

## I COMITATI INTERMINISTERIALI NELLA STRUTTURA POLICENTRICA DEL GOVERNO

GIUSEPPE MOBILIO\*

### Sommario

1. 1. Introduzione: i Comitati interministeriali e il problema della loro ammissibilità costituzionale. - 2. I Comitati interministeriali negli incerti equilibri tra gli organi necessari del Governo. - 2.1. I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i possibili inquadramenti teorici. - 2.2. I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: reciproco rafforzamento o indebolimento?. - 2.3. I rapporti tra Comitati interministeriali e singoli Ministri: le possibili distorsioni della *par condicio* e dell'autonomia ministeriale. - 3. La prassi dei Comitati interministeriali nella XVII legislatura. - 3.1. Comitati interministeriali e capacità di adattamento ai mutamenti di contesto. - 3.2. Il problema della "identità" dei Comitati interministeriali. - 3.2.1. Le funzioni più marcatamente programmatiche. - 3.2.2. Le funzioni di amministrazione attiva. - 3.3. I Comitati interministeriali nella trama dei rapporti tra livelli istituzionali di governo. - 3.4. I Comitati interministeriali nella continua tensione tra esigenze di collegialità... - 3.5. (segue) ed esigenze di rafforzamento monocratico. - 3.6. La dipendenza dei Comitati interministeriali dalle politiche di settore. - 4. Spunti ricostruttivi e considerazioni conclusive. - 4.1. I Comitati interministeriali come indicatori della ridotta centralità del Consiglio dei Ministri. - 4.2. (Segue) i riflessi sul piano strutturale dell'evoluzione della nozione di indirizzo politico. - 4.3. I Comitati interministeriali e gli equilibri tra le loro componenti interne..

### Abstract

*The paper focuses on the Committees of Ministers and their relevance inside the constitutional structure of Italian Government. In particular, it analyses some problems deriving from the relationships between Committees of Ministers and bodies that the Constitution considers as necessary components of Government, i.e. Prime Minister, Ministers and Council of Ministers. The paper verifies the validity of the principal, theoretical reconstructions on Committees of Ministers looking at the praxis and the diffusion of these institutions, with particular regard of the XVII Legislature. In conclusion, the paper proposes a different theoretical reconstruction for the Committees of Ministers due to the new equilibrium between the necessary components of Government above mentioned, the importance of Committees of Ministers in policy-making processes, and the flexibility of Government's organization.*

### Suggerimento di citazione

G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [giuseppe.mobilio@unifi.it](mailto:giuseppe.mobilio@unifi.it)

### 1. Introduzione: 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 costituzionale<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>. Il Governo, infatti, mal sopporta una precisa codificazione che ne irrigidisca gli spontanei processi evolutivi e che possa influire negativamente sulla sua funzionalità<sup>3</sup>. 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»<sup>4</sup>.

Ogni studio sul Governo, pertanto, 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 costituzionale<sup>5</sup>.

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 espressamente<sup>6</sup>, fra cui i Comitati interministeriali. Tale fenomeno trova «una generale giustificazione nel ricorso ai principi - propri degli organi costituzionali - dell'*autoorganizzazione* del

<sup>1</sup> Come noto, il dibattito ed i lavori in Assemblea costituente sull'organo Governo hanno prodotto un dato normativo che esprime un aperto compromesso tra le forze politiche coinvolte in quella sede; per una ricostruzione di tali, cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, 1991, 634 ss.; P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 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*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna, 1997, 187.

<sup>2</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 9.

<sup>3</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981, 15.

<sup>4</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 678.

<sup>5</sup> Cfr. P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 1994, 328 ss.; l'Autore individua tali limiti nell'equilibrio tra principio di maggioranza e principio di garanzia voluto dalla Costituzione. Più in generale, sui presupposti metodologici che devono necessariamente aprire una trattazione sul Governo, volti ad inquadrare il confine tra fatto e norma, tra momento conoscitivo e prescrittivo, *ivi*, 331 ss.

<sup>6</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 691 ss.

Governo e della *elasticità* delle strutture di governo»<sup>7</sup>, 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»<sup>8</sup>. Anche l'art. 95 Cost., inteso come norma a “fatispecie 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»<sup>9</sup>.

Il presente scritto vuole concentrare l'attenzione sulla realtà dei Comitati interministeriali, organi che costituiscono espressione dei richiamati principi di autoorganizzazione e di elasticità nell'ordinamento del Governo. I Comitati interministeriali, in particolare, rappresentano moduli organizzativi di tipo innovativo, con cui assicurare il coordinamento, a livello di vertici politici, di una serie di amministrazioni interessate 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 inopportuna e illegittima; ma al contempo si vuole evitare gli inconvenienti derivanti dalla frammentazione delle responsabilità in molteplici centri tra loro non comunicanti.

La questione circa l'ammissibilità degli organi non necessari del Governo può ritenersi oramai superata, anche a seguito dell'intervento della legge n. 400/1988, che ha sostanzialmente riconosciuto e disciplinato gli organi eventuali non previsti dal testo costituzionale ma già presenti nell'ordinamento<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 7.

<sup>8</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 18 ss.

<sup>9</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 114.

<sup>10</sup> Come osserva S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli editore, Rimini, 1989, 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.

Tuttavia occorre rispettare alcune condizioni per ammettere questo tipo di organi, poiché non è possibile escludere *a priori* che si creino distorsioni 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»<sup>11</sup>, ma rimane pur sempre un problema di «compatibilità-opportunità delle loro attribuzioni riguardo a quelle riservate costituzionalmente agli organi di governo necessari»<sup>12</sup>. Il sistema consente la sussistenza di organi che si pongano solamente *praeter constitutionem* e non *contra constitutionem*, ovvero che non intacchino le competenze riservate *ex art. 92 Cost.*, che si muovano negli spazi non coperti dalle previsioni costituzionali, che non incrinino i principi fondamentali del sistema di governo, come la responsabilità ministeriale, il controllo parlamentare, le regole sulla determinazione dell'indirizzo politico<sup>13</sup>. 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»<sup>14</sup>. La stessa dottrina che si è interrogata sulla natura dei Comitati interministeriali ha tentato di offrire una ricostruzione unitaria di questi organi a partire dalla preoccupazione di evitare le interferenze e le problematiche che possono realizzarsi nel rapporto con le tre componenti necessarie del Governo.

Il presente scritto intende mettere alla prova questo assunto, che dovrebbe fornire il criterio per verificare entro quali confini i Comitati interministeriali possono fare ingresso nella struttura del Governo. Si vuole indagare, cioè, se e come i principi costituzionali che vengono in gioco nell'organizzazione del Governo - principio monocratico, principio collegiale, principio della responsabilità ministeriale - possano essere riletti alla luce della prassi e degli sviluppi che più di recente hanno investito l'ordinamento, in modo da comprendere meglio quali siano i margini di ammissibilità che si aprono a favore dei

<sup>11</sup> Così G. TREVES, *Comitato interministeriale*, in *Noviss. dig. it.*, III, 1959, 595; F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, in *Noviss. Dig. it.*, App., II, 1980, 55. Osserva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, Giuffrè, Milano, 1997, rist. inalterata ed. 1965, 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*, in *Enc. Giur.*, X, 1988, 3.

<sup>12</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

<sup>13</sup> Così A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 159. G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595, ma anche P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 20 s.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 228.

<sup>14</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7.

Comitati interministeriali. In esito a questa operazione sarà possibile anche verificare la tenuta delle definizioni teoriche elaborate dalla dottrina per inquadrare i Comitati stessi.

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 fare emergere le problematiche di rilievo costituzionale che dovrebbero costituire i confini entro cui questi organi collegiali possono trovare ingresso nell'organizzazione del Governo. In parallelo si passeranno brevemente in rassegna le principali definizioni e coordinate teoriche entro cui tradizionalmente si ritiene di dover inquadrare i Comitati interministeriali. Successivamente si osserverà più da vicino la prassi che si è sviluppata di recente in ordine ai Comitati interministeriali, indagando quali siano le esigenze che stanno alla base della nascita di questi organi, come essi vengano disciplinati e come effettivamente svolgano la propria missione all'interno dell'ordinamento. Alla luce di questa prassi, che è rivelatrice di dinamiche e sviluppi più profondi, si cercherà di rileggere parzialmente i presupposti teorici che dovrebbero limitare l'ammissibilità dei Comitati, in modo da tenere conto di tutti i fattori emersi nell'analisi e collocare meglio questi organi nel sistema costituzionale.

## **2. 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, appaiono chiari<sup>15</sup>. 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 relative alla 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 ri-

<sup>15</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 11.

spetto 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 partito<sup>16</sup>. 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»<sup>17</sup>. Di conseguenza, nella realtà politica e giuridica l'autonomia ministeriale ha assunto «un'importanza eccessiva rispetto agli altri principi affermati dalla Costituzione»<sup>18</sup>. Ne sono risultati invece fortemente ridimensionati sia il principio collegiale che quello monocratico, senza che, peraltro, le disposizioni normative più rilevanti abbiano reso chiaro quale debba essere il criterio giuridico per il bilanciamento di questi principi<sup>19</sup>. 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 Governo<sup>20</sup>.

Nell'ultimo venticinquennio - come noto - gli equilibri nella forma di governo si sono spostati a favore dell'organo costituzionale Governo, anche a causa delle significative evoluzioni che hanno investito il sistema politico in ragione di una serie di fattori sul piano internazionale e nazionale<sup>21</sup>. Tra questi ultimi è sufficiente qui menzionare le riforme elettorali in senso maggioritario che si sono succedute nel 1993, nel 2005 e infine nel 2016, aventi il comune obiettivo di creare un assetto politico sostanzialmente bipolare<sup>22</sup>. Per

<sup>16</sup> E. CATELANI, *Art. 95*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1841.

<sup>17</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, 84 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

<sup>18</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 708 s.

<sup>19</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 9.

<sup>20</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 137 ss.; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, 62 ss.

<sup>21</sup> Cfr. il recente quadro offerto in G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 93 ss., che ricollega lo spostamento dei flussi di potere a favore del Governo a causa degli stravolgimenti nella politica internazionale, a partire dal crollo del muro di Berlino del 1989, o dal processo di integrazione comunitaria e dai vincoli alla politica di bilancio che, da Maastricht in poi, le istituzioni europee hanno imposto alla Repubblica; conseguentemente, tra gli effetti che ne sono scaturiti sul sistema politico-istituzionale, occorre considerare: la fine della cosiddetta *conventio ad excludendum*; il crollo dei partiti storici che dal dopoguerra affollavano l'arena politica; la comparsa dei partiti dominati da un singolo leader; l'avvento della logica bipolare per cui due coalizioni si contendono la guida del governo e sono gli elettori a scegliere chi dovrà governarli; l'alternanza delle coalizioni al governo che segna un cambiamento strutturale rispetto ai decenni precedenti caratterizzati dal dominio di un solo partito e dei suoi alleati minori.

<sup>22</sup> Cfr., su tutti, M. GORLANI, *La XII Legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2003, 329 ss. e G. RIVOSECCHI, *Ritorno al diritto non scritto? A proposito di un contributo allo studio della consuetudine*, in

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 governo<sup>23</sup>. L'avvio della XIV Legislatura, inoltre, ha indotto a ritenere che il sistema politico fosse oramai destinato ad assumere un assetto tendenzialmente bipolare, realizzando un ulteriore passo nel processo di possibile transizione verso un sistema di democrazia maggioritaria<sup>24</sup>.

Le citate riforme, 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 coesione degli schieramenti politici<sup>25</sup>. Gli sviluppi che ne sono conseguito 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 coalizione<sup>26</sup>, al punto da far parlare di "contaminazione britannica" del sistema italiano<sup>27</sup>.

*www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2007, che, a proposito della legge n. 270/2005, osserva come «a dispetto della teorica configurazione di legge proporzionale con premio di maggioranza, sembra radicalizzare un brutale principio maggioritario di coalizione». 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)*, in *Enc. dir., Annali*, X, 2017, in corso di pubblicazione.

<sup>23</sup> Così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, 165 ss.

<sup>24</sup> Cfr., su tutti, S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir., Agg.*, V, 2001, 346 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, 2003, 639 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza, principio di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, Treccani, 1996, 399 ss.

<sup>25</sup> Cfr. le considerazioni svolte dal P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile su: *www.costituzionalismo.it*, 21 gennaio 2008.

<sup>26</sup> 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*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007, 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

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»<sup>28</sup>. 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 Senato della coalizione di maggioranza e per la debolezza della *premiership*<sup>29</sup>. 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»<sup>30</sup>.

carica di Presidente, del programma di governo e, in parte, della compagine governativa che formerà il nuovo esecutivo, tende 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*, cit., 1845 ss.

<sup>27</sup> Secondo T.E. FROSINI, *Elogio del premierato*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009, 94 ss., il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario a 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*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, 15 ss. e L. GIANNITI, *Una via convenzionale al premierato*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2003, 341 ss., con riguardo alla prassi degli scioglimenti delle Camere e alla titolarità effettiva del relativo potere.

<sup>28</sup> Così R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 432.

<sup>29</sup> Cfr. 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, 51 ss.

<sup>30</sup> *Ivi*, 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 se-

Di contro, anche la XVII Legislatura in corso, 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 del Governo Renzi<sup>31</sup>.

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»<sup>32</sup>.

L'altro aspetto riguarda i partiti politici, i quali hanno conservato un decisivo potere di influenza. Sebbene si registri un affievolimento del potere di provocare le crisi di governo rispetto a quanto accadeva con un regime proporzionale puro, i partiti rimangono pur sempre parte dell'alleanza elettorale parlamentare su cui si fonda la legittimazione del Governo<sup>33</sup>. Le dinamiche politico-istituzionali che si sono brevemente richiamate hanno segnato solamente il passaggio dai “governi di coalizione” a “coalizioni di governo”<sup>34</sup>, in cui la gestione dell'indirizzo politico è rimasta sempre dipendente da un “negoziato permanente” tra Governo e *partners* politici<sup>35</sup>.

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

natore a vita Mario Monti. Sulla vicenda, cfr. E. TIRA, *La formazione del Governo Monti*, in *Rivista AIC*, disponibile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), febbraio 2012; C. FUSARO, *La formazione del Governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012, 391 ss.

<sup>31</sup> Più approfonditamente, si rinvia alla ricostruzione di G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità. alcune conferme, qualche criticità*, in *Rivista AIC*, disponibile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), febbraio 2014; 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, Milano, Giuffrè, 2015, 2221 ss.

<sup>32</sup> G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, cit., 97.

<sup>33</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., 375.

<sup>34</sup> Cfr. 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, 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 “Mattarellum” si è dimostrato incapace di creare un vero bipartitismo, a partire dai risultati elettorali e dai successivi sviluppi nella XIII e XIV legislatura, caratterizzati più da logiche di schieramento che da consenso sui programmi di governo.

<sup>35</sup> 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, 40.

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 l'organo Governo.

Da una parte, vi è chi ha posto l'accento sul Consiglio dei Ministri, giungendo addirittura ad indentificare l'organo costituzionale Governo con tale collegio e assimilare la funzione di governo con il principio di collegialità<sup>36</sup>; 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 1993<sup>37</sup>. Dall'altra, vi è chi ha esaltato il principio monocratico e riconoscono in seno alla struttura governativa una netta prevalenza del Presidente del Consiglio<sup>38</sup>; prevalenza, si è detto, derivante non solo dalla disciplina costituzionale, ma anche dalle più recenti riforme elettorali<sup>39</sup>. Ancora, il Governo si atteggierebbe come organo a "multipolarità diseguale", in cui assumono rilievo preponderante il peso politico e gli interessi dicasteriali di cui sono portatori i membri della compagine governativa<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> È la ben nota posizione di A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 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» (*ivi*, 69). Pertanto, dovrebbero ritenersi incostituzionali tutte le «alterazioni sostanziali» della struttura del Governo (*ivi*, 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* (*ivi*, 207 ss.).

<sup>37</sup> Su tutti, cfr. la ricostruzione in S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 193 ss.

<sup>38</sup> Così fin da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1969, 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*, Jovene, Napoli, 1970, 123 ss.

<sup>39</sup> Cfr. *retro* nota 26 e 27.

<sup>40</sup> L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit. 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.<sup>40</sup> 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» (*ivi*, 137).

Senonché si potrebbe sostenere che il funzionamento del Governo italiano non abbia corrisposto a nessuna di queste interpretazioni proposte dalla dottrina costituzionalistica<sup>41</sup>. 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 monocolore e la presenza di coalizioni eccessivamente litigiose.

Il problema cruciale, pertanto, sembra 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 politica<sup>42</sup>. 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»<sup>43</sup>. Pur compresenti, i tre principi organizzatori sono fra loro scarsamente compatibili, e dunque si lascia alla prassi la prevalenza di ognuno di essi a seconda del momento storico<sup>44</sup>.

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 differenti soluzioni alle problematiche nei rapporti con gli organi endogovernativi, sia dei diversi gradi di coinvolgimento nell’attività di indirizzo politico<sup>45</sup>.

Quando il Governo assume i tratti dell’organo “a multipolarità diseguale”, è più facile ammettere che i Comitati interministeriali, quali espressione della

<sup>41</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 106 ss.

<sup>42</sup> *Ivi*, 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.

<sup>43</sup> P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 378. Cfr. anche 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, 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 esse reche del medesimo carattere».

<sup>44</sup> S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 193 ss.; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 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».

<sup>45</sup> Cfr. D. CODUTI, *I comitati interministeriali tra affermazione e crisi del “Governo maggioritario”*, Jovene, Napoli, 2012, 78 ss.

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 sui Comitati interministeriali - 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.

### **2.1 I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i possibili inquadramenti teorici**

Il primo 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»<sup>46</sup>, 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 definizione<sup>47</sup>.

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 program-

<sup>46</sup> G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 84.

<sup>47</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 3.

ma governativo approvato dal Parlamento, che poi dovrà dirigere l'azione dei singoli settori della pubblica amministrazione<sup>48</sup>.

Tuttavia, se da una parte il Consiglio dei ministri vede riconosciute una gamma assai estesa di competenze da parte della legge n. 400/1988<sup>49</sup>, 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 riunito<sup>50</sup>, sia dell'eterogeneità politica dei membri che vi siedono, soprattutto nei Governi retti dalle più ampie coalizioni. Questi elementi non facilitano certo l'instaurazione di una prassi realmente collegiale e rendono necessario ridurre le occasioni di conflitto attraverso meccanismi informali di soluzione dei contrasti politici<sup>51</sup>. A questa riduzione della concreta capacità decisionale del vertice consiliare, inoltre, concorrono anche la mole di materie che gli sono sottoposte e il loro tecnicismo crescente, tanto che già da tempo si è detto che il Consiglio tende a porsi «quale organo di *registrazione*»<sup>52</sup> 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-Regioni.

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 esclusiva<sup>53</sup>, l'indirizzo

<sup>48</sup> Così fin dalle riflessioni di F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, 242.

<sup>49</sup> Per un'analisi dettagliata, cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, VIII, 1991, 4 s.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 55 ss.

<sup>50</sup> 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 il 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.

<sup>51</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 140 ss.

<sup>52</sup> S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, 130; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 497.

<sup>53</sup> Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, cit., 3 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 149 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, 42; F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 243; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 700 s.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 494.

politico-amministrativo, salvo riconoscere alle singole componenti un potere di specificazione degli indirizzi consiliari<sup>54</sup>. L'indirizzo politico assume qui un'accezione ristretta, intesa come comprensiva degli indirizzi che esprimono l'azione unitaria dello Stato, ma che è destinata poi ad articolarsi anche nella predisposizione di un complesso apparato organizzativo, dei mezzi, degli schemi normativi e delle risorse necessarie<sup>55</sup>.

A sua volta, la "politica generale del Governo"<sup>56</sup> di cui all'art. 95 Cost. potrebbe essere individuata a partire dal rapporto con l'indirizzo politico: segnatamente, identificandosi con esso<sup>57</sup>, oppure assumendo una portata più ampia, in rapporto strumentale ed attuativo rispetto alle finalità politiche da esso predeterminate<sup>58</sup>, come ricavabile anche dalla legge n. 400/1988<sup>59</sup>. In relazione all'ampiezza con cui la politica generale viene inquadrata, la dottrina è diversamente orientata nel riconoscere o meno al Consiglio una competenza

<sup>54</sup> 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*, Giuffrè, Milano, 1973, 85 ss.

<sup>55</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 134 ss., che scompone "analiticamente" l'indirizzo politico in diverse fasi e, pur mantenendone una concezione unitaria, individua, rispettivamente, una fase "teleologica", una fase "strumentale" ed una fase "effettuale".

<sup>56</sup> 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*, cit., I55.

<sup>57</sup> Identifica indirizzo politico e politica generale del Governo, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, I49 ss.

<sup>58</sup> Considerano la politica generale attuativa dell'indirizzo politico T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 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*, cit., 228 ss., che parla però solo di «politica del Governo»; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., 144 ss. Cfr., inoltre, A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 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 (*ivi*, 54).

<sup>59</sup> 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*, cit., 153, 56 s.

esclusiva<sup>60</sup>, fermo restando che le statuizioni assunte nel vertice consiliare costituiscono sempre un momento unitario della politica del Governo<sup>61</sup>.

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.

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 particolare fase della sua storia<sup>62</sup>, 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»<sup>63</sup>. Al suo interno, i singoli Ministri parteciperebbero non già come organi costituzionali, bensì come «organi amministrativi»<sup>64</sup>, 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 costituzionali<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Attribuiscono esclusivamente al Consiglio dei Ministri la determinazione della «politica generale» ex art. 95 Cost., fra l'altro, E. CHELL, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 149 ss.; G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., 123; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 325 ss. In senso parzialmente difforme L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 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*, cit., 156, propende per riconoscere alla «politica generale» una portata ampia, tale da comprendervi all'interno anche l'attività svolta dai Comitati interministeriali.

<sup>61</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 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».

<sup>62</sup> Sul CICR, cfr. *infra* par. 3.1.

<sup>63</sup> M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, ora in ID., *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 59 ss. Riprende la tesi del Comitato come «collegio dei rappresentanti» F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977, 95 ss., con specifico riguardo dei «comitati amministrativi».

<sup>64</sup> *Ivi*, 69.

<sup>65</sup> V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 770. La compatibilità con il sistema costituzione 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

Tra i primi tentativi di superare i problemi di costituzionalità sollevati dai Comitati interministeriali vi è anche la loro rappresentazione come ipotesi di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri<sup>66</sup>. Secondo tale prospettazione i Comitati interministeriali dovrebbero essere concepiti come veri comitati di Ministri, cui i Ministri partecipano in quanto tali<sup>67</sup>. 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»<sup>68</sup>.

Ancora, in base ad un’altra ricostruzione teorica i Comitati interministeriali sarebbero da qualificarsi come “Comitato di Ministri” e non, invece, come “Comitato del Consiglio dei Ministri”<sup>69</sup>. 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 dell’indirizzo politico<sup>70</sup>. 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 compongono<sup>71</sup>.

In ragione di tale qualificazione, la condizione giuridica dei Ministri membri del Comitato interministeriale continuerebbe ad essere quella loro costituzionalmente propria, ovvero di organi individuali. Anche in questa veste di membri di Comitati, dunque, i Ministri non svolgono che funzioni omogenee con quelle che loro competono individualmente. Essi continuano ad essere

per quella parte della deliberazione presa che eventualmente abbia rilievo nel settore di sua competenza.

<sup>66</sup> Cfr. V. BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 131 ss., e poi riproposta in ID., *Comitati interministeriali*, cit., 771 ss.

<sup>67</sup> V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771.

<sup>68</sup> *Ibidem*. 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 dissenzienti. Cfr. ID., *Comitati interministeriali*, cit., 1960, 771.

<sup>69</sup> Così G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 309, ripreso più recentemente da P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, 487.

<sup>70</sup> Cfr. A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, 1998, 4.

<sup>71</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 488.

singolarmente responsabili del proprio operato, ma impegnerebbero la responsabilità politica dell'intero Governo di cui sono membri<sup>72</sup>.

Da ultimo, merita far cenno a chi ha inquadrato i Comitati come «interna corporis del Consiglio dei Ministri», alla stregua di quanto sono le Commissioni parlamentari per le Camere di appartenenza<sup>73</sup>. Sarebbe questa 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 settore<sup>74</sup>. 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 questione<sup>75</sup>.

Affinché sia mantenuta l'unità di indirizzo politico fra il Consiglio ed i suoi organi, inoltre, dovrebbero essere rispettate alcune condizioni: i Comitati dovrebbero essere composti solamente da Ministri e presieduti dal Presidente del Consiglio; le deliberazioni normative da essi adottati 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.

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

<sup>72</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 309.

<sup>73</sup> F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 101 ss. Adesivo L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., 138.

<sup>74</sup> 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*, cit., 103.

<sup>75</sup> Cfr. G. GUARINO, *L'organizzazione del Governo e i comitati interministeriali*, Roma, 1954, citato da V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 764 ss.

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'economia<sup>76</sup>.

La teoria che potremmo definire come la 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»<sup>77</sup>.

I Comitati, quindi, 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»<sup>78</sup>. Pertanto, tra Comitati e Consiglio dei Ministri potrebbero intercorrere solamente rapporti in termini di competenza, e non di subordinazione<sup>79</sup>. La competenza dei Comitati di Ministri, dunque, 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 funzioni e competenze che il Consiglio dei Ministri o i singoli Ministri non sarebbero in grado di esercitare, o potrebbero esercitare con grande difficoltà.

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'indirizzo<sup>80</sup>. Tali fattori, in definitiva, diverrebbero la principale causa del successo della formula del «Governo per Comitati».

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,

<sup>76</sup> Così a partire dalle considerazioni formulate da G. TREVES, *I comitati interministeriali*, cit., 223, sviluppate poi, in direzioni differenti, da G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 24 ss.; P. CIERIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 117 ss.; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 6; D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 75 ss.

<sup>77</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 12.

<sup>78</sup> *Ivi*, 328. Analogamente anche G.F. CIAURRO, *Ministro*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 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».

<sup>79</sup> Cfr. anche F. PIZZETTI, *Comitati interministeriali*, cit., 57 ss.

<sup>80</sup> *Ivi*, 15 ss.

dunque, rappresentano organi di governo cui partecipano i Ministri in qualità di organi investiti di attribuzioni politiche ed amministrative<sup>81</sup>.

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»<sup>82</sup>. 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»<sup>83</sup>, 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 consiliare<sup>84</sup>.

## **2.2 I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: reciproco rafforzamento o 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 costituzional-

<sup>81</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 125 ss.

<sup>82</sup> *Ivi*, 127.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 176.

mente attribuite e, in definitiva, se rafforzino 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 del presente discorso può essere utile isolare il potere di direzione e collocarvi il punto di equilibrio tra il momento monocratico e il momento collegiale nel Governo<sup>85</sup>. Se letteralmente "dirigere" non vuol dire "determinare" la politica generale del Governo<sup>86</sup>, vi è tuttavia una certa difficoltà nell'inquadrare l'effettivo contenuto dell'espressione utilizzata dalla Costituzione<sup>87</sup>. Astrattamente considerato, infatti, il potere di direzione può consistere tanto nell'individuazione dei fini<sup>88</sup>, quanto, più semplicemente, nel guidare alla loro realizzazione l'attività di più organi e soggetti<sup>89</sup>. In generale si ritiene che essere titolare del potere di direzione non renda il *dominus* del potere di indirizzo, ma, quantomeno, conferisce un potere tale da rendere compartecipe della sua definizione<sup>90</sup>.

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 vincolante<sup>91</sup>. Le direttive, infatti, si inseriscono in rapporti organizzatori che certamente non sono di tipo gerarchico e, in generale, è opinione diffu-

<sup>85</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 10. In generale, sul potere di direzione del Presidente del Consiglio, cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999, 92 ss.; E. LONGO, *La mutazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 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.

<sup>86</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 149.

<sup>87</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 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».

<sup>88</sup> Così V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 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».

<sup>89</sup> A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 87.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 10.

sa che non sussista tra Presidente del Consiglio e Ministri un rapporto di gerarchia<sup>92</sup>, bensì di direzione<sup>93</sup>. Al Presidente è quindi preclusa la possibilità di avocare funzioni, rivolgere ordini o sostituire i Ministri nell'esercizio delle loro attività<sup>94</sup>. 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 Consiglio<sup>95</sup>. Occorre quindi guardare alla legge n. 400/1988 e al complesso di poteri che 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 consiliare<sup>96</sup>.

Venendo propriamente ai Comitati interministeriali, in relazione al ruolo del Presidente del Consiglio e, in particolare, dell'atto istitutivo, si è tradizionalmente soliti distinguere tra Comitati istituiti dal Governo stesso con provvedimento del Presidente del Consiglio e Comitati istituiti con legge<sup>97</sup>. Questa distinzione 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 ap-

<sup>92</sup> Così G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., 151;

<sup>93</sup> Cfr., su tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 693; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 342.

<sup>94</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 693 s.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 267.

<sup>95</sup> Secondo P. CIARLO, *Art. 95*, cit., 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».

<sup>96</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 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*, cit., 98; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 151 s. Più approfonditamente, sulla tensione fra politica/amministrazione che informa il potere di direttiva, cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, cit., 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).

<sup>97</sup> G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., p. 595

partenenti alla pubblica amministrazione»<sup>98</sup>; di «Comitati di ministri» in generale, «compresi quelli non istituiti con legge»<sup>99</sup>; di «Comitati interministeriali previsti dalle leggi vigenti»<sup>100</sup>. 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 amministrativo<sup>101</sup>. 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 Ministeri<sup>102</sup>.

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 ed organi con funzioni esterne<sup>103</sup>. Quanto ai primi, si dice che possiedono funzioni meramente preparatorie, consultive o esecutive rispetto alle altre competenze del Governo<sup>104</sup>, e dunque hanno un rilievo meramente "di fatto"<sup>105</sup>. 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 tecnici<sup>106</sup>. 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 distinguerebbero 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 statale<sup>107</sup>.

<sup>98</sup> Art. 5, c. 2, lett. h, legge n. 400/1988.

<sup>99</sup> Art. 7, c. 1, legge n. 400/1988.

<sup>100</sup> Art. 6, c. 3, e art. 7, c. 1, legge n. 400/1988.

<sup>101</sup> G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595.

<sup>102</sup> *Ibidem*; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 66 ss.

<sup>103</sup> G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 71 ss.

<sup>104</sup> V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766.

<sup>105</sup> Critico sulla qualificazione come "organi di fatto" G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 21, il quale osserva come un d.P.C.M. non sia «certo un fatto, ma un atto (volontario), politico e amministrativo».

<sup>106</sup> G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 595.

<sup>107</sup> *Ivi*, 596; V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 766. Critico P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 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*, cit., 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

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 giuridicamente subordinati al Presidente del Consiglio nei termini di cui sopra, oppure dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittimi, poiché si sovrapporrebbero con le competenze presidenziali costituzionalmente garantite<sup>108</sup>. Ne conseguirebbe come il Presidente del Consiglio dovrebbe sempre presiedere questa tipologia di Comitati e goderebbe, 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»<sup>109</sup>. 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, 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»<sup>110</sup>. 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 territoriali<sup>111</sup>.

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

esterna, in quanto peccano di un'impostazione 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 (*ivi*, 28 ss.).

<sup>108</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 206 s.; G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 332 ss. ed i rinvii bibliografici ivi indicati.

<sup>109</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 336.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 146 ss.

una progressiva deresponsabilizzazione delle sedi istituzionali<sup>112</sup>. 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 endogovernativi<sup>113</sup>. 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)»<sup>114</sup>.

### 2.3 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 ed 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 interministeriale<sup>115</sup>; 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»<sup>116</sup>. All'opposto, chi non riconosce a tale principio rango costituzionale, ritiene che l'istituzione dei Comitati «corrode

<sup>112</sup> Questo il giudizio espresso da L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1966, 865, ripreso da A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 212 s. e da P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 8.

<sup>113</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 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».

<sup>114</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 213.

<sup>115</sup> Per alcune prime considerazioni sulla *par condicio* fra Ministri cfr. F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 242.

<sup>116</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., 211 s. G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 49.

il dogma ottocentesco della parità giuridica dei ministri»<sup>117</sup>, svelandone l'insostenibilità nell'attuale sistema.

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 amministrative<sup>118</sup>. 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)»<sup>119</sup>.

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»<sup>120</sup> 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.

Se in questi termini, dunque, non è ipotizzabile alcuna forma di gerarchia giuridica, sarebbe comunque sostenibile una distinzione fra 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»<sup>121</sup>. 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 precedenza) o di forza politica»<sup>122</sup>. 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 giuridica<sup>123</sup>.

Anche la realtà politico-istituzionale attesta come il “peso politico” dei singoli Ministri non sia affatto il medesimo<sup>124</sup>. Basti pensare al rilievo delle

<sup>117</sup> 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, 208.

<sup>118</sup> G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 513.

<sup>119</sup> *Ivi*, 514.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 82.

<sup>122</sup> E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, cit., 73.

<sup>123</sup> G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 208.

<sup>124</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 84.

funzioni svolte dal Ministero degli esteri, dell'interno, della difesa e, soprattutto, dell'economia. Ad influire sul peso politico, inoltre, possono giocare anche l'entità dei mezzi finanziari amministrati e del personale dipendente<sup>125</sup>. La prassi dei Governi di coalizione, poi, ha dimostrato come il modulo paritario venga superato qualora la carica di Ministri venga ricoperto 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 Ministri<sup>126</sup>.

Un'ulteriore problematica, parzialmente connessa alla condizione di *par condicio* giuridica e politica Ministri, è legata alla presidenza del Comitato interministeriale.

Il presidente del Comitato 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<sup>127</sup>. Nei Comitati a composizione "elastica", inoltre, il presidente godrebbe 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»<sup>128</sup> 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»<sup>129</sup>. 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 conti-

<sup>125</sup> *Ivi*, 85.

<sup>126</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 17; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 87. Secondo G.F. CIAURRO, *Ministro*, cit., 520, ai Comitati interministeriali «non partecipano paritariamente tutti i ministri, ma soltanto alcuni di essi, talora in posizione sovrordinata in quanto chiamati a presiederli».

<sup>127</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 293.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Così *ivi*, 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».

nuità, lo stesso atto istitutivo del Comitato prevede spesso la figura del vicepresidente, solitamente un Ministro, o la possibilità che il Presidente sia libero di delegare alla presidenza del Comitato un altro soggetto, fatta salva la possibilità che il Presidente del Consiglio possa riassumere in qualunque momento la presidenza del Comitato. 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 Consiglio<sup>130</sup>.

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 insieme<sup>131</sup>.

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 settore<sup>132</sup>. 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 materia<sup>133</sup>.

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 preposti<sup>134</sup>. 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 una partecipazione alla decisione da parte degli altri ministri»<sup>135</sup>. 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

<sup>130</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 291.

<sup>131</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 90.

<sup>132</sup> G. CUOMO, *Unità ed omogeneità nel governo parlamentare*, cit., 49.

<sup>133</sup> G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 193.

<sup>134</sup> *Ivi*, 209.

<sup>135</sup> G. PITRUZZELLA, *Il ministro in comitato interministeriale*, cit., 210.

«legalmente vincolato nella sua azione dalle decisioni di altri ministri, anche se vi prende parte»<sup>136</sup>. In questi casi, si dovrebbe tuttalpiù 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 della decisione, vedono condizionata "dall'esterno" la gestione dei settori di propria competenza.

Con riguardo all'autonomia ministeriale, infine, problemi possibilmente maggiori vengono in rilievo in ragione del fatto che ai Comitati "misti" possono prendere parte anche soggetti esterni che non ricoprono incarichi ministeriali, con la conseguenza che i Ministri destinatari delle decisioni dovranno ritenersi vincolati in ragione di ingerenze neppure riconducibili alla compagine ministeriale.

Si è già accennato a quelle ricostruzioni teoriche che tentano di inquadrare i Comitati interministeriali in termini tali da evitare che si creino frizioni con il modello costituzionale di Governo ed i principi che lo regolano<sup>137</sup>. Molte di esse hanno di mira proprio di scongiurare alcune delle problematiche nei confronti dei Ministri cui si è fatto adesso cenno.

Così avviene, ad esempio, con la teoria che definisce i Comitati come una forma di "istituzionalizzazione del concerto" fra Ministri, con la conseguenza, tra l'altro, di non ritenere vincolati alle decisioni del Comitato i Ministri che non ne fanno parte, senza violazione della *par condicio* ministeriale<sup>138</sup>.

Ancora, tra le ipotesi che tentano di "disinnescare" i profili sopra esposti è possibile fare riferimento alla tesi che guarda agli organi in questione come "Comitati di Ministri" e non come Comitati del Consiglio dei Ministri. Anche qui, si ritiene che i Ministri membri del Comitato continuerebbero ad essere singolarmente responsabili del loro operato e, comunque, sarebbero i soli ad essere vincolati dalle decisioni dell'organo<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> G. TREVES, *Comitato interministeriale*, cit., 596.

<sup>137</sup> V. *retro* par. 3.1.

<sup>138</sup> V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 1960, 771. Viceversa, occorre ritenere vincolati i Ministri eventualmente dissenzienti con le decisioni di maggioranza, poiché le decisioni del Comitato sarebbero inquadrabili come atti collegiali, da intendere quindi come unanimi.

<sup>139</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Comitati di Ministri e Comitati interministeriali*, cit., 494 ss.

Per ciascun inquadramento teorico si è cercato anche di mettere in risalto, in termini generali, le possibili critiche che possono venire mosse. Ai fini della presente riflessione, però, gli argomenti forse più dirimenti per saggiare la bontà di queste ricostruzioni verranno ricercati nell'analisi concreta delle prassi, che permetterà di verificare la tenuta di ciascuna teoria e di coglierne gli spunti forse più utili.

### **3. La prassi dei Comitati interministeriali nella XVII legislatura**

Nell'analizzare la concreta fisionomia e l'operato effettivamente svolto dai Comitati interministeriali si concentrerà lo sguardo sulla XVII legislatura, dalla quale si ricavano spunti sufficienti a sviluppare le presenti riflessioni. L'interesse si appunterà non soltanto sul dato normativo, ma anche sugli aspetti legati maggiormente alla prassi e alle attività concretamente svolte dai Comitati interministeriali. Solo così sarà possibile verificare la tenuta degli inquadramenti teorici e cogliere quale sia la consistenza effettiva delle problematiche derivanti dalla diffusione dei Comitati interministeriali nell'organizzazione del Governo.

L'analisi non ha pretese classificatorie circa le diverse tipologie di Comitati interministeriali operativi. Si ritiene più utile, invece, rimarcare alcuni tratti caratteristici che emergono in maniera più evidente nelle singole esperienze e che verranno utilizzate per definire il titolo dei singoli paragrafi. Nella disamina dei vari Comitati, inoltre, si cercherà di porre l'accento su alcune problematiche che contribuiranno a comprendere meglio come tali organi si collocino nel sistema costituzionale. È bene tenere presente, però, che tutti gli aspetti che verranno messi in luce in relazione a singole esperienze trovano spesso eco, più o meno accentuatamente, in tutti i Comitati interministeriali dei quali si offre una panoramica.

#### **3.1 Comitati interministeriali e capacità di adattamento ai mutamenti di contesto**

I Comitati interministeriali rappresentano formule di governo che, in alcuni casi, hanno lunga vita e tendono a consolidarsi entro un dato settore dell'ordinamento, nella consapevolezza dei relativi limiti e punti di forza, o più semplicemente per inerzia. Tuttavia, proprio questa longevità tende a far sì che il contesto entro cui un Comitato si trova ad operare possa mutare anche considerevolmente nel corso del tempo. In questi casi, i Comitati non sempre riescono ad esprimere una adeguata capacità di adattamento e quindi vengono sostituiti da altre soluzioni istituzionalizzate di governo, tanto per volontà degli attori politici che li compongono, i quali preferiscono non incoraggiare la convocazione del Comitato interministeriale, quanto per scelta del

legislatore, che non provvede a modificare e ad “aggiornare” la disciplina relativa all’organo.

È questo il caso del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), che può essere storicamente considerato il primo Comitato ad aver esercitato un certo peso all’interno del Governo, inaugurando un “modello” al quale i Comitati interministeriali successivamente istituiti si sarebbero ispirati<sup>140</sup>.

Questo organo è stato 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<sup>141</sup>. 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 Ministri<sup>142</sup>. 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 Ministro<sup>143</sup>. Se l’aspirazione complessiva era quella di concentrare il potere di indirizzo politico nelle mani del Primo Ministro<sup>144</sup>, questo intento rimase sostanzialmente sulla carta, dal momento che l’effettiva direzione politica era andata dislocandosi in altri centri di potere<sup>145</sup>. Emerge così una prima significativa chiave di lettura sul fenomeno dei Comitati interministeriali: questi organi possono rappresentare il tentativo di recuperare una collegialità nell’azione del Governo che, per vari motivi, può essersi atrofizzata.

Dopo una sua prima soppressione<sup>146</sup>, il CICR è stato (re)introdotta nel periodo repubblicano con il d.lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691. Nell’intenzione del legislatore, tale Comitato era stato configurato come l’organo avente la responsabilità di determinare la politica economica del settore. Ad esso veniva affiancata la Banca d’Italia, ovvero l’ente strumentale incaricato di svolgere

<sup>140</sup> Cfr. G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1978, 22; P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 135 ss.

<sup>141</sup> Sulla disciplina del sistema del credito di quegli anni, cfr., su tutti, M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Giuffrè, Milano, 9 ss.; G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Giuffrè, Milano, 1968, 4 ss.

<sup>142</sup> Cfr., analiticamente, G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 260 ss.

<sup>143</sup> Il Comitato era originariamente composto dal Capo del Governo e dai Ministri per le finanze, per l’agricoltura e foreste, per le corporazioni.

<sup>144</sup> Secondo il disposto della nota legge 24 dicembre 1925, n. 2263, recante “Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato”.

<sup>145</sup> Cfr. S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, La nuova Italia, Firenze, 1979, 92 s. e 96 s.

<sup>146</sup> 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”.

i compiti di amministrazione attiva, in esecuzione delle deliberazioni del Comitato, e le funzioni di vigilanza. Si aggiungeva inoltre il Ministro del tesoro, 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<sup>147</sup>.

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'economia<sup>148</sup>. Anche queste esigenze di celerità e, al contempo, di garantire collegialità alle decisioni rimarranno una costante anche nelle successive esperienze dei Comitati interministeriali.

È importante ricordare, inoltre, 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 stesso<sup>149</sup>. 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 essere tenuta in considerazione.

Ad un bilancio sul suo operato in questa fase della storia repubblicana, 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»<sup>150</sup>. Innanzitutto, si è realizzato un

<sup>147</sup> In generale, sull'organizzazione del sistema creditizio in questa fase storica, cfr. G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., 104 ss.; M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., 63 ss. e 87 ss.; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, cit., 4 ss.

<sup>148</sup> Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia e costituzione*, Pacini, Pisa, 1979, 416 s.

<sup>149</sup> S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 147 ss. Con la sua ricostituzione, il CICR comprendeva i Ministri per i lavori pubblici, per l'agricoltura e forese, per l'industria e commercio, per commercio con l'estero; partecipa alle sedute il Governatore della Banca d'Italia (artt. 1 e 2). Successivamente la composizione venne ampliata in modo da ricomprendere anche il Ministro per il bilancio (*ex d.lgs. 20 gennaio 1948, n. 10*), il Ministro per le partecipazioni statali (*ex d.lgs. 22 dicembre 1956, n. 1589*) ed un Ministro senza portafoglio designato dal Presidente del Consiglio, cui poteva essere delegata la presidenza (*ex art. 1 del d.lgs. n. 10/1948*). A proposito della prassi, rileva G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 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.

<sup>150</sup> Così 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, 165. Cfr. anche S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 185 ss. Secondo M. NI-

asse fra queste due autorità ai fini della definizione della politica monetaria e dell'indebitamento pubblico che ha sostanzialmente emarginato il CICR. Se poi, in astratto, la funzione di governo del settore creditizio veniva affidata al Comitato mentre la funzione di controllo veniva attribuita alla Banca d'Italia<sup>151</sup>, è stata la Banca d'Italia a divenire progressivamente la protagonista di tutta la vita del credito<sup>152</sup>. Il Ministro del tesoro, da parte sua, è rimasto il soggetto dotato di una preminente influenza nel settore<sup>153</sup>, vero *dominus* sotto il profilo giuridico-amministrativo<sup>154</sup>. Non da ultimo, il ruolo di "sintesi politica" svolto dal CICR rispetto alle istanze del settore bancario e del settore pubblico è stato molto ridimensionato anche in ragione della crescente pervasività del diritto comunitario, che a partire dagli anni '80 ha sostanzialmente ridisegnato gli equilibri negli assetti di vertice del sistema creditizio<sup>155</sup>.

Il sistema delle autorità creditizie è stato da ultimo modificato sistematicamente con il d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)<sup>156</sup>, pur mantenendo alcuni tratti di continuità rispetto al passato. Viene confermata la struttura basata su un organismo colle-

GRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., 96, se il CICR era stato sicuramente concepito come organo di vera e propria programmazione 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».

<sup>151</sup> Come ritiene G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., 105 ss.

<sup>152</sup> Centralità dovuta sia perché in un primo momento veniva effettivamente esercitata solamente la funzione di controllo (come sottolinea M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., 76 ss., con riguardo al sistema delineato dalla legislazione del 1936), sia perché la Banca d'Italia è passata col tempo dalla semplice cooperazione alla effettiva elaborazione dei più elevati indirizzi politici ed amministrativi in materia, emanando direttive sempre più precise e concrete, sino ad atti amministrativi di struttura e funzioni varie (Cfr. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., 88 ss.; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia: profili costituzionali*, cit., 22 ss.).

<sup>153</sup> Così M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., 93 ss.; *contra* G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., 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, mentre il Comitato sarebbe collocato più in una posizione non operativa, a cavallo tra funzioni consultive e di indirizzo e direzione.

<sup>154</sup> G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., 106.

<sup>155</sup> Cfr. M. CLARICH, E.L. CAMILLI, *Autorità creditizie*, in AA.VV., *Testo unico bancario. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, 8 ss., che osserva come originariamente erano solo le macroscelte in materia di disciplina del credito ad essere attratte nell'orbita legislativa comunitaria, ma l'evoluzione successiva ha condotto ad un coordinamento europeo sempre maggiore a livello di scelte attuative. La cessione di sovranità in relazione alla politica monetaria e a quella dell'indebitamento pubblico, operata con la costituzione dell'Unione monetaria, ha inoltre ridefinito la relazione Tesoro/MEF - Banca d'Italia. Sulla direzione verso cui si sta muovendo il legislatore europeo, per la creazione di un "sistema" unitario in materia bancaria e di un vero e proprio "diritto bancario europeo", cfr. F. GIORGIANNI, C.M. TARDIVO, *Manuale di diritto bancario e degli operatori finanziari*, Giuffrè, Milano, 2012, 33 ss.

<sup>156</sup> Sulle cui novità v. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, il Mulino, Bologna, 2012, 85 ss.; F. FENUCCI, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, Giuffrè, Milano, 1996, 241 ss.

giale a composizione politica (CICR), sul Ministero competente (ora MEF) e su un'autorità tecnica (Banca d'Italia). Viene inoltre mantenuta la distribuzione verticale delle competenze, pur abbandonando il criterio gerarchico<sup>157</sup>.

Il CICR conserva tuttora la particolarità di essere presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze, cui si affiancano, in qualità di membri permanenti, altri cinque Ministri sulla base delle deleghe attuali<sup>158</sup>. Alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia, senza diritto di voto, e possono essere invitati ad intervenire, per fini consultivi, altri Ministri e i presidenti delle altre autorità competenti in relazione ad argomenti connessi a profili di stabilità complessiva, trasparenza ed efficienza del sistema finanziario<sup>159</sup>.

La centralità del MEF viene confermata anche dal potere di questo Ministro di sostituirsi al CICR in casi di urgenza<sup>160</sup>, salvo poi "dare notizia" al collegio nella riunione successiva, o dalle funzioni di segretario svolte dal direttore generale del Tesoro<sup>161</sup>. Viene inoltre mantenuto anche lo stretto rapporto con la Banca d'Italia, che si manifesta nell'indicazione che il CICR si avvalga di tale autorità per l'esercizio delle proprie funzioni<sup>162</sup>, o soprattutto nel potere di proposta di quest'ultima per le deliberazioni di competenza del CICR in tema di vigilanza bancaria<sup>163</sup>. Tutti elementi che riducono fortemente la discrezionalità di cui gode il CICR<sup>164</sup>.

Quanto alle funzioni, il CICR esercita «l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio»<sup>165</sup>, e indirettamente anche in materia valutaria<sup>166</sup>, che si estrinseca nell'esercizio di poteri normativi in una serie di settori<sup>167</sup>. È

<sup>157</sup> Cfr. M. CLARICH, E.L. CAMILLI, *Autorità creditizie*, cit., 6 ss.

<sup>158</sup> Art. 2, c. 1, d.lgs. n. 385/1993, che parla del Ministro del commercio internazionale, delle politiche agricole alimentari e forestali, dello sviluppo economico, delle infrastrutture, dei trasporti, per le politiche comunitarie.

<sup>159</sup> Art. 2, c. 2, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>160</sup> Art. 3, c. 1, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>161</sup> Art. 2, c. 4, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>162</sup> Art. 2, c. 4, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>163</sup> Art. 4, c. 1, d.lgs. n. 385/1993, cui si collega anche la possibilità di presentare al CICR reclamo contro i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei poteri di vigilanza (art. 9, c. 1). Rispetto alla legge n. 141/1938 è invece venuto meno il potere di direttiva nei confronti della Banca d'Italia (equivalente dell'allora Ispettorato).

<sup>164</sup> Tanto da far propendere alcuni Autori per riconoscere al CICR natura "amministrativa" e non di organo politico: Cfr., ad esempio, R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., 205 ss.; M. CLARICH, E.L. CAMILLI, *Autorità creditizie*, cit., 15.

<sup>165</sup> Art. 2, c. 1, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>166</sup> Cfr. art. 161, c. 1, d.lgs. n. 385/1993, in ordine alle competenze di cui al d.lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691.

<sup>167</sup> Ai sensi del TU bancario, i poteri normativi del CICR vengono esercitati, ad esempio, in ordine alla raccolta del risparmio (art. 11, d.lgs. n. 385/1993), il credito agrario e peschereccio (art. 43), la pubblicità sui servizi bancari (art. 116), la forma dei contratti (art. 117), la remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti (art. 117-*bis*), le comunicazioni dovute periodicamente alla clientela (art. 119), circa la produzione di interessi nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività

venuto meno, quindi, l'intervento diretto del CICR in tutte quelle procedure autorizzative previste dalla precedente disciplina, oltre che nelle procedure di nomina degli organi di vertice delle banche pubbliche, poteri che a lungo hanno catalizzato l'attività del Comitato<sup>168</sup>.

L'analisi della prassi 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 ed organi di direzione finanziaria e monetaria<sup>169</sup>. Se però si considera che le delibere del CICR sono oggetto di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale<sup>170</sup>, è possibile osservare che il Comitato, nel periodo più recente, ha fatto un uso tutto sommato modesto dei propri poteri normativi, quasi sempre a "ratifica" delle decisioni prese d'urgenza da parte del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>171</sup>. Negli ultimi anni, inoltre, si è assistito alla nascita di ulteriori organi collegiali, quali sedi alternative di coordinamento al CICR<sup>172</sup>. Tutti questi fattori, unitamente all'attrazione verso l'ordinamento dell'Unione europea di una quota consistente dell'indirizzo politico monetario, hanno indotto a ipotizzare la possibile soppressione del CICR<sup>173</sup>.

### 3.2 Il problema della "identità" dei Comitati interministeriali

Vi sono Comitati interministeriali che, a differenza di quanto sottolineato precedentemente, riescono ad adattarsi ai mutamenti del sistema che li circonda, ma nella sostanza cambiano la propria identità. Istituiti entro deter-

bancaria (art. 120), le modalità di calcolo del TAEG (art. 120-*quinquies*), in materia di organizzazione e controlli interni, su iniziativa della Banca d'Italia, d'intesa con la CONSOB (art. 127). Più ampiamente, cfr. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., 102 ss.; F. GIORGIANNI, C.M. TARDIVO, *Manuale di diritto bancario e degli operatori finanziari*, cit., 207 ss.

<sup>168</sup> Cfr. più approfonditamente L. LACAITA, *Le autorità creditizie*, in R. RAZZANTE, L. LACAITA (a cura di), *Il governo delle banche in Italia: commento al Testo Unico bancario ed alla normativa collegata*, Giappichelli, Torino, 2006, 33 ss.

<sup>169</sup> Così le considerazioni e gli esempi riportati da F. FENUCCI, *Il governo del credito. Negli atti del CICR*, cit., 34 ss. e 49 ss., a proposito dell'analisi ivi svolta.

<sup>170</sup> Art. 8, c. 2, d.lgs. n. 385/1993.

<sup>171</sup> Dal punto di vista numerico si consideri, quanto alle delibere adottate dal CICR negli ultimi 10 anni, che: nel 2016 sono 2 le delibere; nel 2012 sono 2; nel 2011 sono 3; nel 2010 è 1; nel 2008 sono 4; nel 2007 è 1. In tutti i casi, tranne 3, le delibere segnalano l'urgenza ex art. 3, c. 2, del T.U., che autorizza il MEF a sostituirsi al CICR.

<sup>172</sup> È il caso del Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria, composto dal MEF (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. PAS-SALACQUA, *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.

<sup>173</sup> Favorevole a questa ipotesi, ad esempio, D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 122 ss.

minati contesti e nell'ambito di specifiche filosofie di fondo, questi Comitati, in forza di successivi interventi legislativi o della prassi, subiscono una sorta di eterogeneità dei fini e finiscono per esercitare altri tipi di competenze che rendono problematico definirne l'identità, cioè il ruolo di governo entro determinati settori dell'ordinamento e nell'intero sistema. A questo riguardo, il principale tra i Comitati interministeriali che assumono rilievo è senza dubbio il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Questo organo è stato istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, in una congiuntura peculiare della storia repubblicana e nel contesto dei Governi di centro-sinistra che hanno caratterizzato la IV legislatura<sup>174</sup>. L'introduzione del CIPE rappresenta la «tappa più significativa fra quelle caratterizzanti l'intera vicenda dei Comitati interministeriali»<sup>175</sup> 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 globale<sup>176</sup>. Il CIPE, nell'intenzione dei fautori di questo modo di concepire l'intervento pubblico in economia, nasceva come una sorta di «gabinetto economico»<sup>177</sup> per il coordinamento della politica economica di medio e breve periodo e con funzioni di indirizzo generale.

Presto, però, il CIPE sarebbe incorso in un progressivo mutamento della propria missione, tradendo in qualche modo le aspettative originarie riposte nella sua istituzione<sup>178</sup>. Questa involuzione è legata al fallimento di questa particolare concezione della programmazione economica e delle politiche che erano state nel frattempo avviate<sup>179</sup>. L'insuccesso delle esperienze di programmazione era destinato a ripercuotersi anche sugli assetti di governo, impedendo al CIPE di porsi come baricentro effettivo del sistema di governo dell'economia. Nonostante il venir meno di queste premesse, però, il CIPE non era destinato ad essere eliminato ma, anzi, la legislazione successiva

<sup>174</sup> Sull'esperienza dei Governi di centro-sinistra a cavallo tra la III e la IV legislatura, cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., 149 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 177 s.

<sup>175</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 205.

<sup>176</sup> Di «cultura della programmazione e del pluralismo attorno ad un nuovo equilibrio fra piano-accordo e mercato» parla M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, 1128. La principale espressione di questo indirizzo politico può essere considerata la legge 27 luglio 1967, n. 685, riguardante il «programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970», sulla quale cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, Milano, 1967.

<sup>177</sup> Così espressamente, fin dal titolo della propria riflessione, G. QUADRI, *Gabinetto economico (C.I.P.E.) e indirizzo politico economico*, cit., ma anche M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., 99, e G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, cit., 73.

<sup>178</sup> S. MERLINI, *Struttura del governo e intervento pubblico nell'economia*, cit., 260 ss.

<sup>179</sup> Cfr. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 57 ss.; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., 178 ss.

avrebbe contribuito ad incrementare considerevolmente le competenze del Comitato, affidandogli una pletora di funzioni estranee all'idea stessa di programmazione in senso stretto.

È così che il CIPE è incorso in una sempre maggiore "amministrativizzazione"<sup>180</sup>, in mancanza, peraltro, di un disegno apertamente consapevole da parte dello stesso legislatore. Non solo, ma a detta di alcuni questi sviluppi si sarebbero accompagnati anche nella trasformazione del Comitato in «organo di registrazione»<sup>181</sup> di decisioni prese al di fuori del Comitato stesso, ma la cui spettanza sarebbe sostanzialmente riconducibile al Ministero proponente. Quel che è certo è che il CIPE è divenuto un "Comitato omnibus"<sup>182</sup>, che funge da "collettore"<sup>183</sup> politico nel quale trovano confluenza intenti e programmi che prima si ignoravano. Il CIPE partecipa così sia a funzioni di governo sia a funzioni amministrative<sup>184</sup>, in una miriade di processi decisionali che impongono una valutazione caso per caso per comprendere la posizione di questo organo nel sistema<sup>185</sup>.

Allo stato attuale, il CIPE è presieduto dal Presidente del Consiglio ed è costituito "in via permanente" dal Ministro dell'economia e delle finanze, che ne è vicepresidente, e da una serie di Ministri che ne approssima molto la composizione a quella del Consiglio dei Ministri, con l'aggiunta dei rappresentanti regionali<sup>186</sup>. A tali membri possono aggiungersi i Ministri invitati a seconda delle questioni trattate<sup>187</sup>.

Quanto alle funzioni, come preannunciato, non è possibile fare solamente riferimento alle generiche previsioni della legge istitutiva<sup>188</sup>, ma occorre anda-

<sup>180</sup> Cfr. 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, 45 ss.

<sup>181</sup> F. MERUSI, *I Comitati interministeriali nella struttura di governo*, cit., 170.

<sup>182</sup> S. MERLINI, *Il governo*, cit., 1991, 437.

<sup>183</sup> G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 73.

<sup>184</sup> 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*, in *Giur. cost.*, I, 1976, 287 ss.

<sup>185</sup> E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 110 s.; D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 91.

<sup>186</sup> Il CIPE è anche composto 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, dai Ministri delegati per gli affari europei, per la coesione territoriale, e per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni, nonché dal Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa (art. 16, c. 2, legge n. 48/1967).

<sup>187</sup> art. 16, c. 9, legge n. 48/1967.

<sup>188</sup> Ai sensi dell'art. 16, cc. 3 ss., legge n. 48/1967, il CIPE predispone gli indirizzi della politica economica nazionale; indica le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale.

re a verificare nella legislazione settoriale come il CIPE intervenga in numerosissimi circuiti decisionali e quale sia il peso “politico” effettivamente esercitato.

### 3.2.1 Le funzioni più marcatamente programmatiche

Tra i principali ambiti nei quali il CIPE esercita una rilevante ed effettiva attività programmatica - cioè di definizione degli obiettivi, destinazione delle risorse, costruzione di circuiti attuativi, precisazione di tempistiche e monitoraggio, ecc. - vi è quello delle politiche di coesione economica e sociale e di programmazione dei fondi strutturali europei. Il Comitato svolge le proprie funzioni sulla base di un fondamento legislativo invero poco stringente, che attribuisce sostanzialmente il potere di concorrere alla definizione delle decisioni all'interno delle politiche di coesione anche tramite la programmazione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>189</sup>. Già con il ciclo 2007-2013, inoltre, si era affermato l'indirizzo che tendeva a gestire congiuntamente la programmazione dei fondi strutturali con le politiche regionali nazionali condotte attraverso il Fondo aree sottoutilizzate (FAS), tradizionalmente governato - come si vedrà - dal CIPE stesso<sup>190</sup>.

le e le linee generali per la impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed 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; approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale; 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.

<sup>189</sup> Bisogna fare riferimento alla legge 16 aprile 1987, n. 183, ove si enunciano le competenze del Comitato in tema di coordinamento delle politiche comunitarie e, tra l'altro, si demanda al CIPE stesso, 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» (art. 2, comma 1), nonché le decisioni in ordine all'erogazione del Fondo di rotazione (articoli 5 ss.). Infine, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 430/1997 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 depresse.

<sup>190</sup> Cfr. art. 1, cc. 863 ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). A livello attuativo del primo Quadro Strategico Nazionale, approvato dal CIPE come riferimento per la programmazione dei fondi strutturali e di coesione nazionali 2007-2013, si prevedeva che le amministrazioni regionali e centrali adottassero i Programmi attuativi FAS, sia a livello regionale (PAR FAS) che a livello statale (PAN FAS), destinati ad affiancare i Programmi operativi definiti a livello comunitario. Il Comitato ha così provveduto alla “presa d'atto” dei diversi PAR FAS; v. la delibera iniziale n. 11/2009, concernente la prima presa d'atto dei PAR, cui segue la riprogrammazione dei PAR Liguria (del. n. 32/2014, n. 30/2015, n. 31/2016), Piemonte (del. n. 71/2015), Toscana (del. n.

Anche il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, al pari del precedente, è stato avviato con la redazione di un rinnovato corpo di norme volto a disciplinare gli obiettivi e l'azione dei fondi strutturali, con una impostazione che innovativamente integra i tradizionali fondi strutturali con quelli di investimento (fondi SIE)<sup>191</sup>.

La programmazione di tali fondi, per il nostro Paese, ha preso corpo dopo una fitta attività concertativa tra autorità europee e nazionali, sfociata nell'approvazione dell'“Accordo di partenariato” e dei “Programmi operativi”<sup>192</sup>, sui quali il CIPE si è pronunciato nelle diverse fasi di predisposizione<sup>193</sup>.

Successivamente, in forza delle citate competenze, il Comitato ha definito l'ammontare delle risorse, i criteri per il cofinanziamento e le relative regole di monitoraggio<sup>194</sup>. Il CIPE ha inoltre puntualizzato le regole per l'approvazione dei c.d. “programmi di azione e coesione”, i quali, a partire dall'Accordo di partenariato, assumono una valenza complementare rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi SIE<sup>195</sup>. Tali programmi vengono approvati dal Comitato stesso<sup>196</sup> ed assumono una portata sia regionale<sup>197</sup> che nazionale<sup>198</sup>.

104/2015), Marche (del. 30/2016), Molise (del. n. 68/2015), Abruzzo (del. n. 103/2015), Veneto (del. n. 41/2015).

<sup>191</sup> 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. In attuazione della strategia *Europa 2020*, infatti, è stato adottato il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, basato sui nuovi strumenti programmatici dei “fondi strutturali e di investimento europei” (fondi SIE).

<sup>192</sup> Il primo atto di indirizzo che ha dato avvio alla programmazione è 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. Il secondo documento, che getta le basi della programmazione strategica unitaria è il “Quadro strategico comune” (QSC), in allegato al regolamento stesso. Il QSC deve poi essere implementato mediante documenti programmatici preparati dagli Stati membri congiuntamente alla Commissione, denominati “Accordi di partenariato”, e dai “Programmi operativi” nazionali e regionali, da stendere in parallelo ai citati Accordi, ove vengono definite tutte le azioni, gli strumenti ed i soggetti necessari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati nell'Accordo stesso.

<sup>193</sup> Il CIPE ha 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 ed è stato autorizzato il Segretario del Consiglio dei Ministri a trasmettere alla Commissione europea tale documento per l'avvio del negoziato formale. Il negoziato formale si è concluso il 29 ottobre 2014, con l'adozione dell'Accordo di Partenariato da parte della Commissione e il CIPE si è nuovamente pronunciato con delibera 28 gennaio 2015, n. 5.

<sup>194</sup> Cfr. delibera 28 gennaio 2015, n. 10, forte anche dell'appoggio della Conferenza unificata.

<sup>195</sup> Cfr. art. 1, c. 242, della legge n. 147/2013.

<sup>196</sup> Secondo la delibera CIPE n. 10/2015, i programmi di azione e coesione 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 finanze. 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 poli-

Il CIPE, come accennato, esercita significative competenze nell'ambito degli interventi nelle aree depresse del Paese anche attraverso politiche più propriamente di origine nazionale. Un punto di svolta per il Comitato può essere individuato nell'istituzione del "Fondo per le aree sottoutilizzate" (FAS), le cui risorse vengono programmate dal CIPE stesso, a stretto contatto con le amministrazioni regionali<sup>199</sup>. A partire dalla XV legislatura, poi, si è assistito ad una complessiva riorganizzazione del settore, sia attraverso - come anticipato - una sistematica integrazione con le politiche di coesione regionale a livello europeo, sia attraverso un nuovo disegno dell'organizzazione amministrativa. Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e la gestione del FAS, infatti, sono passate prima dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico<sup>200</sup>, poi alla Presidenza del Consiglio<sup>201</sup>. Il FAS ha inoltre assunto la denominazione di "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC), confermando il ruolo decisionale del CIPE<sup>202</sup>. Nel più recente periodo le competenze sono passate al Dipartimento per le politiche di sviluppo, istituito presso la Presidenza del Consiglio, cui si è aggiunta l'Agenzia per la coesione territoriale, posta sotto la diretta vigilanza del Presidente del Consiglio o del Ministro delegato<sup>203</sup>.

La legge di stabilità 2015 ha nuovamente introdotto rilevanti modifiche nel metodo della programmazione, stabilendo che il FSC venga impiegato

tiche 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 n. 12, 27/2016.

<sup>197</sup> Cfr. delibera CIPE n. 94/2015, sul Programma complementare della Regione Siciliana, delibera n. 11/2016, sul Programma complementare della Campania.

<sup>198</sup> Cfr. anche Programma operativo complementare di azione e coesione al PON «Ricerca ed Innovazione» 2014-2020 (delibera CIPE n. 44/2016); Programma operativo complementare di azione e coesione al PON «cultura e sviluppo» (FESR) 2014-2020 (delibera CIPE n. 45/2016); Programma operativo complementare di azione e coesione al PON «Città Metropolitane 2014-2020» (delibera CIPE n. 46/2016); Programma operativo complementare di azione e coesione al PON «Governance e capacità istituzionale 2014-2020» (delibera CIPE n. 47/2016); Programma operativo complementare di azione e coesione al PON «Infrastrutture e reti» (delibera CIPE n. 475/2016).

<sup>199</sup> Cfr. artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

<sup>200</sup> Così l'art. 1, c. 2, d.l. 8 maggio 2006, n. 181.

<sup>201</sup> Art. 7, cc. 26 e 27, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

<sup>202</sup> Artt. 4 e 5 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88.

<sup>203</sup> Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha ripartito le competenze precedentemente in capo al Dipartimento per le politiche di sviluppo, del Ministero dello sviluppo economico, tra la Presidenza del Consiglio, nel nuovo Dipartimento per le politiche di coesione, e l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita dallo stesso decreto-legge e posta come snodo nei rapporti tra livelli dell'ordinamento quanto alla programmazione e gestione dei fondi di coesione, sia nazionali che europei (art. 10). Il d.l. n. 101/2013, inoltre, ha disposto il trasferimento del FSC dallo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico a quello del Ministero dell'economia e delle finanze.

«per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali»<sup>204</sup>, individuati dal Ministro o Sottosegretario di Stato delegato per la coesione territoriale nell'ambito del CIPE, ossia dell'organo che dispone sempre la ripartizione della dotazione finanziaria del FSC<sup>205</sup>.

Quale momento attuativo e concertativo fra le amministrazioni centrali e regionali interessate viene prevista l'istituzione di una "Cabina di regia", incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale<sup>206</sup>. I piani operativi, così come i piani stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori<sup>207</sup>, sono poi trasmessi e approvati dal CIPE<sup>208</sup>.

In questo periodo di crisi economica, infine, si è cercato di favorire la corretta gestione - o, quanto meno, il mero impiego - delle risorse da parte delle amministrazioni anche attraverso la previsione di meccanismi "sanzionatori" di disimpegno e riprogrammazione delle risorse non utilizzate. In forza di una serie di previsioni legislative<sup>209</sup>, il CIPE ha potuto operare una ricognizione delle risorse assegnate alle amministrazioni ma non impegnate o programmate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti, allo scopo di revocarle e operare una nuova distribuzione<sup>210</sup>. In un contesto di scarsità di risorse, questi ultimi interventi hanno assunto un peso politicamente rilevante, soprattutto per lo sviluppo regionale<sup>211</sup>, e si sono sempre più accompagnati alle forme

<sup>204</sup> Art. 1, c. 703, legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>205</sup> Aree ed obiettivi sono definiti in collaborazione con le amministrazioni interessate, sentita la Conferenza Stato-Regioni, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari. Cfr. delibera CIPE n. 25/2016, ma anche la successiva delibera n. 26, che ha destinato una grossa quota delle risorse a Regioni e Città metropolitane del Mezzogiorno per l'attuazione dei c.d. «Patti per il sud», o la analoga delibera n. 56, per la realizzazione dei "patti" stipulati con le Regioni Lazio e Lombardia, e con le Città metropolitane di Firenze, Milano, Genova e Venezia.

<sup>206</sup> Cfr. d.P.C.M. del 25 febbraio 2016.

<sup>207</sup> 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 n. 3/2016; garantire l'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).

<sup>208</sup> I piani vengono prima trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, per poi essere proposti singolarmente dall'Autorità politica per la coesione al CIPE, per la relativa approvazione. In attuazione a tale disposto 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).

<sup>209</sup> Cfr. l'art. 6-*quater* del d.l. n. 112/2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133/2008.

<sup>210</sup> Cfr., fra le altre, le delibere nn. 1 e 80/2011 e n. 40, 41, 78/2012, n. 94/2013 e n. 21/2014.

<sup>211</sup> Diverse Regioni hanno richiesto una rimodulazione delle proprie disponibilità FSC, con le quali è stata operata una riprogrammazione generale delle risorse per ciascuna Regione. 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

di intervento “ordinarie” di destinazione di risorse ad interventi o programmi specifici di portata nazionale<sup>212</sup> o locale<sup>213</sup>.

Diversamente da quanto accade per i fondi strutturali e i fondi nazionali di sviluppo e coesione, in altre ipotesi il CIPE esercita un margine di manovra limitato alla sola allocazione delle risorse. È il caso, ad esempio, del Programma nazionale per la ricerca (PNR), di cui al d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204<sup>214</sup>, l'ultimo dei quali, per il ciclo al 2015-2020, è stato recentemente adottato<sup>215</sup>.

Tale strumento programmatico inserisce il CIPE in un complesso procedimento di definizione dell'indirizzo politico settoriale che coinvolge l'intero Governo, gli organi parlamentari, Università ed enti di ricerca<sup>216</sup>. Il CIPE interviene “a monte”, valutando, preliminarmente all'approvazione del DPEF da parte del Consiglio dei Ministri, lo schema degli indirizzi del Governo nel settore<sup>217</sup>; approva il PNR<sup>218</sup>; interviene “a valle”, approvando gli aggiornamenti annuali al PNR, valutando periodicamente l'attuazione del Programma, approvando apposite direttive per il coordinamento con il PNR dei 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 strategica<sup>219</sup>.

la Campania; nn. 26, 93/2015 e 8/2016 per la Sicilia; 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.

<sup>212</sup> Tra gli interventi politicamente più rilevanti si pensi, ad esempio, al piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga, approvato con delibera CIPE n. 65/2015, modificata con del. n. 6/2016; 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. 97/2015; al programma «Sensi Contemporanei: lo sviluppo dell'industria audiovisiva», relativo alla Regione Toscana, di cui alla delibera n. 98/2015.

<sup>213</sup> Come ad esempio la realizzazione di un piano di interventi per la sicurezza urbana di Roma, su cui v. delibera CIPE n. 101/2015.

<sup>214</sup> Il PNR definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi nel settore alla cui realizzazione concorrono le pubbliche amministrazioni, comprese le università e gli enti di ricerca (art. 1, comma 2).

<sup>215</sup> Delibera n. 2/2016, sul “Programma Nazionale Ricerca 2015-2020”. In passato solo altri due PNR erano stati approvati (delibera n. 150/2001, sul PNR 2001-2003, e delibera n. 2/2011, sul PNR 2011-2013).

<sup>216</sup> Quanto al procedimento di adozione, innanzitutto, il Governo, nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina 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 nazionali (art. 1, c. 1, d.lgs. n. 204/1998). Sulla base di tali indirizzi governativi, «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 Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale (art. 1, c. 2).

<sup>217</sup> Art. 2, c. 1, lett. a, d.lgs. n. 204/1998.

<sup>218</sup> Art. 2, c. 1, lett. b, d.lgs. n. 204/1998.

<sup>219</sup> Art. 2, comma 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 204/1998.

Come anticipato, poi, il CIPE si esprime su una miriade di altri programmi settoriali, in ordine ai quali esercita un diverso margine di autonomia a seconda delle previsioni legislative che costituiscono il fondamento normativo, la tipologia di fondi da stanziare, la valenza politica del programma da adottare, il rilievo dello strumento programmatico per il Ministro di settore proponente. Basti pensare, in via di esempio, al “Programma statistico nazionale”<sup>220</sup>, al “Programma di sviluppo per l’area del cratere sismico della Regione Abruzzo”<sup>221</sup>, al “Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica”<sup>222</sup>, al “Programma nazionale per l’approvvigionamento idrico in agricoltura e per lo sviluppo dell’irrigazione”<sup>223</sup>, sino agli interventi di più marcata distribuzione di risorse, come accade per le misure di compensazione territoriale a favore dei siti ove si trovano impianti nucleari, che annualmente vengono destinate dal CIPE a Comuni e Province ospitanti<sup>224</sup>.

### 3.2.2 Le funzioni di amministrazione attiva

Come già accennato, l’evoluzione normativa ha indotto il CIPE a sobbarcarsi di funzioni che solo indirettamente hanno una valenza programmatica, ma che più propriamente sono riconducibili a compiti di amministrazione attiva.

Tra queste ultime, che impegnano maggiormente l’attività del CIPE, vi sono le competenze che ricadono nel settore delle infrastrutture e che, in particolare, ruotano attorno al c.d. Programma infrastrutture strategiche (PIS). Tale strumento di programmazione è stato introdotto, come noto, dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), che, dopo varie modifiche, prevedeva ancora fino a poco tempo fa come l’individuazione delle infrastrutture “strategiche” fosse operata tramite un “programma” predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con i Ministri competenti e le Regioni interessate, e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel DPEF (ora DEF), con l’indicazione dei relativi stanziamenti<sup>225</sup>. In sede di prima applicazione della legge del 2001 si stabiliva

<sup>220</sup> Art. 13, d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322; v. la delibera 28 gennaio 2015, n. 13, di approvazione del Programma statistico nazionale 2014-2016 e l’aggiornamento 2015-2016, la delibera 23 dicembre 2015, n. 116, sull’aggiornamento 2016 del Programma statistico nazionale 2014-2016.

<sup>221</sup> Art. 1, c. 12, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125; v. del. CIPE n. 49/2016.

<sup>222</sup> Art. 17-*septies* del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge del 7 agosto 2012, n. 134; v. delibera 14 febbraio 2014, n. 13, di approvazione del Piano, e la delibera 23 dicembre 2015, n. 115, di aggiornamento del Piano.

<sup>223</sup> Art. 141 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; v. delibera 14 giugno 2002, n. 41, di approvazione del piano, su cui sono successivamente intervenute, da ultimo, le delibere nn. 55 e 56/2014.

<sup>224</sup> Art. 4, c. 1-*bis*, d.l. 14 novembre 2003 n. 314, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2003 n. 368. Il CIPE ha adottato le del. nn. n. 41/2013, 65/2014, 75/2015.

<sup>225</sup> Art. 1, c. 1, legge n. 443/2001.

che tale “programma” fosse approvato dal CIPE. Il Comitato ha adempiuto con la delibera n. 121/2001, la quale però non è mai stata sostituita da un ulteriore “programma”. L’elenco delle opere, infatti, è stato costantemente modificato ed aggiornato, così che ogni anno il CIPE si è pronunciato con un parere sull’“Allegato infrastrutture” del DPEF. Il CIPE, inoltre, è chiamato anche ad approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere, a vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari<sup>226</sup>.

Recentemente il quadro normativo di riferimento ha subito profondi cambiamenti, con l’entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo “Codice dei contratti pubblici”<sup>227</sup>. In particolare, per quanto qui interessa maggiormente, le previsioni agli articoli 200 ss. hanno superato il precedente impianto basato sul Programma Infrastrutture Strategiche. Dal sistema delle “infrastrutture strategiche”, infatti, si è passati a quello delle “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” di cui all’art. 2 del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, destinato a sostituire gli strumenti di programmazione preesistenti<sup>228</sup>.

Dal momento che tali documenti non sono stati ancora adottati, trovano nel frattempo applicazione le disposizioni previgenti<sup>229</sup>. Il CIPE, dunque, ha continuato a pronunciarsi come ha sempre fatto nel passato con una attività invero defaticante, approvando progetti preliminari<sup>230</sup>, varianti progettuali<sup>231</sup>,

<sup>226</sup> Art. 1, c. 2, lett. c, legge n. 443/2001, attuato con art. 1, c. 2, d.lgs. n. 190/2002, e art. 161, c. 2, d.lgs. n. 163/2006.

<sup>227</sup> A commento del nuovo Codice, cfr. i diversi contributi pubblicati nel fascicolo n. 4/2016 di *Giornale di diritto amministrativo*.

<sup>228</sup> Cfr. art. 201, d.lgs. n. 50/2016. Il Documento pluriennale di pianificazione (DPP), in particolare, 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» (art. 201, c. 3, d.lgs. n. 50/2016). Tale documento deve essere approvato secondo le procedure stabilite dall’art. 2, c. 5, del d.lgs. n. 228/2011, che affidano al CIPE il compito di pronunciarsi in tempi brevi, pena la possibilità per il MIT di procedere all’approvazione. Per la prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari è prevista una disciplina peculiare all’art. 200, c. 3: il MIT 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 DPP. Quest’ultimo, da adottare entro un anno, deve contenere l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, nonché, in attesa dell’adozione del PGTL, anche le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture (c. 7). 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 anche dalla disciplina delle competenze del MIT (art. 214, c. 2, lett.. d) e f).

<sup>229</sup> Art. 216, c. 1, del d.lgs. n. 50/2016.

<sup>230</sup> Delibera n. 38/2016.

<sup>231</sup> Delibere nn. 14, 21/2016.

progetti definitivi<sup>232</sup>, proroga della dichiarazione di pubblica utilità<sup>233</sup>, reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio<sup>234</sup>, variazioni nel soggetto aggiudicatore<sup>235</sup>.

Sempre a titolo di esempio, inoltre, nell'ambito delle competenze legate alle opere pubbliche che si risolvono in funzioni di amministrazione attiva, è possibile ricordare il parere che il CIPE è chiamato ad esprimere in merito agli schemi di Contratto annuale di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Anas S.p.A., comprensivo del Piano pluriennale degli investimenti e dello stanziamento delle risorse ivi previste per gli interventi da realizzare<sup>236</sup>, oppure la verifica della compatibilità dei programmi triennali di lavoro, adottati da numerosissime amministrazioni pubbliche, rispetto ai documenti programmatici vigenti, secondo l'art. 128 del d.lgs. n. 163/2006 (ora abrogato dalla disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici, in attesa di attuazione)<sup>237</sup>.

Alle funzioni di amministrazione attiva è possibile ricondurre anche l'intervento del CIPE in materia di programmazione negoziata. Si tratta, in particolare di quanto accade per i c.d. "Contratti di filiera", introdotti dalla legge n. 289/2002 «al fine di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate»<sup>238</sup>. Tale figura negoziale viene promossa nel limite finanziario complessivo fissato dal CIPE in sede di riparto FAS (ora FSC) e secondo i criteri di riparto territoriale stabiliti dallo stesso<sup>239</sup>. Al CIPE, però, spetta anche di approvare i singoli contratti e le relative variazioni, che assumono una valenza molto puntuale<sup>240</sup>.

<sup>232</sup> Delibere nn. 16, 19, 40/2016.

<sup>233</sup> Delibere nn. 18, 60/2016.

<sup>234</sup> Delibera n. 22/2016.

<sup>235</sup> Delibere nn. 23, 62/2016.

<sup>236</sup> Secondo quanto disposto anche dall'art. 37, c. 3-ter, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; cfr. delibera 6 agosto 2015, n. 63.

<sup>237</sup> Il CIPE si è pronunciato, ad esempio, sui programmi trasmessi da parte di autorità portuali (delibera n. 117/2015), l'Istituto nazionale di fisica nucleare (delibera n. 90/2015), Università (delibera n. 89/2015), Enti Parco (delibera n. 88/2015), Ministeri (delibera n. 87/2015).

<sup>238</sup> Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, promuove «contratti di filiera e di distretto a rilevanza nazionale con gli operatori delle filiere», nel rispetto della programmazione regionale ed in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato in agricoltura (art. 66, c. 1, legge n. 289/2002). Cfr. R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2-3, 2006, 321 ss.

<sup>239</sup> V. anche F. SPROVIERI, *Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2003, 585 ss. Il d.m. 1 agosto 2003 sono stati stabiliti contenuti, criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera.

<sup>240</sup> I primi Contratti di filiera sono stati approvati dal CIPE solo nel 2005. Dopo che la legge 3 febbraio 2011, n. 4, ha esteso tali strumenti negoziali a tutto il territorio nazionale ed il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ha provveduto alla

Infine, come già emerso dagli esempi riportati sopra, occorre considerare che il CIPE è spesso destinato ad interfacciarsi con gli altri livelli di governo coinvolti nelle politiche settoriali che il Comitato contribuisce a definire, ovvero con le autonomie territoriali nazionali, in basso, e gli organi dell'Unione europea, in alto. Questo aspetto è già risultato evidente a proposito della programmazione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali di sviluppo e coesione. Anche tra le funzioni solo latamente programmatiche ve ne sono alcune che originano forti intrecci tra il CIPE e le Regioni, come accade con il riparto del Fondo sanitario nazionale<sup>241</sup>.

Le principali delibere adottate dal CIPE sul FSN attengono alla ripartizione a Regioni e Province autonome delle disponibilità finanziarie complessivamente destinate annualmente al finanziamento del Servizio sanitario, cui si aggiungono le decisioni concernenti la ripartizione di varie tipologie di quote vincolate<sup>242</sup>. Al Comitato, però, si affianca la Conferenza Stato-Regioni, che svolge col CIPE una intensa attività istruttoria e rilascia un parere sulle relative delibere. Entro la Conferenza, inoltre, vengono concertate le soluzioni per la migliore gestione della spesa finanziaria - attraverso complessi meccanismi, specie di natura fiscale, di incentivazione al ripianamento dei disavanzi, di vigilanza, di sanzione - alle quali ha spesso fatto seguito il recepimento degli accordi con veste legislativa<sup>243</sup>.

“attivazione [di] nuovi contratti di filiera” secondo le nuove disposizioni, il CIPE ha approvato una nuova tornata di contratti secondo la nuova disciplina; cfr. delibere nn. 5-11 e 58-64/2014.

<sup>241</sup> Già l'art. 51, comma 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, accordava al CIPE il potere di ripartire le somme stanziare nel Fondo sanitario nazionale. Successivamente, l'art. 12, c. 33, del 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.

<sup>242</sup> Tra le quali figurano: 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 (delibere CIPE nn. 120/2015, 79/2013), al finanziamento per borse di studio in medicina generale (delibere CIPE nn. 121/2015, 78/2013), al finanziamento di interventi per la prevenzione e la lotta all'AIDS (delibera CIPE n. 119/2015), al finanziamento della sanità penitenziaria (delibere CIPE nn. 84/2015, 49/2013) o al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (delibere CIPE nn. 86/2015, 15/2013), all'erogazione di provvidenze, sulla base dei fondi vincolati, a favore dei cittadini affetti dal morbo di Hansen e ai loro familiari a carico (delibere CIPE nn. 82/2015, 47 e 48/2013); l'assegnazione di risorse alle Regioni per l'assistenza sanitaria destinata agli stranieri presenti nel territorio nazionale (delibere CIPE nn. 70/2016, 79/2015); 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 (delibere CIPE nn. 150 e 80/2015).

<sup>243</sup> 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, cui hanno fatto seguito, fra l'altro, l'accordo del 23 marzo 2005, recepito nella legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), il “Patto per la Salute” sottoscritto il 28 settembre 2006, i cui contenuti vengono trasferiti nella legge n. 196/2006 (finanziaria 2007), il “Patto per la salute” sottoscritto il 3 dicembre 2009 e recepito con la legge n. 191/2009 (finanziaria 2010). 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*, in

### 3.3 I Comitati interministeriali nella trama dei rapporti tra livelli istituzionali di governo

Come già anticipato, i Comitati interministeriali costituiscono uno snodo significativo entro circuiti di decisione politica che coinvolgono molteplici livelli di governo. Capita quindi che gli indirizzi politici settoriali vengano elaborati da Comitati che operano in stretto raccordo con le autonomie territoriali nazionali, da una parte, e gli organi dell'Unione europea, dall'altra. Tra i Comitati posti in questo tipo di network istituzionali è possibile ricordare il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE).

Questo organo è stato istituito dalla 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"<sup>244</sup>. Tale riforma - come noto - definisce la nuova disciplina generale per l'intervento del Parlamento, del Governo e degli altri attori istituzionali nella formazione della posizione italiana ai fini della predisposizione degli atti e delle politiche dell'Unione europea (c.d. fase ascendente) e nell'adempimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento europeo (c.d. fase discendente). L'obiettivo del nuovo quadro regolatorio non è solo quello di porre rimedio alle carenze strutturali emerse nella partecipazione dell'Italia al processo di formazione e di attuazione delle politiche europee<sup>245</sup>, ma anche di rafforzare la posizione e le prerogative del Parlamento nazionale nell'intervento diretto all'interno

*Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2007, 487 ss. 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*, 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, 78. Il fatto che i Piani sanitari nazionali non siano stati adottati con cadenza regolare, inoltre ha finito col confermare l'importanza dell'attività negoziale ed il protagonismo svolto dal Ministro di settore e dalla Conferenza Stato-Regioni.

<sup>244</sup> In generale, cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012 n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013, 4 ss., disponibile su: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, 905 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 701 ss.

<sup>245</sup> Con specifico riguardo alle carenze in ordine all'adeguamento alla normativa dell'Ue, la legge n. 234/2012 opera uno sdoppiamento della "legge comunitaria annuale", di cui alla precedente legge n. 11/2005, introducendo la "legge di delegazione europea", contenente le deleghe legislative e le autorizzazioni all'attuazione in via regolamentare, e "la legge europea", di attuazione diretta (artt. 29 ss.). Rimangono salve le diverse misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi dell'Ue (art. 37) o i particolari disegni di legge per l'attuazione di singoli atti normativi dell'Unione europea «in casi di particolare importanza politica, economica e sociale» (art. 38). Sul punto basti rinviare a M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea*, ESI, Napoli, 2017.

dell'ordinamento europeo<sup>246</sup> e per l'esercizio dell'indirizzo e controllo sull'azione del Governo nazionale nelle sedi decisionali europee<sup>247</sup>.

L'attenzione del legislatore riformista e degli osservatori si è concentrata soprattutto sul ruolo del Parlamento<sup>248</sup> e delle autonomie territoriali<sup>249</sup> nella partecipazione alla fase ascendente e discendente, ma non bisogna neppure trascurare il coordinamento tra le diverse amministrazioni e istanze nazionali che il Governo è chiamato a realizzare, nella sua veste di *dominus* rispetto alla partecipazione dell'Italia all'ordinamento dell'Ue. La *mission* del CIAE si iscrive proprio nell'ambito di questo tipo di attività di coordinamento.

<sup>246</sup> Si pensi al controllo di sussidiarietà (art. 8), o al dialogo politico con le istituzioni europee (art. 9).

<sup>247</sup> Si pensi agli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento, anche al fine di consentire alle Camere di avvalersi tempestivamente degli strumenti a propria disposizione per l'esame dei progetti di atti o documenti dell'Ue, tali da permettere al Parlamento di esercitare un controllo sul Governo ed esercitare più adeguatamente le proprie prerogative (artt. 4, 5, 6); oppure all'onere del Governo di rappresentare presso le istituzioni europee posizioni conformi agli indirizzi espressi dalle Camere (art. 7); ancora, alle relazioni annuali che il Governo deve presentare alle Camere (art. 13), o alle informazioni sulle procedure giurisdizionali, di precontenzioso (art. 14), di infrazione (art. 15), sui flussi finanziari (art. 16), sulle nomine dei membri italiani presso le istituzioni europee (art. 17).

<sup>248</sup> Tra i fattori che hanno spinto in questa direzione vi è stato senza dubbio l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rispetto ai nuovi poteri di intervento del Parlamento nel processo decisionale europeo; cfr. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2010, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); 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. Parimenti, occorre considerare la strutturazione di un nuovo sistema di *governance* economica, incentrato su strumenti e procedure prettamente intergovernativi, che ha reso più urgente la definizione di appositi strumenti di controllo parlamentare sui rispettivi Governi nazionali; cfr. F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 11.

<sup>249</sup> Cfr., fra i molti, M. FALCONE, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, 677 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8/2015, disponibile su: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle regioni e delle province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it). Si tratta, più in particolare, della sessione europea che si tiene in seno alla Conferenza Stato-Regioni («al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome»; art. 22) e Stato-Città («dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali»; art. 23), nonché delle specifiche modalità di partecipazione alla fase ascendente (artt. 24 ss.), o al controllo di sussidiarietà (art. 25). La fase discendente invece è caratterizzata per il coinvolgimento nel procedimento di predisposizione della legge di delegazione europea (art. 29) e per lo spazio di autonomia per il recepimento della normativa europea nelle materie di rispettiva competenza (art. 40).

L'esistenza di un Comitato interministeriale di questo tipo non è una novità della legge n. 234/2012. Già la precedente legge n. 11/2005, infatti, si faceva carico di sopperire alle conseguenze derivanti dalla struttura variabile del Consiglio dei Ministri europeo, le cui deliberazioni ricadono sì entro una materia prevalente, ma coinvolgono anche una serie di interessi collaterali di cui si fanno portatori diverse amministrazioni nazionali<sup>250</sup>. La normativa del 2005 istituiva un nuovo Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIAE), al fine di concordare le linee politiche del Governo tra le amministrazioni nazionali interessate, con specifico riguardo alla posizione italiana nella predisposizione degli atti normativi comunitari.

La legge n. 234/2012 prevede ora alcune novità, pur manifestando una certa continuità rispetto al passato<sup>251</sup>. Nella sua composizione, il CIAE è presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei<sup>252</sup>, cui si aggiungono, in qualità di membri permanenti, altri cinque Ministri<sup>253</sup>. Si tratta di un Comitato a composizione variabile, poiché a seconda delle materie «oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno» prendono parte alle riunioni anche gli altri Ministri interessati, oltre al presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato) e ai presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali, ossia ANCI, UPI e UNCEM<sup>254</sup>. Viene così rafforzata la presenza delle autonomie territoriali in seno all'organo, la cui partecipazione è adesso stabilita in via sistematica e non più previa semplice richiesta, come era diversamente previsto dalla precedente normativa<sup>255</sup>.

Le funzioni del CIAE vengono individuate nel «concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea» e di consentire il puntuale

<sup>250</sup> M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 4/2005, 482 ss.

<sup>251</sup> Come rileva M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 909.

<sup>252</sup> L'art. 2 del regolamento per il funzionamento del CIAE (d.P.R. 26 giugno 2015, n. 118, adottato ai sensi dell'art. 2, c. 6, legge n. 234/2012) consente anche di delegare un sottosegretario con funzioni di presidenza e convocazione del CIAE.

<sup>253</sup> L'art. 2, c. 1, legge n. 234/2012, fa riferimento al Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale.

<sup>254</sup> Art. 2, cc. 1 e 2, legge n. 234/2012.

<sup>255</sup> Cfr. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, cit., 29. Il più stretto raccordo viene sancito anche sul piano amministrativo, dato che la Presidenza del Consiglio può avvalersi anche del personale delle stesse Regioni, designato dalla Conferenza delle Regioni (art. 2, c. 8, legge n. 234/2012).

adempimento dei compiti di cui alla legge n. 234/2012<sup>256</sup>. Tali funzioni sono poi specificate dal regolamento che ne disciplina il funzionamento, attraverso una elencazione che sviluppa ampiamente le laconiche disposizioni legislative. In particolare, il CIAE varia le proprie competenze dal parere sull'opportunità di apporre la riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell'Ue<sup>257</sup>, alle direttive e proposte in merito all'attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno<sup>258</sup> e al coordinamento delle amministrazioni nazionali<sup>259</sup>; dalla formulazione di indirizzi nei confronti delle autonomie territoriali<sup>260</sup>, all'esprimersi sull'opportunità di esercitare i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni<sup>261</sup>; esercita competenze in tema di semplificazione e qualità della regolazione<sup>262</sup>, nonché, nell'ambito delle proprie funzioni, si pronuncia su ogni altro argomento che gli venga sottoposto<sup>263</sup>.

Come già anticipato, per comprendere il funzionamento di ciascun Comitato interministeriale è fondamentale guardare alla struttura di supporto. Il primo soggetto interlocutore del CIAE è il Dipartimento per le politiche europee, ossia l'apparato della Presidenza del Consiglio responsabile delle «attività di coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e di adeguamento della normativa nazionale»<sup>264</sup>. Presso di esso è incardinato l'ufficio di Segreteria del CIAE e del Comitato tecnico di valutazione<sup>265</sup>, e sempre al Dipartimento il CIAE deve comunicare «le linee generali, le direttive e gli indirizzi deliberati» ai fini della definizione unitaria

<sup>256</sup> Art. 2, c. 1, legge n. 234/2012.

<sup>257</sup> Art. 1, c. 2, lett. a, d.P.R. n. 118/2015.

<sup>258</sup> Spetta al CIAE di esprimere valutazioni e segnalazioni in merito allo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea (art. 1, c. 3, lett. a, d.P.R. n. 118/2015); pronunciarsi sulle misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Ue (art. 1, c. 3, lett. b); formulare valutazioni e proposte in merito alle azioni necessarie per prevenire il contenzioso dell'Ue (art. 1, c. 3, lett. e).

<sup>259</sup> Il CIAE adotta linee guida per il coordinamento delle amministrazioni dello Stato in vista della approvazione dei disegni di legge europea e di delegazione europea, sulla base degli indirizzi del Parlamento, delle indicazioni delle amministrazioni interessate e del parere della Conferenza Stato-Regioni (art. 1, c. 3, lett. c, d.P.R. n. 118/2015).

<sup>260</sup> Al CIAE spetta definire le linee di politica nazionale sull'elaborazione degli atti dell'Ue da sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni, esaminare questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza stessa (art. 1, c. 2, lett. b, d.P.R. n. 118/2015), trattare aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e territoriale (art. 1, c. 2, lett. c, d.P.R. n. 118/2015).

<sup>261</sup> Art. 1, c. 3, lett. d, d.P.R. n. 118/2015.

<sup>262</sup> Il CIAE valuta la coerenza degli obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione con la definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nella fase di predisposizione della normativa europea (art. 1, c. 2, lett. d, d.P.R. n. 118/2015).

<sup>263</sup> Art. 1, c. 4, d.P.R. n. 118/2015.

<sup>264</sup> Art. 18, legge n. 234/2012.

<sup>265</sup> Art. 2, c. 9, legge n. 234/2012.

della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea.

Viene inoltre confermato il modello inaugurato nel 2005, con la previsione di un "Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea", coordinato e presieduto dal Segretario del CIAE<sup>266</sup>. Questo organo non ha solo il compito di preparare le riunioni del CIAE, ma più ampiamente deve coordinare «la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea», che, nel quadro degli indirizzi del Governo, si traduce nell'interlocuzione diretta con le amministrazioni ministeriali, i rappresentanti italiani presso le istituzioni europee e nella verifica dell'esecuzione delle decisioni prese nel CIAE.

Del Comitato tecnico di valutazione fanno parte stabilmente i rappresentanti ministeriali, cui si aggiungono i rappresentanti di ciascuna Regione o Provincia autonoma, di ANCI, UPI e UNCEM, a seconda dell'oggetto trattato. Possono partecipare in qualità di osservatori anche i funzionari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali e delle autorità di regolamentazione o vigilanza. Anche in questa sede, quindi, viene garantita una ampia integrazione strutturale tra le amministrazioni coinvolte nelle decisioni. Questa composizione assume ancor più rilievo se si considera che tale Comitato tecnico opera come organo di "alta amministrazione", le cui competenze non si limitano alla mera istruttoria, ma costituisce la sede in cui nasce e si sviluppa la posizione italiana da rappresentare in sede europea, soprattutto in ordine alle questioni politicamente meno impegnative, portate poi a ratifica del CIAE<sup>267</sup>.

A livello organizzativo, dunque, si registra la centralità del Dipartimento per le politiche europee, attorno al quale ruotano le istanze di coordinamento previste dalla legge<sup>268</sup>, e del Comitato tecnico di valutazione, che risulta po-

<sup>266</sup> Art. 19, legge n. 234/2012.

<sup>267</sup> Come già emerso con riferimento al Comitato tecnico permanente di cui all'art. 2 della legge n. 11/2005; così M.E. PUOTI, *L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11: il comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), il comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Diritto e società*, 3/2006, 493.

<sup>268</sup> Osserva C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, cit., 704 s., come il Dipartimento menzionato operi in qualità di «interlocutore privilegiato» delle altre amministrazioni del Governo, di tutti gli altri organi dello Stato, così come delle Regioni e degli enti locali, oltre che come «interlocutore diretto» delle istituzioni Ue (in particolare della Commissione europea) per la gestione delle procedure di infrazione nonché per l'esecuzione di alcuni programmi dell'Unione. Secondo R. ADAM, D. CAPUANO, A. CIAFFI, A. ESPOSITO, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s., 2015, 12, inoltre, è al Dipartimento che competono il coordinamento e la finalizza-

tenziato dalla riforma del 2012 rispetto alla precedente disciplina<sup>269</sup>: il CIAE rappresenta il “cuore politico”<sup>270</sup> di questo sistema, entro cui vengono elaborati i principali indirizzi politici di settore. Il coordinamento con gli altri organi e livelli di governo coinvolti, oltre che dal punto di vista di composizione interna, si concretizza anche nell’obbligo del CIAE di rispettare gli indirizzi espressi dalle Camere<sup>271</sup>, oltre al rispetto delle competenze attribuite alla Conferenza Stato-Regioni e al Consiglio dei Ministri<sup>272</sup>. Una limitata forma di coordinamento, inoltre, viene prevista anche nei confronti del CIPE, che - come visto - esercita anch’esso competenze in ambito europeo<sup>273</sup>.

In astratto, dunque, non è da escludere che il Consiglio dei Ministri possa limitarsi anche solo a ratificare le decisioni assunte all’interno del Comitato, ove ce ne fosse bisogno, lasciando a quest’ultimo collegio più ristretto il compito di definire, in via di fatto, l’indirizzo politico settoriale<sup>274</sup>. Occorrerebbe tuttavia valutare quale sia in concreto l’operato di questo Comitato. Non po-

zione sia dell’attuazione degli obblighi europei, ai fini in particolare della predisposizione dei diversi provvedimenti di legge previsti dalla legge, che della gestione delle procedure d’infrazione e degli altri casi di possibile violazione di quegli obblighi da parte dell’Italia. Sempre la stessa struttura assicura, anche in prima persona, il corretto adempimento dei diversi obblighi informativi del Governo verso il Parlamento. La legge, così, porta a definito compimento il progressivo spostamento dal Ministero degli affari esteri alla Presidenza del Consiglio della competenza in materia di fase ascendente e, più in generale, di definizione delle politiche europee del Paese.

<sup>269</sup> Secondo L. SALTARI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il sistema di coordinamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2013, 476 ss., è proprio il Comitato tecnico di valutazione ad uscirne rafforzato a discapito del Dipartimento per le politiche europee, essendo in contatto con le amministrazioni ministeriali e di altro tipo, oltre che con i rappresentanti italiani in Europa in qualità di apparato permanente, disponendo delle informazioni e delle valutazioni delle burocrazie di settore.

<sup>270</sup> Così R. ADAM, D. CAPUANO, A. CIAFFI, A. ESPOSITO, C. ODOE, M. RICCIARDELLI, *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 12.

<sup>271</sup> Si ricorda che una delle esigenze già emerse sotto la vigenza della precedente legge n. 11/2005 era stata quella di garantire un maggior raccordo tra Parlamento e Governo: a questo scopo, l’art. 2, c. 1, era stato nel frattempo modificato dalla legge 4 giugno 2010, n. 96, nel senso di impegnare il CIAE a tener conto dei «pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie» su cui maturavano le linee politiche del Governo; cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012 n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., 13.

<sup>272</sup> Art. 2, cc. 1 e 3, legge n. 234/2012.

<sup>273</sup> La legge n. 234/2012 si fa carico di questa eventualità solamente a proposito di quanto accade nella “sessione europea” della Conferenza Stato-Regioni, di cui all’art. 22, della legge n. 234/2012, ove si prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari europei riferisca al CIPE «per gli aspetti di competenza di cui all’art. 2 della legge 16 aprile 1987, n. 183», ossia relative all’«azione necessaria per armonizzare la politica economica nazionale con le politiche comunitarie». Si ricorda anche che l’art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 430/1997, affida al CIPE le funzioni di «coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie».

<sup>274</sup> Come osservato anche da D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 140, rispetto al precedente CIAE.

tendo disporre delle delibere concretamente adottate, che non vengono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, è possibile comunque ricavare un giudizio indiretto a partire dalle relazioni consuntive annuali del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Ue e, soprattutto, dalle risoluzioni adottate su tali relazioni dalle quattordicesime Commissioni permanenti di Camera e Senato. In un'ottica complessiva trovano conferma, soprattutto nel periodo immediatamente successivo alla riforma del 2012, le difficoltà di cui soffre endemicamente il Governo nel realizzare un coordinamento efficace e che si attesti sul piano propriamente politico<sup>275</sup>, sebbene nel periodo più recente sembra che il CIAE abbia cominciato ad entrare "a regime" realizzando un coordinamento politicamente più significativo<sup>276</sup>.

Passando poi ad un altro organo, ad una logica analoga, sicuramente più circoscritta dal punto di vista settoriale, delle tipologie di competenze esercitate e del loro rilievo politico, può essere ricondotto il Comitato interministeriale che opera nel settore bieticolo-saccarifero, istituito dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 2006, n. 81.

Il commercio dello zucchero è un settore tradizionalmente ad appannaggio del diritto comunitario. Nata sul finire degli anni '60, l'organizzazione comune del mercato (OCM) dello zucchero è da sempre supportata attraverso una disciplina diretta ad assicurare adeguati livelli di redditività a coltiva-

<sup>275</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, Doc. LXXXVII, n. 1-A, Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 (approvata il 30 luglio 2013), ove si registrano difficoltà nella formazione della posizione italiana nel processo decisionale dell'Unione da parte delle amministrazioni competenti, in merito alle quali si ritiene necessario migliorare gli strumenti di coordinamento esistenti, a partire dall'attività del CIAE. Si evince chiaramente come l'attività del Comitato si sia svolta essenzialmente, anche nel 2012, a livello amministrativo piuttosto che politico, attraverso il Comitato tecnico permanente del CIAE, che ha esercitato funzioni di impulso e coordinamento nella definizione della posizione italiana sulle proposte di atti normativi di fonte europea.

<sup>276</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, Doc. LXXXVII, n. 2-A, Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera sulla Relazione consuntiva del Governo per gli anni 2013-2014 (approvata il 30 giugno 2015), ove si legge come il CIAE «è stato rilanciato nell'ultimo anno quale sede di coordinamento della posizione nazionale sui principali dossier di portata trasversale. In tal modo è stata finalmente data attuazione ad uno dei pilastri della legge n. 234 che mirava a rafforzare la coerenza e l'efficacia della posizione negoziale del nostro Paese». Cfr. anche CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, Doc. LXXXVII, n. 4-A, Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera sulla Relazione consuntiva del Governo per l'anno 2015 (approvata il 12 aprile 2016), ove è stata evidenziata, con riferimento al processo di integrazione europea e alle politiche istituzionali, «l'esigenza di rafforzare ulteriormente il coordinamento tra le diverse amministrazioni nazionali, sia per quanto riguarda la fase ascendente degli atti dell'Unione europea, sia per quanto concerne il contenzioso in atto presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, anche al fine di migliorare il tasso di trasposizione nell'ordinamento italiano delle direttive riguardanti il mercato interno (cosiddetto scoreboard del mercato interno), nonché di ridurre ancora il numero di infrazioni comunitarie pendenti nei confronti dell'Italia».

tori e imprese produttrici, da una parte, e garantire ai consumatori l'approvvigionamento di una derrata strategica, contenendo ragionevolmente i prezzi e stabilizzando i mercati, dall'altra<sup>277</sup>. L'OCM dello zucchero ha però finito, di fatto, per offrire riparo alle istanze protezionistiche non solo dei bieticoltori, ma anche delle grandi imprese multinazionali di trasformazione e commercializzazione dello zucchero: ragione per cui, tra l'altro, si sono succeduti nel tempo una pluralità di interventi normativi correttivi che ha dato vita ad un regime molto complesso<sup>278</sup>.

A distanza di molti anni, ed in risposta alla crisi che rischiava di compromettere la competitività e la redditività economica dell'intero comparto, si è dato vita ad un processo di ristrutturazione dell'industria saccarifera, avviato con i regolamenti (CE) nn. 318, 319, 320/2006. Il processo di revisione della OCM è stato particolarmente elaborato a causa della struttura dello stesso comparto, organizzato con un sistema di quote produttive e prezzi controllati, oltre che caratterizzato dalla conseguente formazione di eccedenze da smaltire facendo ricorso ad un regime permanente di sussidi all'esportazione<sup>279</sup>. Il regolamento n. 320, in particolare, ha predisposto un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'intera industria saccarifera, promuovendo l'abbandono della produzione di zucchero e la riconversione industriale verso le filiere agroenergetiche, ovvero nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Agli indirizzi provenienti dalla normativa europea si è allineato anche il legislatore nazionale, che in risposta ha tra l'altro adottato il citato d.l. n. 2/2006, che istituisce il Comitato interministeriale in parola «al fine di fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero»<sup>280</sup>. In particolare, tale organo è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, dal Ministro delle politiche agricole e forestali, con le funzioni di Vicepresidente, e da cinque altri Ministri<sup>281</sup>, cui si affiancano tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

<sup>277</sup> Cfr. R.M. D'ANTUONO, *Nuove pregiudiziali: tassazione e imputazione delle scorte, forma della rinuncia alle consegne. Un pò d'ordine nel ginepraio dell'OCM dello zucchero*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2013, 305 ss.

<sup>278</sup> G. DI PLINIO, *British sugar e le metamorfosi dello "zucchero C" davanti alla Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2002, 894 ss.

<sup>279</sup> L'attuale OCM si basa sui classici strumenti della Politica agricola comune PAC: quote di produzione, attraverso la ripartizione delle porzioni di mercato a ciascuno Stato membro, che a sua volta distribuisce la propria quota nazionale alle imprese sul territorio; sostegno del prezzo interno; protezione nei confronti dei Paesi terzi; smaltimento delle eccedenze sul mercato mondiale con restituzioni alle esportazioni. Cfr., più approfonditamente, A. ZEZZA, *Zucchero: dopo quarant'anni si volta pagina ma con cautela*, in [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).

<sup>280</sup> Art. 2, c. 1, d.l. n. 2/2006.

<sup>281</sup> Si tratta del del Ministro dell'economia e delle finanze, delle attività produttive, del lavoro e delle politiche sociali, per le politiche comunitarie, dell'ambiente e della tutela del territorio.

Il Comitato è istituito presso la Presidenza del Consiglio e la figura preponderante è, come facilmente intuibile, il Ministro delle politiche agricole e forestali, che ne è vicepresidente, mentre le funzioni di segreteria vengono svolte da un dirigente dello stesso Ministero.

Tra le sue funzioni, il Comitato approva il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera<sup>282</sup>; coordina le misure comunitarie e nazionali previste per la riconversione industriale del settore e per le connesse problematiche sociali; formula direttive per l'approvazione dei progetti di riconversione<sup>283</sup>. Il Comitato, dunque, esercita competenze che vanno dalla pianificazione, al coordinamento e alle direttive, sino a funzioni più marcatamente di amministrazione attiva secondo quanto stabilito anche dalla più recente normativa<sup>284</sup>. Il Comitato, inoltre, ha il compito di interloquire sia con le istituzioni europee, in ragione del regime degli aiuti di Stato, sia con le Regioni, a motivo dei progetti di riconversione presentati dalle imprese interessate e sui quali riferiscono i rappresentanti regionali presenti nel Comitato.

<sup>282</sup> Il Comitato interministeriale ha approvato il Piano e le conseguenti direttive in data 31 gennaio 2007.

<sup>283</sup> Art. 2, c. 2, d.l. n. 2/2006.

<sup>284</sup> Il legislatore italiano è tornato più volte sulla materia, come ricordano P. CAVRINI, G. SANDULLI, *Dallo zucchero all'energia da fonti rinnovabili*, in R. FABEN (a cura di), *Zucchero italiano. Una storia nobile, una sfida nuova*, Donzelli, Roma, 2012, 191 ss., sia attraverso la predisposizione di forme di incentivo alle imprese da riconvertire, come quelle di cui alle leggi nn. 296/2006 e 244/2007, sia affidando al Comitato interministeriali ulteriori funzioni. In particolare, l'art. 19, c. 1, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, qualifica i progetti di riconversione presentate dalle imprese del comparto bieticolo saccarifero come aventi «carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio». Il comma successivo stabilisce che il Comitato interministeriale «dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale». La Corte costituzionale, con sentenza n. 62/2013, ha dichiarato l'illegittimità delle previsioni contenute nel secondo comma, in quanto collocabili nella materia «agricoltura», di potestà residuale regionale, e dunque illegittime sia che si qualifici l'intervento del Comitato come regolamentare, sia come potere sostitutivo o chiamata in sussidiarietà, perché in contrasto con il principio di leale collaborazione. Ha quindi fatto seguito il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116, che con l'art. 30-ter, c. 2, ha circoscritto l'intervento del Comitato interministeriale stabilendo che «nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, nomina senza indugio [...] un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale sottoscritti con il coordinamento del Comitato interministeriale, in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate». La Corte costituzionale, però, è ritornata ancora una volta a dichiararne l'illegittimità, con sentenza n. 171/2015, per violazione dell'art. 120, c. 2, Cost., nella parte in cui non prevede la necessaria partecipazione al procedimento della Regione interessata.

### 3.4 I Comitati interministeriali nella continua tensione tra esigenze di collegialità...

I Comitati interministeriali rappresentano formule di governo con le quali si cerca di render collegiale l'elaborazione o l'attuazione di politiche entro cui vengono in gioco interessi riconducibili ad una molteplicità di centri di imputazione. In alcuni casi, questo tentativo di coinvolgere un numero più ampio di vertici ministeriali si giustifica anche per la supremazia esercitata nello specifico settore da uno determinato soggetto istituzionale, nel tentativo di stemperare questa posizione di forza e ricondurre ad una collegialità più ristretta la decisione di governo.

Un esempio di Comitati che rispondono a questa logica può essere considerato quello che attualmente prende il nome di Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124. Questo Comitato si trova ad operare nel delicato settore delle politiche delle informazioni per la sicurezza, ove emerge tradizionalmente il ruolo preponderante del Presidente del Consiglio, impegnato nel difficile contemperamento tra le opposte esigenze di trasparenza e pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, da una parte, e segretezza delle informazioni a tutela della sicurezza e della difesa della Repubblica, dall'altra<sup>285</sup>.

Anche questo Comitato vanta un precedente storico, che trae origine dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, la quale recava la prima disciplina organica sui servizi di informazione e sicurezza in epoca repubblicana, assoggettando così anche questo settore al principio di legalità<sup>286</sup>. L'art. 2 di questa legge istituiva presso la Presidenza del Consiglio il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS), cui venivano affidate funzioni «di consulenza e proposta» nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in ordine agli indirizzi generali e agli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza<sup>287</sup>.

<sup>285</sup> Cfr. P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1987, 29 ss.

<sup>286</sup> Cfr. A. POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, 1999, 78. Su tale legislazione, v. anche S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1978; G. COCCO, *I Servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, I, Cedam, Padova, 1980; A. MASSERA, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 393 ss.

<sup>287</sup> Quanto ai poteri consultivi, il CIIS adottava pareri sulla nomina del direttore Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) (art. 4) e del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE) (art. 6); adottava il parere sulla consistenza dell'organico del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS) e di ciascun Servizio, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico-economico e i casi e le modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente (art. 7). I poteri di proposta si riferivano invece alla ripartizione delle risorse da assegnare per spese di organizzazione e di funzionamento del CESIS, del SISMI, del SISDE e dei Ministeri. Lo definivano "organo ausiliario" del Presidente del Consiglio C. MOSCA,

Si trattava di un organo del tutto atipico, che presentava diverse peculiarità rispetto agli altri Comitati interministeriali, a partire dalla non delegabilità della sua presidenza, o dall'aver sostanzialmente come destinatario esclusivo delle proprie pronunce soltanto il Presidente del Consiglio<sup>288</sup>. Il CIIS non costituiva tanto il tentativo di recuperare una collegialità più ristretta e più efficiente rispetto a quella giudicata troppo ampia del Consiglio dei Ministri, quanto il reinserimento di una qualche forma di collegialità al vertice di un settore del tutto "speciale", che da sempre - come anticipato - è dominato dal protagonismo del Presidente del Consiglio<sup>289</sup>.

Dal punto di vista del suo rendimento, il CIIS aveva ricoperto un ruolo marginale, faticando ad assumere un ruolo pregnante nel sistema e risolvendosi in uno strumento collegiale a funzionamento "discontinuo"<sup>290</sup>, che si riuniva prevalentemente in occasione delle nomine sottoposte al suo parere preventivo, oppure in occasione della sostanziale ratifica delle direttive annuali sulle priorità da conferire all'attività informativa<sup>291</sup>.

È così che, dopo ben quaranta anni, si giunge alla riforma del sistema dell'*intelligence* italiana, in un panorama radicalmente trasformato da quello del precedente quadro regolativo<sup>292</sup>. Per quanto qui di maggiore interesse, è possibile tener presente che il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica è adesso parte integrante del "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica", assieme al Presidente del Consiglio, alla "Autorità delegata", ovvero al Ministro senza portafoglio o il Sottosegretario di Stato cui il Presidente del Consiglio può delegare le funzioni ad esso non attribuite in via esclusiva, al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), oltre che all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e all'Agenzia in-

*Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, App., VIII, 1987, 157; A. ANZON, *Servizi segreti*, in *Enc. giur.*, XXXIII, 1992, 3.

<sup>288</sup> Cfr. già le considerazioni svolte sul CIIS da C. MOSCA, *Servizi di informazione e di sicurezza*, cit., 162.

<sup>289</sup> Come osservato da A. MASSERA, *Servizi di informazione e sicurezza*, cit., 401.

<sup>290</sup> A. MASSERA, C. MOSCA, *I Servizi di informazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, 525.

<sup>291</sup> Cfr. le considerazioni di M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in AA.VV., *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Giuffrè, Milano, 2008, 74.

<sup>292</sup> Si pensi solo alla fine della guerra fredda, all'avanzare di nuove forme di terrorismo, al consolidarsi di nuove forme di criminalità organizzata, ai pericoli legati alle risorse naturali ed energetiche, ai flussi migratori, alle nuove tecnologie. Più in generale, sulla riforma, v. M. SAVINO, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2008, 121 ss.; P. BONETTI, *Problemi costituzionali della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Diritto e società*, 2/2008, 251 ss.; AA.VV., *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Giuffrè, Milano, 2008.

formazioni e sicurezza interna (AISI) (che costituiscono i “servizi di informazione per la sicurezza”)<sup>293</sup>.

In generale, il CISR svolge funzioni qualificabili come di «consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell’informazione per la sicurezza»<sup>294</sup>. La responsabilità generale della politica dell’informazione per la sicurezza spetta sempre al Presidente del Consiglio, il quale si avvale del DIS, sottoposto a lui stesso o alla Autorità da lui delegata, e rimane responsabile unico dell’indirizzo, controllo e coordinamento (anche tramite il DIS) delle due citate Agenzie, a loro volta incaricate delle operazioni di ricerca, elaborazione e analisi delle informazioni.

Il nuovo sistema, dunque, rafforza il ruolo “monocratico” del Presidente del Consiglio, a discapito dei Ministri della difesa e dell’interno<sup>295</sup>. La previgente disciplina, infatti, poneva i Servizi alle dipendenze di questi Ministri, creando momenti di difficile coordinamento rispetto al Presidente del Consiglio che era pur sempre investito del potere di “alta direzione” e responsabile politico del settore. Indirettamente, inoltre, il CIIS veniva ridotto ad organo di ratifica delle decisioni prese da queste due figure<sup>296</sup>. Nella disciplina attualmente vigente tali Ministri non vengono del tutto esautorati, ma vengono ricompresi nell’ambito di un più ampio collegio, ossia il nuovo CISR, che non esercita solamente funzioni consultive e deliberative strettamente enumerate, come nel sistema precedente, ma che è chiamato a realizzare una collegialità “ristretta” rispetto alle decisioni di lungo periodo sulle politiche di informazione per la sicurezza del Governo<sup>297</sup>.

Più nello specifico, il CISR è composto dal Presidente del Consiglio, che lo presiede, dall’Autorità delegata e da sei Ministri<sup>298</sup>. La composizione del CISR è variabile, poiché il Presidente del Consiglio può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato, anche a seguito di loro richiesta e senza diritto

<sup>293</sup> Art. 2, c. 1, legge n. 124/2007.

<sup>294</sup> Art. 5, c. 1, legge n. 124/2007. Ad esse si aggiungono anche le «funzioni di consulenza, proposta e deliberazione, in caso di situazioni di crisi che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale», di cui all’art. 7-bis del d.l. 30 ottobre 2015, n. 174, introdotto in sedi di conversione dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

<sup>295</sup> Cfr. P. BONETTI, *Problemi costituzionali della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica*, cit., 253 ss., il quale rileva come la nuova legge rafforza il ruolo “monocratico” del Presidente del Consiglio, rispetto alla normativa del 1977 che affidava lui solamente funzioni di “alta direzione, responsabilità politica generale e coordinamento”.

<sup>296</sup> Cfr. P.L. VIGNA, *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza*, in *Legislazione penale*, 4/2007, 697.

<sup>297</sup> Così P. BONETTI, *Problemi costituzionali della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica*, cit. 257. Propende invece per una interpretazione più restrittiva delle competenze del CISR, pur sempre più ampia di quella del precedente CIIS, M. VALENTINI, *L’ordinamento del sistema politico dell’informazione per la sicurezza*, cit., 74 s.

<sup>298</sup> L’art. 5, c. 3, legge n. 124/2007, menziona i Ministri degli affari esteri, dell’interno, della difesa, della giustizia, dell’economia e delle finanze, dello sviluppo economico.

di voto, altri componenti del Consiglio dei Ministri, i direttori dell'AISE e dell'AISI, nonché altre autorità civili e militari di cui di volta in volta sia ritenuta necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare<sup>299</sup>.

La centralità del Presidente del Consiglio si esplicita anche riguardo alle strutture di supporto, dal momento che il segretario del CISR è il direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, istituito presso la Presidenza del Consiglio<sup>300</sup>.

Quanto alle competenze, le citate funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza vengono esplicitate in un elenco previsto dalla stessa legge.

Il CISR, in via generale e a differenza del precedente CIIS, elabora «gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire» nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza<sup>301</sup>.

I poteri consultivi si traducono in una serie di pareri e pronunce adottate in occasione dell'esercizio dei poteri di direttiva del Presidente del Consiglio<sup>302</sup>, sulle nomine da lui disposte<sup>303</sup>, su ulteriori decisioni di questi<sup>304</sup> e, più in generale, sull'adozione delle norme regolamentari attuative della legge<sup>305</sup>.

Il CISR, infine, oltre ad essere destinatario dei rapporti annuali sul funzionamento e sull'organizzazione dell'AISE e dell'AISI<sup>306</sup>, spende anche poteri deliberativi sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS, l'AISE e l'AISI, e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi<sup>307</sup>, di cui è sempre responsabile ultimo il Presidente del Consiglio<sup>308</sup>.

<sup>299</sup> Art. 5, c. 5, legge n. 124/2007.

<sup>300</sup> Art. 5, c. 4, legge n. 124/2007.

<sup>301</sup> Art. 5, c. 2, legge n. 124/2007.

<sup>302</sup> Il CISR si pronuncia sulle direttive del Presidente del Consiglio riguardanti: l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (art. 1, c. 3, legge n. 124/2007), le direttive rivolte al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e ai servizi di informazione per la sicurezza per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali (art. 1, c. 3-bis).

<sup>303</sup> Il CISR adotta un parere sulla nomina del direttore generale del DIS (art. 4, c. 5, legge n. 124/2007), sulla nomina e revoca del direttore dell'AISE (art. 6, c. 7) e dell'AISI (art. 7, c. 7).

<sup>304</sup> Il CISR adotta un parere sui progetti di ricerca informativa elaborati dal DIS (art. 4, c. 3, lett. d, legge n. 124/2007) e circa la trasmissione, da parte del DIS, di informazioni e analisi ad amministrazioni pubbliche o enti interessati all'acquisizione di informazioni per la sicurezza (art. 4, c. 3, lett. f). Il CISR delibera anche sulla disciplina regolamentare, approvata con d.P.C.M., circa l'azione del Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS) (art. 8, c. 2, legge n. 124/2007).

<sup>305</sup> Art. 43, c. 1, legge n. 124/2007.

<sup>306</sup> Art. 6, c. 8, e art. 7, c. 8, legge n. 124/2007.

<sup>307</sup> Art. 5, c. 2, legge n. 124/2007.

<sup>308</sup> Il CISR delibera sulla ripartizione delle risorse, effettuata dal Presidente del Consiglio, per la copertura delle spese del Sistema di informazione per la sicurezza (art. 29, c. 1, legge n. 124/2007),

Anche nel caso del CISR non è semplice valutare come le attività si siano sviluppate nella prassi. Le delibere di questo Comitato, come è facile intuire, non sono oggetto di pubblicazione, ricadendo in un settore che presenta numerosi profili di “sensibilità”. Fatto sta che la missione del CISR è quella di rendere collegiale l’elaborazione degli indirizzi e la fissazione degli obiettivi fondamentali, la cui responsabilità ultima rimane in capo al Presidente del Consiglio. Come visto, al Comitato spetta individuare gli interessi nazionali da tutelare e la pianificazione delle priorità esterne ed interne, sulle quali poi il DIS e i servizi dovranno concentrare la propria azione informativa, secondo le direttive del Presidente del Consiglio, oltre che quantificare le risorse finanziarie che dovranno essere utilizzate a questi scopi<sup>309</sup>. Indirettamente è possibile ricavare elementi che confermano come l’attività del CISR eserciti un peso politico non trascurabile.

I recenti sviluppi legislativi, innanzitutto, si sono mossi nella direzione di rafforzare il ruolo del CISR anche nella politica di sicurezza cibernetica, a seguito delle modifiche alla legge n. 124/2007 apportate dalla legge 7 agosto 2012, n. 133<sup>310</sup>. Inoltre, per quanto ricavabile dalle relazioni annuali del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) e dalle relazioni annuali del Governo sulla politica dell’informazione per la sicurezza, vi

delibera sui bilanci preventivi e consuntivi del DIS, AISE e AISI, approvati con d.P.C.M. (art. 29, c. 3).

<sup>309</sup> P. BONETTI, *Problemi costituzionali della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica*, cit. 257 s.

<sup>310</sup> Sulle modifiche di cui alla legge n. 133/2012 cfr., più approfonditamente, M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014, disponibile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it); G. SCACCIA, *“Intelligence” e segreto di stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e società*, 3/2012, 585 ss. Si è già accennato al parere del CISR sulle direttive del Presidente del Consiglio rivolte al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e ai servizi di informazione per la sicurezza per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali (art. 1, c. 3-bis). Il d.P.C.M. 24 gennaio 2013, “Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale”, rafforza la posizione del CISR e, seppur lo qualifichi - impropriamente, visto gli atti aventi rilevanza esterna che può adottare - come Comitato istituito ai sensi dell’art. 5, c. 2, lett. h, della legge n. 400/1988, lo definisce anche come «l’organo di indirizzo politico e di coordinamento strategico nel campo della sicurezza cibernetica», avente il compito di «assicurare, nella materia della sicurezza cibernetica, un solido e affidabile meccanismo di raccordo tra la politica dell’informazione per la sicurezza e gli altri ambiti di azione che vengono in rilievo nella specifica materia». Per le relative competenze, v. art. 4, fra cui: propone al Presidente del Consiglio l’adozione del “Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico”, contenente l’indicazione dei profili e tendenze evolutive delle minacce e vulnerabilità dei sistemi e reti di interesse nazionale, la definizione dei ruoli e compiti dei diversi soggetti, pubblici e privati (lett. a); delibera il “Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali”, contenente gli obiettivi da conseguire e le linee di azione da porre in essere per realizzare il Quadro strategico nazionale (lett. b); esprime parere sulle direttive emanate dal presidente del Consiglio per attuare il Piano nazionale per la protezione cibernetica (lett. c).

sono indizi che confermano come l'attività del CISR si espliciti in una effettiva azione di pianificazione e impulso<sup>311</sup>, anche grazie all'istituzione nella XVI legislatura di un "CISR tecnico", avente compiti istruttori nei confronti del CISR "politico" e di coordinamento tra le amministrazioni per la fissazione del fabbisogno informativo e la definizione delle priorità<sup>312</sup>. Rimane fermo però, che la responsabilità sulla convocazione e il coinvolgimento del CISR sia sempre ad appannaggio del Presidente del Consiglio, cui spetterà decidere, anche in relazioni a singoli episodi, come recentemente accaduto con la vicenda dei fucilieri di marina trattenuti in custodia dalle autorità indiane<sup>313</sup>, se

<sup>311</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, Doc. XXXIV n. 1, Relazione annuale del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, approvata nella seduta del 10 dicembre 2014, ove si dà conto di come il Presidente del Consiglio «ha sottolineato l'innovazione rappresentata dalla pianificazione informativa che tale Comitato [il CISR] ha messo a punto e che permette all'intelligence di ricevere impulsi chiari, di lavorare su direttrici fondamentali ritenute prioritarie e quindi operare in modo più incisivo».

<sup>312</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, Doc. XXXIV n. 7, Relazione annuale del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, approvata nella seduta del 23 gennaio 2013, ove si legge che «la riforma del 2007 ha esteso la competenza intelligence alla "protezione degli interessi economici, scientifici e industriali dell'Italia" e ha attribuito al CISR il compito di definire annualmente il "fabbisogno informativo" che deve costituire l'indirizzo cui orientare l'attività dell'intero Sistema di informazione per la sicurezza. È evidente, infatti, come la previsione legislativa avesse necessità di essere specificata attraverso le concrete indicazioni delle diverse strutture dello Stato, rappresentate nel CISR, sulla base delle esigenze provenienti dall'evoluzione della situazione politica ed economica interna e internazionale. [...] Un concreto passo in avanti è stato compiuto in tal senso attraverso l'istituzione del cosiddetto CISR tecnico presieduto dal direttore generale del DIS e composto dai capi di gabinetto dei Ministri componenti del CISR e dal Segretario generale del Ministero degli affari esteri. Tale organismo ha il compito di preparare i lavori del Comitato interministeriale strutturando i rapporti con le singole amministrazioni, favorendo così il processo di formazione delle priorità. È infatti compito del Presidente del Consiglio e del CISR stabilire le priorità strategiche del Paese». La funzionalità del "CISR tecnico" è confermata anche dalla Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza per il 2016 (SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, Doc. XXXIII n. 4).

<sup>313</sup> Si tratta, come noto, della vicenda dei fucilieri di marina trattenuti in custodia dalle autorità indiane per il presunto omicidio di alcuni pescatori locali nel febbraio 2012. Il Governo italiano, in un primo momento, ha stabilito di trattenerli in Italia i due fucilieri, con una decisione dell'8 marzo presa in un vertice ristretto tra i Ministri di affari esteri, difesa e giustizia, e successivamente condivisa dal Presidente del Consiglio e dal Capo dello Stato. Successivamente, con l'aggravarsi dei rapporti con lo Stato indiano, il Presidente del Consiglio ha deciso di assumere in prima persona la gestione della crisi, sino ad allora nelle mani del Ministro degli affari esteri, decidendo di convocare il CISR per definire la posizione dell'Italia e trovare una soluzione. Nelle riunioni del 20 e 21 marzo, il CISR, superate le riserve dei Ministri di affari esteri e difesa, ha acconsentito al rientro dei militari in India a condizione che siano fornite precise garanzie sul trattamento loro riservato. Questi sviluppi, peraltro, hanno condotto alle dimissioni del Ministro degli affari esteri, presentate durante l'informativa alla Camera del 26 marzo 2013, senza che fossero preavvisate né al Presidente del Consiglio, né il Capo dello Stato. Sulla vicenda e su alcune considerazioni legate alla prassi durante i Governi Monti e Letta, cfr. R. BELLANDI, *L'Affermazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) quale nuovo protagonista della politica di sicurezza nazionale*, in *Federalismi.it*, 24, 2013, disponibile su: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

governare il sistema dando un'impronta maggiormente monocratica o collegiale.

### **3.5 (segue) ed esigenze di rafforzamento monocratico**

Di converso rispetto all'ipotesi analizzata nel paragrafo precedente, l'istituzione di un Comitato interministeriale può corrispondere alla volontà di rafforzare la posizione istituzionale del Ministro nel cui settore l'organo collegiale svolge le proprie funzioni. Già in passato è emerso come la moltiplicazione dei Comitati interministeriali trovasse spiegazione anche negli equilibri tra burocrazie ministeriali e Ministri: da un punto di vista amministrativo-burocratico, l'istituzione di un Comitato risulta appetibile per la riconduzione presso il ministero di settore delle strutture di segreteria e delle funzioni istruttorie delle rispettive decisioni<sup>314</sup>; da un punto di vista politico, accade che i Ministri chiedano 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 governo<sup>315</sup>.

A questa logica di rafforzamento della posizione delle politiche settoriali e del Ministro preposto può essere ricondotto il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), istituito dalla legge 11 agosto 2014, n. 125, recante la nuova "disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo".

Anche in questo caso l'istituzione di un organo interministeriale nel settore non è una novità recente. Antecedente storico della riforma del 2014 è la legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante la disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, adottata allo scopo di disciplinare strutture capaci di amministrare con efficienza e trasparenza la cooperazione allo sviluppo, oltre che adeguare alla realtà operativa le diverse tipologie di aiuto e i differenti tipi di intervento<sup>316</sup>. Già l'art. 3 della legge n. 49/1987 istituiva il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, organo che, anche con l'idea di rafforzare la posizione del Ministro degli affari esteri,

<sup>314</sup> Cfr. M. CARABBA, *Programmazione economica*, cit., 1147 ss.

<sup>315</sup> D. CODUTI, *I comitati interministeriali*, cit., 116 ss.

<sup>316</sup> Per una disamina dei contenuti e delle forme di intervento ivi previste, v. E. DEL CASALE, *La nuova disciplina della cooperazione allo sviluppo*, in *Politica del diritto*, 1989, 99 ss., che osserva come già in quegli anni emergeva come, da una parte, la cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo rappresentasse, oramai, un impegno consolidato nell'ambito della comunità internazionale al fine di elaborare linee politiche e strumenti attuativi idonei a favorire condizioni di stabilità e di benessere sufficienti ad assicurare relazioni pacifiche tra Paesi, e dall'altra, che le relazioni con i Paesi esteri concernenti lo scambio di merci e servizi, nonché l'intermediazione finanziaria, fossero divenute una componente essenziale per le imprese italiane.

diveniva la sede di coordinamento interministeriale per la politica di cooperazione grazie ad una serie ampia di prerogative<sup>317</sup>.

Gli sviluppi che si sarebbero verificati già a pochi anni dall'entrata in vigore della legge del 1987, a livello sia nazionale che internazionale<sup>318</sup>, hanno messo in discussione buona parte dell'impianto di fondo di tale normativa, fra cui la stessa utilità di mantenere in vita un Comitato interministeriale *ad hoc*. È così che si è giunti alla soppressione del CICS e all'assorbimento delle relative competenze da parte del CIPE<sup>319</sup>.

È solo dopo alcuni decenni di attesa, quindi, che è stata formulata una nuova disciplina organica in questo settore, introducendo alcune significative novità, ma mantenendo anche alcuni tratti di fondo della precedente impostazione<sup>320</sup>. Tale riforma si basa su tre pilastri, ovvero il nuovo apparato del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, il cui vertice mantiene la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo; la nuova Agenzia della cooperazione allo sviluppo, responsabile per gli aspetti gestionali e operativi; il CICS, che fa la sua ricomparsa nella *governance* della cooperazione internazionale per lo sviluppo<sup>321</sup>.

<sup>317</sup> La legge n. n. 49/1987 affidava un complesso eterogeneo di funzioni al CICS: si pensi all'art. 3, cc. 2 e 6, lett. a, che demandava al CICS la definizione degli indirizzi programmatici della cooperazione allo sviluppo e la determinazione delle priorità per aree geografiche, settori e strumenti di intervento; oppure l'art. 7, che, a valere sul Fondo di rotazione di cui all'art. 6, consentiva la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per favorire la creazione di imprese miste in Paesi in via di sviluppo, e affidava al CICS la quantificazione delle risorse da destinare a tale scopo, i criteri per la selezione delle iniziative, le condizioni a cui possono essere concessi tali crediti.

<sup>318</sup> Sul piano interno, si sono manifestate criticità relative alla gestione della cooperazione, oggetto in taluni casi di vicende giudiziarie nonché dell'istituzione, nella XII Legislatura, di un'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta (legge 17 gennaio 1994, n. 46). Sul piano esterno, si pensi all'ampliamento della cooperazione a diretta conduzione dell'Unione europea, che con il Trattato di Maastricht acquisiva fondamento diretto nel Trattato sull'Unione (Titolo XVII), divenendo così politica comunitaria a tutti gli effetti; oppure ai numerosi atti e indirizzi espressi nelle diverse sedi internazionali. Cfr. E. BELLONI, *Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, 519 ss.

<sup>319</sup> L'art. 1, cc. 21 e 24, lett. a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha soppresso il CICS, mentre l'art. 6, c. 4, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, ha attribuito al CIPE le funzioni svolte da tale Comitato, fra cui quelle previste dagli artt. 3 e 7 della richiamata legge n. 49/1987.

<sup>320</sup> Cfr., più approfonditamente, M. TAGLIABUE, *Una "anticipazione" della riforma: la nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo*, in *Non profit*, 1/2015, 121 ss.; P.A. PESTICCIO, *Una nuova legge per la cooperazione. Sarà vera gloria?*, in *Cooperative e enti non profit*, 1/2015, 21 ss.

<sup>321</sup> Cfr. la stessa relazione introduttiva al p.d.l., in SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, n. 1326, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, 4, ove si legge che «il CICS assumerà un ruolo di definizione strategica, coordinamento, verifica e monitoraggio della cooperazione italiana. Un ruolo da svolgere in rapporto con il Parlamento, chiamato a dare il proprio indirizzo politico e a discutere il Documento di programmazione del CICS, e con la Conferenza nazionale, forum di condivisione e partecipazione organica della società civile e degli altri stakeholder della cooperazione».

Più precisamente, si prevede che il CICS è ora presieduto dal Presidente del Consiglio ed è composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che ne è vicepresidente, dal viceministro della cooperazione allo sviluppo, cui il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale può delegare le proprie funzioni, e da ulteriori dieci Ministri<sup>322</sup>. Tali Ministri possono delegare le proprie funzioni ai sottosegretari competenti per materia<sup>323</sup>. Anche il CICS possiede una composizione variabile, dal momento che, a seconda dell'oggetto trattato, sono invitati a partecipare altri Ministri, il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, i Presidenti di Regione o di Provincia autonoma e i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali. Alle riunioni del CICS, inoltre, partecipano senza diritto di voto anche il direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e il direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo<sup>324</sup>.

Quanto alle funzioni, al CICS viene affidato il compito di assicurare la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività rientranti nella "cooperazione pubblica allo sviluppo"<sup>325</sup>, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo. In particolare, il CICS approva 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<sup>326</sup>. Dopo l'approvazione del CICS, tale documento, una volta acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, viene approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri. Il CICS, inoltre, sulla base di tale documento, svolge attività di verifica circa la coerenza e il coordinamento delle attività di cooperazione pubblica allo sviluppo<sup>327</sup>. In aggiunta, il CICS interviene anche durante l'*iter* di approvazione del d.d.l. di stabilità (ora di bilancio), rappresentando le esigenze finanziarie necessarie

<sup>322</sup> L'art. 15, c. 2, legge n. 125/2014, fa menzione dei Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

<sup>323</sup> Art. 15, c. 6, legge n. 125/2014.

<sup>324</sup> Art. 15, c. 5, legge n. 125/2014.

<sup>325</sup> In base all'art. 4 della legge n. 125/2014, la "cooperazione pubblica allo sviluppo" si articola in: iniziative in ambito multilaterale; partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Ue; iniziative a dono nell'ambito di relazioni bilaterali; iniziative finanziate con crediti concessionali; iniziative di partenariato territoriale; interventi internazionali di emergenza umanitaria; contributi ad iniziative della società civile.

<sup>326</sup> Art. 12, c. 2, legge n. 125/2014.

<sup>327</sup> Art. 15, c. 3, legge n. 125/2014.

per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo e proponendo la ripartizione degli stanziamenti da attribuire a ciascun Ministero e destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di settore<sup>328</sup>.

In seno al Comitato, quindi, si registra una netta prevalenza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il quale - come anticipato - detiene la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo, stabilendone gli indirizzi e assicurando l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali di cooperazione, nell'ambito delle deliberazioni assunte dal CICS<sup>329</sup>. Tale Ministro viene anche affiancato da un viceministro cui conferire la delega in materia di cooperazione allo sviluppo.

Il supporto tecnico, operativo e logistico alle attività del CICS, inoltre, viene offerto dallo stesso Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo<sup>330</sup>. Il regolamento interno del CICS chiarisce come il richiamato viceministro svolga funzioni di segretario del Comitato e la citata Direzione intervenga per l'istruzione delle questioni sottoposte al Comitato e la predisposizione dell'ordine del giorno<sup>331</sup>.

Se questo è l'impianto normativo di fondo, la prassi legate al CICS non pare sia stata all'altezza delle aspettative. Il Comitato si è infatti 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<sup>332</sup>. Nel periodo successivo è solo a distanza di molti mesi che il CICS è tornato a riunirsi, quando nel marzo 2017 ha approvato una nuova serie di delibere<sup>333</sup>.

La (scarsa) prassi fin qui maturata sembrerebbe attestare una prevalenza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale nella predi-

<sup>328</sup> Art. 15, c. 4, legge n. 125/2014. La proposta del CICS viene formulata sulla base del citato documento triennale di programmazione e di indirizzo, dell'esito dei negoziati internazionali in materia di partecipazione alla ricapitalizzazione di banche e fondi di sviluppo e delle risorse già stanziante a tale fine.

<sup>329</sup> Art. 11, c. 1, legge n. 125/2014.

<sup>330</sup> Art. 15, c. 9, legge n. 125/2014.

<sup>331</sup> Cfr. delibera del CICS 11 giugno 2015, n. 1, adottato ai sensi dell'art. 15, c. 7, legge n. 125/2014.

<sup>332</sup> Cfr. le delibere assunte in data 11 giugno 2015.

<sup>333</sup> Più precisamente, il 23 marzo 2017, il CICS si è espresso: sul Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018; sulla Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015; sulla creazione di gruppi di lavoro tematici; sulla definizione della quota del fondo rotativo fuori bilancio, da destinare alla costituzione del fondo di garanzia per i prestiti concessi dalla Cassa depositi e prestiti Spa, a seguito delle modifiche alla legge n. 125/2014 apportate dall'art. 1, c. 622, della legge 11 dicembre 2016, n. 232; sulla definizione della quota del fondo rotativo fuori bilancio che può essere impiegata annualmente, dei criteri per la selezione delle iniziative e delle condizioni di concessione dei crediti, ex art. 27, c. 4, della legge n. 125/2014.

sposizione dell'indirizzo politico settoriale, con una recessività del Consiglio dei Ministri. Dalle poche pronunce adottate, infatti, risulta che le competenze del Comitato politicamente più rilevanti si concentrino nell'adozione del citato documento triennale di programmazione e di indirizzo. La stesura di tale documento viene affidata al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, e soltanto dopo diviene oggetto di concertazione da parte del CICS, ove si realizza il confronto collegiale tra i diversi punti di vista delle amministrazioni settoriali. Solamente una volta acquisito il parere degli altri soggetti coinvolti, ossia le Commissioni parlamentari competenti, la Conferenza unificata ed il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, il documento viene portato in Consiglio dei Ministri. Il vertice collegiale del Governo, quindi, finisce verosimilmente per limitarsi a ratificare il testo che gli viene sottoposto, sul quale è già stato raggiunto un previo consenso tra le componenti politiche maggiormente interessate ed è già stato acquisito il punto di vista dei soggetti esterni coinvolti<sup>334</sup>.

### **3.6 La dipendenza dei Comitati interministeriali dalle politiche di settore**

Infine, un ultimo aspetto da rimarcare è la stretta connessione tra Comitati interministeriali e politiche di settore alla cui elaborazione questi organi sono preposti. I Comitati interministeriali, infatti, possono anche rappresentare la proiezione organizzativa di indirizzi politici settoriali, ai quali rimarranno vincolati nelle relative contingenze. Ne consegue che se gli indirizzi settoriali non ricevono attuazione o vengono abbandonati da parte degli attori politici, allora anche i Comitati interministeriali vanno incontro ad un progressivo declino delle proprie attività. Parimenti, se gli indirizzi politici stentano ad essere implementati, allora i Comitati vedono limitate le proprie attività solamente ad una parte delle proprie funzioni, oppure vengono convocati con una frequenza piuttosto sporadica.

Tra i Comitato interministeriale nati con funzioni di indirizzo politico in un settore strategico, ma che hanno visto progressivamente scemare la propria attività, bisogna ricordare il Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione.

<sup>334</sup> È quanto si evince, ad esempio, dallo schema di documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo riferito agli anni 2016-2018, cui è allegata la relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo, riferita all'anno 2015, trasmesso al Senato il 24 aprile 2017 e sottoposto al parere della 3<sup>o</sup> Commissione permanente (SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.G. 414). Tale documento riporta come il precedente documento triennale di programmazione e di indirizzo 2015-17, sia stato predisposto dal MAECI di concerto con il MEF. Successivamente, dopo l'approvazione del CICS, è stato acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, della Conferenza unificata e del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, prima della sua definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Il d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, istituisce un Comitato interministeriale “di indirizzo” cui viene affidata «l’attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione»<sup>335</sup>. Per ricostruire la disciplina di riferimento di questo organo è necessario guardare anche al d.P.C.M. cui il decreto-legge istitutivo fa rinvio per molti aspetti<sup>336</sup>.

Tale Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro da lui delegato. I componenti del Comitato sono individuati con il citato d.P.C.M., su proposta del Ministro delegato. Possono essere invitati a partecipare alle riunioni del Comitato, secondo l’oggetto della discussione, altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria<sup>337</sup>.

Secondo il d.l. istitutivo, il Comitato dovrebbe predisporre, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l’anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere<sup>338</sup>.

Il Comitato, inoltre, svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione<sup>339</sup>. A questo scopo, il d.P.C.M. attuativo offre alcune specificazioni riprendendo le disposizioni presenti nel d.l. istitutivo ed espunte in fase di conversione<sup>340</sup>.

<sup>335</sup> Art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2006. Sulla *governance* della semplificazione definita dal d.l. n. 4/2006 e i successivi sviluppi, cfr. F. BASILICA, F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, 190 ss.; E. LONGO, S. SILEONI, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, in A. SIMONCINI (a cura di), *La semplificazione in Toscana*, FUP, Firenze, 2011, 91 ss.

<sup>336</sup> Si tratta del d.P.C.M. 12 settembre 2006, sul quale cfr. G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione. Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2007, 266 ss.

<sup>337</sup> Art. 1, c. 1, d.l. n. 4/2006. L’art. 2, c. 2, del d.P.C.M. 12 settembre 2006, stabilisce che il Comitato è composto dal Ministro per le riforme e l’innovazione nella pubblica amministrazione, per gli affari regionali e le autonomie locali, per le politiche europee, per l’attuazione del programma di Governo, dell’interno, dell’economia e delle finanze, dello sviluppo economico e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri. Ogni componente del Comitato può delegare la propria partecipazione ad un viceministro o ad un Sottosegretario (c. 3).

<sup>338</sup> Art. 1, c. 2, d.l. n. 4/2006. L’art. 4, c. 2, del d.P.C.M. 12 settembre 2006, dispone che il Comitato coordina l’attività di realizzazione degli obiettivi del piano di azione da parte dei singoli responsabili, assicurando la coerenza delle varie iniziative, e verifica periodicamente, con il supporto dell’unità per la semplificazione e del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, il loro stato di attuazione, che viene reso pubblico ogni sei mesi.

<sup>339</sup> Art. 1, c. 3, d.l. n. 4/2006.

<sup>340</sup> L’art. 4 del d.P.C.M. 12 settembre 2006, specifica che nell’esercizio di tali compiti il Comitato provvede a: richiedere un approfondimento dell’esame delle iniziative normative del Governo in caso di proposte che non appaiano necessarie o giustificate relativamente al rapporto tra costi e be-

Il d.P.C.M., infine, affida al Comitato anche compiti istruttori, consistenti nell'esame preventivo all'approvazione del Consiglio dei Ministri delle iniziative normative con prevalente finalità di semplificazione e, in particolare, del disegno di legge di semplificazione<sup>341</sup>.

Sul piano organizzativo, il d.l. istitutivo stabilisce che il Comitato si avvale del supporto tecnico fornito dalla "Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione"<sup>342</sup>, destinata dopo poco ad essere soppressa e ad avvicinarsi con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, costituita presso la Presidenza del Consiglio<sup>343</sup>. Il d.P.C.M. cui fa rinvio precisa che il supporto tecnico al Comitato viene quindi assicurato dalla nuova Unità per la semplificazione<sup>344</sup>.

Quanto al rendimento di queste previsioni, occorre osservare come la prassi successiva abbia determinato il superamento dell'assetto regolato dalle norme richiamate.

Dal punto di vista degli indirizzi nelle politiche di semplificazione, solamente un piano ha visto la luce per attuare le previsioni del d.l. n. 4/2006<sup>345</sup>. Non solo, quindi, non è stata rispettata la cadenza annuale preventivata, ma allo stato attuale sono altri gli strumenti di programmazione attorno ai quali ruotano le politiche comuni di semplificazione, come l'Agenda della semplificazione amministrativa<sup>346</sup>.

nefici o alla coerenza con gli obiettivi del piano di azione annuale; individuare e sostenere iniziative non normative di semplificazione, anche tramite progetti di innovazione tecnologica o amministrativa, di comunicazione e di formazione; monitorare, con le opportune procedure di verifica di impatto, l'efficacia delle misure di semplificazione introdotte e della loro effettiva applicazione, e prospettare, ove necessario, interventi correttivi; convocare periodicamente il "Tavolo permanente per la semplificazione" (istituito presso la Conferenza unificata e composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministri, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM), di cui all'art. 5 del d.P.C.M.; individuare altre forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile, e prevedere, ove possibile in via elettronica, forme di pubblicizzazione di tale attività, coordinando la consultazione in via telematica di cui all'art. 18 della legge 29 luglio 2003, n. 229, ed all'art. 55 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. L'unità per la semplificazione assicura il supporto tecnico alle attività di consultazione.

<sup>341</sup> Art. 4, c. 3, d.P.C.M. 12 settembre 2006.

<sup>342</sup> Art. 1, c. 6, d.l. n. 4/2006. "Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione", è disciplinata dall'art. 3, c. 6-*duodecies*, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>343</sup> Art. 1, c. 22-*bis*, d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

<sup>344</sup> Art. 3, c. 1, d.P.C.M. 12 settembre 2006. L'Unità per la semplificazione è prevista dall'art. 22-*bis* del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

<sup>345</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, Doc. CCXXXV, n. 1, Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

<sup>346</sup> Prevista dall'art. 24 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. L'Agenda, riferita al triennio 2015-2017, contiene «le linee di indirizzo condivise tra Stato, Regioni, Province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attua-

Questi diversi indirizzi sul piano sostanziale di accompagnano a diverse soluzioni sul piano organizzativo, attraverso l'imputazione ad un unico soggetto, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, della responsabilità nella direzione di queste politiche, e il coinvolgimento più integrato dei diversi livelli di governo interessati<sup>347</sup>. Viene quindi superata l'opzione di fondo legata all'istituzione di un Comitato interministeriale, cui corrispondeva la scelta di innovare i moduli organizzativi del governo della semplificazione attraverso una formula che coinvolgesse le amministrazioni responsabili delle politiche settoriali tramite la partecipazione dei rispettivi vertici politici alla elaborazione degli indirizzi politici<sup>348</sup>. Tuttavia, le ultime previsioni normative non abrogano il precedente d.l. n. 4/2006, lasciando coesistere disposizioni ispirate a logiche differenti ma che segnano il sostanziale superamento di quelle pregresse. L'incertezza cresce se si pensa che l'ultimo d.P.C.M. di costituzione dell'Unità per la semplificazione stabilisce ancora che «l'Unità fornisce il supporto generale al Ministro e al Comitato interministeriale di indirizzo delle politiche di semplificazione»<sup>349</sup>. In sostanza, però, si può ritenere che il Comitato interministeriale abbia cessato di svolgere le proprie attività e non abbia più formulato indirizzi di settore, in corrispondenza con l'abbandono delle politiche a presidio delle quali era stato costituito.

Altro Comitato interministeriale la cui attività risulta legata agli indirizzi politici contingenti è il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU). Tale organo è stato istituito dall'art. 12-*bis*, del 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, all'esplicito scopo «di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali, nella

zione», gli accordi e le intese sottoscritte in sede di Conferenza unificata, al fine di coordinare le iniziative e le attività delle amministrazioni interessate e di proseguire l'attività per l'attuazione condivisa delle misure contenute nel d.l. n. 5/2012. L'Agenda si iscrive nel quadro delle politiche di semplificazione declinate come riduzione degli oneri burocratici, sulle quali cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>347</sup> G. VESPERINI, *La semplificazione, politica comune*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2014, 1019 ss.

<sup>348</sup> Cfr. G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione. Il commento*, cit., 269 s., anche per una panoramica degli equilibri tra organi politici coinvolti, quali il Presidente del Consiglio, il Consiglio dei Ministri, il Comitato interministeriale, il Ministro per le riforme e l'innovazione della pubblica amministrazione, il Parlamento e la Conferenza unificata, e tra gli apparati amministrativi, quali il DAGL, il Dipartimento per la funzione pubblica, i Ministeri di settore, l'Unità per la semplificazione, il Tavolo per la semplificazione.

<sup>349</sup> Art. 3, c. 1, d.P.C.M. 12 giugno 2013.

prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale»<sup>350</sup>.

Quanto alla sua composizione, il CIPU è presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato, cui si aggiungono come membri permanenti ulteriori dieci Ministri, un rappresentante delle Regioni, un rappresentante delle Province e uno dei Comuni, nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata, oltre agli ulteriori Ministri aventi competenza sulle materie affrontate e invitati di volta in volta<sup>351</sup>.

Per la preparazione delle proprie riunioni, il CIPU si avvale di una segreteria tecnica, la cui disciplina viene affidata ad un d.P.C.M. che più in generale regola il funzionamento del CIPU stesso<sup>352</sup>. Le funzioni di segreteria tecnica sono quindi svolte dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), il medesimo che - come visto - svolge funzioni di segretariato del CIPE<sup>353</sup>.

Anche per valutare la prassi legata all'attività del CIPU non è possibile fare ricorso a documenti o delibere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. Tale Comitato, però, si è insediato il 23 gennaio 2013, ed il successivo 20 marzo il Ministro per la coesione territoriale ha presentato un documento denominato "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana", con cui il Comitato si dava la missione di predisporre e seguire proprio una "Agenda urbana nazionale", elaborata tenendo conto degli indirizzi europei fatti propri esplicitamente anche nell'Accordo di partenariato 2014-2020. Tuttavia, dopo che nel maggio 2016 è stato siglato il "Patto di Amsterdam", che ha ufficializzato l'"Agenda urbana europea", l'Italia non ha ancora adottato una propria agenda urbana nazionale, ma si è preferito sostenere le politiche urbane - in maniera forse meno organica - tramite la programmazione dei fondi SIE e la predisposizione del Programma operativo nazionale "Metro". Tra i Comitati interministeriali impegnati in questo settore, quindi, risulta maggiormente coinvolto il CIPE, viste le sue competenze nel settore della programmazione dei fondi europei.

Ancora, quale ulteriore esempio di Comitato geneticamente dipendente dagli indirizzi politici di cui è espressione, è possibile dar conto del Comitato

<sup>350</sup> Art. 12-*bis*, c. 1, d.l. n. 83/2012.

<sup>351</sup> Fanno parte del CIPU anche il Ministro per la coesione territoriale; per gli affari regionali, il turismo e lo sport; dell'interno; dell'economia e delle finanze; del lavoro e delle politiche sociali; dello sviluppo economico; delle infrastrutture e dei trasporti; dell'istruzione, dell'università e della ricerca; dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Alle riunioni del CIPU partecipano, inoltre, i Ministri aventi competenza sulle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno (art. 12-*bis*, cc. 1 e 2, d.l. n. 83/2012).

<sup>352</sup> Art. 12-*bis*, cc. 4 e 5, d.l. n. 83/2012.

<sup>353</sup> Cfr. art. 20, d.P.C.M. 1 ottobre 2012.

interministeriale per la revisione della spesa pubblica, introdotto nell'ambito delle politiche finalizzate alla c.d. *spending review* avviate già nella XV legislatura<sup>354</sup>.

L'art. 1, del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, istituisce infatti questo organo «al fine di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica»<sup>355</sup>. In particolare, tale Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio e vi siedono un numero ristretto di Ministri<sup>356</sup>. L'elasticità della composizione del Comitato presenta una particolarità, poiché il Presidente del Consiglio ha la possibilità di modificare la relativa composizione con proprio decreto, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Quanto alle funzioni attribuitegli, il Comitato svolge attività di indirizzo e di coordinamento, in particolare, in materia di revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti a imprese, razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, ottimizzazione dell'uso degli immobili e nelle altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012<sup>357</sup>. Al Comitato, inoltre, spetta di elaborare una proposta di “programma per la riorganizzazione della spesa pubblica coerente”, che il Governo avrebbe dovuto presentare al Parlamento entro il 30 settembre 2012<sup>358</sup>.

<sup>354</sup> Sul punto, cfr. C. FRANCHINI, *La Spending Review e il riordino della pubblica amministrazione nazionale*, in *Amministrazione In Cammino*, 2016.

<sup>355</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, 917 ss.

<sup>356</sup> Ai sensi dell'art. 1, c. 1, d.l. n. 52/2012, il Comitato, in particolare, è composto dal Ministro delegato per il programma di Governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze o viceministro da lui delegato e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri.

<sup>357</sup> Art. 1, c. 1, d.l. n. 52/2012.

<sup>358</sup> In base all'art. 1, c. 1-bis, d.l. n. 52/2012, il Governo, sulla base della proposta del Comitato interministeriale, presenta al Parlamento entro il 30 settembre 2012 un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica coerente con la legge n. 15/2009, nel quale sono specificati i singoli interventi e le misure adottati o in via di adozione per il conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, nonché forme di monitoraggio sullo stato di attuazione degli stessi al fine di valutarne l'efficacia. Il programma individua, anche attraverso la sistematica comparazione di costi e risultati a livello nazionale ed europeo, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche al fine di evitare possibili duplicazioni di strutture ed implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. Al programma è associata l'indicazione dei risparmi di spesa per ogni singolo intervento di riorganizzazione della spesa pubblica. Secondo il successivo c. 1-*quater*, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l., il Comitato provvede a definire le modalità di predisposizione del programma di cui sopra e della relativa attuazione e, per il tramite della Presidenza del Consiglio, ne dà comunicazione al Parlamento, al fine dell'espressione del parere, entro trenta giorni dalla trasmissione, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

Le previsioni in parola sono però state abrogate a stretto giro dal successivo d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale ha però disposto nuove regole per continuare l'opera di *spending review* confermando, con alcune modifiche, gli attori istituzionali precedentemente introdotti. Il Comitato interministeriale, quindi, sopravvive con l'obiettivo non solo di coordinare l'azione del Governo e le politiche volte all'analisi e al riordino della spesa pubblica, ma anche di «migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti»<sup>359</sup>.

Con una diversa composizione<sup>360</sup>, il Comitato continua a svolgere funzioni analoghe a quelle previste in precedenza, benché venga allargata la platea dei soggetti coinvolti nelle politiche di revisione della spesa<sup>361</sup>. La nuova disciplina, inoltre, conferma anche la figura del Commissario straordinario, con compiti di indirizzo e proposta<sup>362</sup>, e affida a lui il compito di presentare al Comitato interministeriale un programma di lavoro «recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica»<sup>363</sup>.

Tale programma è stato presentato dal Commissario straordinario il 12 novembre 2013 e discusso dal Comitato interministeriale il successivo 19 novembre<sup>364</sup>. Dopo l'avvicendamento di diverse nomine a Commissario straordinario<sup>365</sup>, è solo il 20 giugno 2017 che è stato reso noto un nuovo programma

<sup>359</sup> Art. 49-*bis*, d.l. n. 69/2013.

<sup>360</sup> Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dell'interno, per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio. Il Presidente del Consiglio può invitare alle riunioni del Comitato interministeriale altri Ministri, in ragione della rispettiva competenza in ordine alle materie da trattare.

<sup>361</sup> Le attività si rivolgono alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, degli enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

<sup>362</sup> Art. 49-*bis*, cc. 3 ss., d.l. n. 69/2013.

<sup>363</sup> Art. 49-*bis*, c. 6, d.l. n. 69/2013. Si prevede anche che nel corso dell'incarico il Commissario straordinario, anche su richiesta del Comitato interministeriale, può presentare aggiornamenti e integrazioni del programma ai fini della loro approvazione da parte del medesimo Comitato. Il programma e gli eventuali aggiornamenti e integrazioni sono trasmessi alle Camere.

<sup>364</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Doc. XXVII, n. 5, Programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica per il periodo 2014-2016; SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII legislatura, Dossier del Servizio del bilancio, Marzo 2014 n. 9, La *spending review* e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa, 12 ss. Successivamente, la legge di stabilità ha previsto che vengano adottate misure di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili, tali da assicurare determinate soglie di riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni (art. 1, c. 427, della legge n. 147/2013).

<sup>365</sup> Il 4 ottobre 2013 è stato nominato Commissario straordinario per la *spending review* Carlo Cottarelli, che ha assunto le relative funzioni a decorrere dal 23 ottobre 2013, cessando poi dall'incarico nell'ottobre 2014. A partire dal marzo del 2015 l'incarico di Commissario straordinario

per la *spending review* 2014-2016<sup>366</sup>, il quale però, a differenza del precedente, non dà conto di alcuna attività svolta dal Comitato interministeriale.

Ulteriore Comitato le cui attività dipendono dagli equilibri tra attori coinvolti e mutamenti negli indirizzi espressi dalla legislazione è il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190.

Inserito nel più ampio contesto di riforma sulle misure di prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella pubblica amministrazione<sup>367</sup>, quale organo di indirizzo politico<sup>368</sup>, la disciplina istitutiva dedicata a tale Comitato è piuttosto scarna poiché si limita a stabilire che debba adottare "linee di indirizzo" rivolte al Dipartimento della funzione pubblica, per l'esercizio delle relative funzioni, e che venga disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio<sup>369</sup>.

È tale decreto a rivelare la composizione ristretta del Comitato, la cui presidenza è affidata al Presidente del Consiglio o al Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione, in caso di assenza del primo<sup>370</sup>. Su invito del presidente possono essere chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato ulteriori Ministri, magistrati, funzionari amministrativi e rappresentanti territoriali<sup>371</sup>. Alle riunioni del Comitato, inoltre, partecipa il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri<sup>372</sup>.

per la *spending review* è passato a Yoram Gutgeld ed a Roberto Perotti, il quale è successivamente cessato dall'incarico nel novembre del 2015. Cfr. D. MONACELLI, A. PENNISI, *Spending Review: una, nessuna, centomila*, in *Economia pubblica*, 1/2015, 85 ss.

<sup>366</sup> Cfr. "Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016", presentato a Roma il 20 giugno 2017 da Yoram Gutgeld, commissario per la *Spending Review*, disponibile sul sito internet istituzionale del Governo.

<sup>367</sup> Sulla legge n. 190/2012, in generale, v. B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; F. FERRARO, S. GAMBACURTA, *Anticorruzione. Commento alla riforma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>368</sup> Così N. GULLO, *La politica di contrasto alla corruzione in Italia ed i soggetti responsabili della prevenzione della corruzione*, in *Nuove Autonomie*, 3/2014, 528.

<sup>369</sup> Art. 1, c. 4, legge n. 190/2014, ove vengono anche disciplinate le funzioni del citato Dipartimento.

<sup>370</sup> Vi fanno parte anche il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno.

<sup>371</sup> In particolare, il d.P.C.M. richiama il primo presidente e il procuratore generale presso la Corte di cassazione, il presidente del Consiglio di Stato, il presidente ed il procuratore generale della Corte dei conti, il procuratore nazionale antimafia, il segretario generale della Presidenza del Consiglio, il capo del Dipartimento della funzione pubblica e, in relazione agli argomenti all'ordine del giorno, i dirigenti pubblici, i vertici di istituzioni ed enti pubblici, i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

<sup>372</sup> Art. 2, d.p.c.m. 16 gennaio 2013.

La Segreteria del Comitato è assicurata dalle strutture del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio<sup>373</sup>.

Le delibere del Comitato non sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, ma da quanto si può evincere indirettamente pare che il Comitato abbia formalizzate le proprie “linee di indirizzo” solamente in occasione dell’approvazione del primo piano nazionale anticorruzione del 2013<sup>374</sup>.

Successivamente, le pronunce del Comitato e la sua attività consultiva è stata rivolta all’ANAC, la quale è stata rafforzata e ha visto accrescere le proprie competenze sino a divenire il “pivot” del sistema preventivo di lotta alla corruzione<sup>375</sup>. Al Comitato interministeriale, inoltre, è stato affidato il compito di pronunciarsi con un parere sul “Piano nazionale anticorruzione”, atto di indirizzo rivolto alle pubbliche amministrazioni adottato dall’ANAC<sup>376</sup>.

<sup>373</sup> Art. 3, c. 2, d.p.c.m. 16 gennaio 2013.

<sup>374</sup> Con la delibera CiVIT n. 72/2013, dell’11 settembre 2013, è stato approvato il piano nazionale anticorruzione, ai sensi dell’art. 1, c. 2 lett. b, della legge n. 190/2012, su proposta del Dipartimento della funzione pubblica. Il Piano è stato elaborato sulla base delle direttive contenute nelle linee di indirizzo del Comitato interministeriale, ed ha indicato gli obiettivi governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale, fornendo indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l’attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del piano triennale di prevenzione della corruzione. Sui relativi contenuti, v. S. AMOROSINO, *Il Piano Nazionale Anticorruzione come atto di indirizzo e coordinamento amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2014, 543 ss. Le linee guida sono disponibili sul sito internet istituzionale dell’Autorità Nazionale Anticorruzione [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>375</sup> Di passaggio da un modello “bicefalo”, basato sulla diarchia Autorità anticorruzione e Dipartimento della funzione pubblica, ad un modello basato sul ruolo preponderante della prima, parla G. SCIULLO, *L’organizzazione amministrativa della corruzione (art. 1, commi 1-4)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013, 84. Tra l’altro, l’art. 19, c. 15, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha disposto che le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all’art. 1, cc. 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all’art. 48 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all’Autorità nazionale anticorruzione. Per un commento al d.l. 24 giugno 2014, n. 90, con particolare riguardo all’organizzazione dell’ANAC ed ai poteri del suo presidente, oltre che alla nuova gamma di funzioni consultive, di vigilanza e controllo, cfr. F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell’ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2014, 1023 ss.

<sup>376</sup> L’art. 41, c. 1, lett. b, del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto il comma 2-*bis* all’art. 1 della legge n. 190/2012, secondo cui il piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale e la Conferenza unificata. Tale piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni tenute ad adottare i piani triennali di prevenzione della corruzione e per gli altri soggetti tenuti all’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Il piano, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, contiene l’indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

Con la determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, l’Autorità Nazionale Anticorruzione, in forza dell’art. 1, c. 2-*bis*, della l. n. 190/2012, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, dopo che il 21 luglio 2016 la Conferenza Unificata aveva espresso parere favorevole con condizioni, ed il

Il Comitato in parola, dunque, pare abbia fatto un uso piuttosto limitato delle proprie prerogative e il relativo peso politico non deve essere sopravvalutato: questo dato di fatto però non può stupire dal momento che l'intero settore risulta dominato dall'ANAC, ovvero da un'autorità che si sta evolvendo sempre più verso un modello di amministrazione indipendente, al riparo dunque da indirizzi politici stringenti.

Infine, quale ulteriore esempio di Comitato operante entro un settore limitato e che stenta ad entrare "a regime" nelle proprie attività, è possibile ricordare il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico (CIPRIE), istituito dall'art. 6, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

Nella sua composizione, il Comitato interministeriale è presieduto dal Ministro dell'ambiente, o dal Sottosegretario all'ambiente delegato, ed è composto altresì da una serie di Ministri o dai rispettivi Sottosegretari delegati i cui ambiti di competenza sono interessati dal fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico<sup>377</sup>.

Quanto alle competenze, tale Comitato dovrebbe svolgere una molteplicità di funzioni rivolte: alla promozione di attività di ricerca e di sperimentazione tecnico-scientifica, nonché di coordinamento dell'attività di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati<sup>378</sup>; alla realizzazione di accordi di programma al fine di promuovere tecnologie di costruzione degli impianti che consentano di minimizzare le emissioni nell'ambiente e di tutelare il paesaggio<sup>379</sup>, o al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni nella costruzione di apparecchiature ad uso domestico<sup>380</sup> o nel settore del trasporto pubblico<sup>381</sup>. La legge, inoltre, stabilisce che il Comitato

28 luglio 2016 il Comitato interministeriale aveva dato "parere favorevole". Per l'occasione non risulta siano state adottate nuove "linee di indirizzo".

<sup>377</sup> Art. 6, c. 2, legge n. 36/2001. Si tratta dei Ministri della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per i beni e le attività culturali, dei trasporti e della navigazione, delle comunicazioni, della difesa e dell'interno.

<sup>378</sup> Art. 4, c. 1, lett. b, legge n. 36/2001.

<sup>379</sup> Art. 4, c. 1, lett. f, legge n. 36/2001. Gli accordi sono rivolti ai gestori di elettrodotti, i proprietari o coloro che abbiano disponibilità degli stessi o delle reti di trasmissione, nonché con gli esercenti di impianti per emittenza radiotelevisiva e telefonia mobile.

<sup>380</sup> Art. 12, c. 2, legge n. 36/2001. In particolare, si tratta di promuovere intese e accordi di programma con le imprese produttrici di apparecchiature ad uso domestico, individuale o lavorativo, che producono campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni.

<sup>381</sup> Art. 13, legge n. 36/2001. Spetta al Comitato proporre, al Ministro dell'ambiente, la realizzazione di intese ed accordi di programma con i gestori di servizi di trasporto pubblico che producono

esprima alcuni pareri nell'*iter* di adozione di una serie di atti normativi nel settore<sup>382</sup>. Il Comitato, infine, svolge funzioni di monitoraggio sugli adempimenti previsti dalla stessa legge, nonché predispone una relazione annuale sulla sua attuazione da sottoporre al Parlamento<sup>383</sup>.

Ad un bilancio delle attività svolte, tuttavia, risulta che il Comitato si sia insediato solamente nell'agosto del 2015, a molti anni dall'entrata in vigore della riforma, svolgendo quindi in maniera molto limitata le proprie funzioni, siano esse di indirizzo, di informazione nei confronti del Parlamento o consultive su atti normativi<sup>384</sup>.

#### 4. Spunti ricostruttivi e considerazioni conclusive

##### 4.1 I Comitati interministeriali come indicatori della ridotta centralità del Consiglio dei Ministri

Questa panoramica sui Comitati interministeriali e sulle esperienze maturate nell'ultima legislatura fanno comprendere come non si possa affatto parlare di un unico modello di Comitati. È possibile solamente fare riferimento ad un complesso "sistema dei Comitati" a carattere eterogeneo, per struttura e fini, tale da rendere impossibile una vera *reductio ad unum*<sup>385</sup>. Emerge quindi l'insostenibilità di quelle ricostruzioni teoriche - fra cui alcune di quelle brevemente richiamate all'inizio - che pretendono di racchiudere entro un'unica definizione tutta la varietà dei Comitati interministeriali.

campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni.

<sup>382</sup> In particolare, il Comitato si esprime: sui due d.P.C.M. relativi alla definizione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, delle tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico e dei parametri per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti, rispettivamente per la popolazione e per i lavoratori e le lavoratrici (art. 4, c. 2, lett. a) e b), legge n. 36/2001); sul d.P.C.M. di determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento (art. 4, c. 4); sul regolamento per adottare misure specifiche relative alle caratteristiche tecniche degli impianti e alla localizzazione dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica degli elettrodotti e di impianti per telefonia mobile e radiodiffusione (art. 5, c. 1); sul d.M. ambiente relativo alle informazioni che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi, in particolare di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sono tenuti a fornire agli utenti, ai lavoratori e alle lavoratrici, mediante apposite etichettature o schede informative (art. 12, c. 1).

<sup>383</sup> Art. 6, c. 5, legge n. 36/2001.

<sup>384</sup> Risulta approvata solamente la relazione al Parlamento sull'attuazione della legge quadro per l'anno 2014, mentre non è stata svolta alcuna attività consultiva sugli atti normativi, peraltro ancora in gran parte da adottare. Degli atti sui quali avrebbe dovuto esprimersi il CIPRIE sono stati adottati solamente quelli in attuazione dell'art. 4, c. 2, lett. a), relativi ai limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità per la protezione dalla esposizione della popolazione, nonché le tecniche di misurazione e di rilevamento dei livelli di emissioni elettromagnetiche, ossia due d.P.C.M. dell'8 luglio 2003, senza che venga menzionata l'esigenza del parere del Comitato.

<sup>385</sup> A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 205

Inoltre, alcuni tratti ricorrenti nella realtà dei Comitati permettono di saggiare le stesse ricostruzioni teoriche per verificarne la tenuta effettiva.

È emerso, infatti, come la maggioranza dei Comitati esercitino competenze e funzioni che esorbitano da quelle strettamente riferibili ai singoli Ministri. L'operato dei Comitati, invece, assume una portata trasversale che potenzialmente potrebbe interessare tutto il complesso delle amministrazioni, a prescindere dalla composizione interna di questi organi<sup>386</sup>. Questo considerazione circa la irriducibilità dei settori di intervento dei Comitati a singole o ad alcune amministrazioni potrebbe apparire scontato, perché se così non fosse allora non ci sarebbe bisogno neppure di istituire simili organi. Tuttavia, questa constatazione ha risvolti teorici di non trascurabile momento.

Dalla panoramica sui Comitati interministeriali è emerso anche come le pronunce e gli indirizzi da questi formulati assumano un differente grado di coerenza: si varia da pronunce di sicuro interesse per le amministrazioni<sup>387</sup>, a indirizzi che hanno precise ricadute vincolanti per l'intera compagine di Governo<sup>388</sup>.

Inoltre, in numerosi casi i piani e programmi, le direttive, gli indirizzi formulati dai Comitati interministeriali vengono prodotti senza che vi sia un intervento del Consiglio dei Ministri, ove invece si dovrebbe concentrare l'attività di definizione dell'indirizzo politico. Soprattutto con riguardo alla programmazione delle risorse o all'adozione dei piani specifici, l'intervento del Consiglio dei Ministri è molto limitato: se in alcuni casi si appunta nella relativa ratifica<sup>389</sup>, in altri casi si concentra nella deliberazione del disegno di legge o del decreto-legge che legittima l'intervento dei Comitati<sup>390</sup> o che stanziava le risorse da programmare<sup>391</sup>; lo stesso disegno di legge o il decreto-legge deve poi passare dalle modifiche e dall'approvazione definitiva delle Camere parlamentari, come nel caso della legge di bilancio o della legge di conversio-

<sup>386</sup> Basti pensare alle risorse che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) riparte a favore dell'intero complesso delle amministrazioni nazionali (dai fondi strutturali ai fondi sviluppo e coesione); oppure alla posizione europea che matura in seno al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) e che impegna una congerie di soggetti pubblici; oppure, ancora, alle direttive e alle politiche sulle informazioni per la sicurezza concertate all'interno del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), che impegnano tutto il sistema nazionale; o le politiche urbane e di revisione della spesa pubblica, elaborate dai rispettivi Comitati, e così via.

<sup>387</sup> Ad esempio il riparto di risorse del CIPE.

<sup>388</sup> Ad esempio le direttive circa l'attuazione della normativa Ue del CIAE.

<sup>389</sup> Si pensi al documento triennale di programmazione e di indirizzo in materia di cooperazione allo sviluppo del CICS, o al piano di azione in materia di semplificazione del Comitato interministeriale competente.

<sup>390</sup> Come accade per il Programma infrastrutture strategiche per il CIPE.

<sup>391</sup> Ad esempio i Fondi sviluppo e coesione per il CIPE.

ne di un decreto-legge. In altri casi non è riscontrabile neppure questo intervento “a monte” da parte del Consiglio dei Ministri<sup>392</sup>.

Queste considerazioni valgono a mettere in crisi quelle definizioni tradizionali sui Comitati interministeriali che partono da una visione riduttiva della partecipazione di questi organi alla definizione dell’indirizzo politico<sup>393</sup>.

Come visto, la portata e il rilievo politico delle decisioni dei Comitati valgono ad escludere che la maggior parte di essi possano essere considerati come organi “di rappresentatività” o meri collegi amministrativi, alla stregua di quanto formulato a partire dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio<sup>394</sup>.

Quanto alla ipotesi che ravvisa nei Comitati interministeriali un fenomeno di “istituzionalizzazione del concerto” tra Ministri<sup>395</sup>, valga ancora una volta puntualizzare come le attribuzioni dei Comitati non siano certamente omogenee, né riconducibili alle singole attribuzioni di cui sono titolari i singoli Ministri che vi fanno parte<sup>396</sup>.

L’idea poi che i Comitati interministeriali siano definibili come meri “Comitati di Ministri” pare sconfessata dall’impossibilità di operare distinzioni così dicotomiche, quantomeno a livello sostanziale, tra le decisioni adottate dai Comitati rispetto a quelle del Consiglio dei Ministri, stante la capacità di entrambe, seppur con diversa portata, di formulare e veicolare indirizzi politico-amministrativi.

Neppure è possibile affermare in modo netto che i Comitati interministeriali partecipano solamente all’attuazione dell’indirizzo politico, lasciando al Consiglio dei Ministri il momento della vera e propria definizione<sup>397</sup>. Il carattere limitato dell’intervento del vertice collegiale del Governo, come detto, fa dubitare che sia quella sede in cui maturi, o venga anche solo formalmente deliberata, la definizione dell’indirizzo politico.

Infine, anche la tesi dei Comitati interministeriali come *interna corporis* è sottoponibile a critiche<sup>398</sup>. Per quanto attiene alle competenze, i Comitati interministeriali istituiti con legge possiedono competenze proprie, che non po-

<sup>392</sup> Come nel caso degli indirizzi in materia di informazioni per la sicurezza del CISR, quelli in tema di politiche europee del CIAE, quelli in tema di anticorruzione del Comitato competente, per citarne alcuni.

<sup>393</sup> V. *retro* par. 2.1.

<sup>394</sup> Lo stesso M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, cit., 69, ammetteva che la tesi da lui elaborata non escludeva che altri Comitati possano essere considerati diversamente, in quanto «il Comitato interministeriale del Credito non è [...] un organo costituzionale, né costituzionalmente rilevante: e ciò a differenza di altri comitati di ministri, temporanei [...], o permanenti».

<sup>395</sup> V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 771 ss.

<sup>396</sup> Cfr. anche QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 9,

<sup>397</sup> A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, cit., 2.

<sup>398</sup> F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit., 101 ss.; *contra* V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, cit., 769 s.

trebbero essere avocabili dal *plenum* del Consiglio dei Ministri alla stregua di quanto accade nelle Camere parlamentari nel rapporto tra Commissioni e Assemblea. Inoltre, dal punto di vista della composizione, la presidenza dei Comitati - come visto - non viene sempre assegnata o ricoperta dal Presidente del Consiglio, mentre spesso fanno parte del collegio anche soggetti esterni al Consiglio dei Ministri. Tuttavia, l'idea che i Comitati possano agire in termini concorrenti rispetto al Consiglio dei Ministri ed i rapporti che si instaurano con i Comitati interministeriali offre interessanti spunti che saranno ripresi.

Di contro, le tesi troppo espansive, che tendono a separare nettamente e in termini esclusivi le competenze dei Comitati interministeriali da quelle del Consiglio dei Ministri<sup>399</sup>, peccano di eccesso. Questa ricostruzione, che subisce molto l'influenza dei *Cabinet committees* di alcuni ordinamenti anglosassoni, è stata criticata perché fondata su «forzature interpretative»<sup>400</sup> e troppo appiattita sulla realtà effettiva<sup>401</sup>. Di tale tesi, inoltre, si contestano anche alcuni presupposti su cui si fonderebbe<sup>402</sup>, come ad esempio la lettura dell'art. 95 Cost. in base alla quale esso 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 Consiglio<sup>403</sup>. 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 amministrativo del Governo»<sup>404</sup>. Invece, è stato verificato come il vertice collegiale del Governo non possa dirsi affatto escluso dagli ambiti di competenza dei Comitati, e mantiene pur sempre una potestà generale che gli consente, al limite, di fare ricorso alla potestà normativa anche in materie di competenza dei Comitati interministeriali<sup>405</sup>.

<sup>399</sup> Come G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit.

<sup>400</sup> Così P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 119.

<sup>401</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., 639, ove si parla di «tentativi di esasperare la razionalizzazione della realtà effettuale».

<sup>402</sup> P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 120 ss.

<sup>403</sup> Si vedano le considerazioni di L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 701.

<sup>404</sup> G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 175.

<sup>405</sup> Si pensi ai numerosi atti aventi forza di legge che interferiscono con le competenze del CIPE: ad es., più di recente, si vedano 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; più di recente, v. 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

Nonostante tutto, anche questa ricostruzione coglieva alcuni aspetti della realtà già negli anni in cui è stata formulata, oggi confermati dalla prassi.

È quindi possibile tentare una ricostruzione della posizione dei Comitati interministeriali nell'organizzazione del Governo a partire dal raffronto con ciascuno degli organi necessari previsti dalla Costituzione. Si tratta, però, di una ricostruzione che deve essere relativizzata, stante - come visto - l'ampia varietà di Comitati che si trovano ad operare nell'ordinamento, in ragione delle differenti fonti istitutive e competenze. Le considerazioni che seguono valgono principalmente per quei Comitati, costituenti la maggioranza, che sono investiti dalla legge di funzioni decisionali politicamente rilevanti, le quali si sostanziano nella definizione dell'indirizzo politico settoriale. Viceversa, ne rimangono fuori i Comitati che, potenzialmente, sono istituiti dal Presidente del Consiglio con funzioni di mero supporto alle sue attività, o che sono strettamente legati all'esercizio di sue prerogative, come nel caso delle informazioni per la sicurezza.

Svolti questi distinguo occorre osservare che i maggiori spunti ricostruttivi, ancora una volta, emergono se si guarda al Consiglio dei Ministri. Sinteticamente si potrebbe affermare che i Comitati interministeriali costituiscano una prova ulteriore della difficoltà 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 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 i Comitati interministeriali<sup>406</sup>.

Le decisioni dei Comitati interministeriali e gli indirizzi politici con esse espressi, inoltre, non hanno natura "qualitativamente" inferiore rispetto a quelli determinati dal Consiglio dei Ministri, come visto, ma assumono una analoga portata vincolante per l'intera compagine di governo e non solo per i Ministri che hanno contribuito a formularle.

Rimane fermo, però, che il Consiglio dei Ministri potrà indirizzare o, al limite, "avocare" la decisione sugli indirizzi definiti dai Comitati attraverso gli strumenti che il Presidente del Consiglio ha a disposizione sul piano politico, di cui si dirà a breve, oppure attraverso l'esercizio della potestà normativa di rango primario, con una conseguente "legificazione" dei contenuti delle decisioni.

modificazioni dalla legge n. 18/2017, per il finanziamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (art. 1), le procedure di infrazione europee (art. 2).

<sup>406</sup> Bisogna condividere, dunque, l'idea che la definizione dell'indirizzo politico non debba passare necessariamente dal Consiglio dei Ministri, nei termini con cui ne parla P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., 127.

In definitiva, si potrebbe sostenere che i rapporti tra Consiglio dei Ministri e Comitati interministeriali siano di tipo concorrente, perché informati sulla base di una logica che si potrebbe definire “sussidiaria”, in quanto permette di allocare la definizione 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, allo scopo di garantirne l’unitarietà, coordinarle e ricomporle nell’indirizzo politico di maggioranza, attraverso i diversi strumenti a disposizione.

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 costituzionale<sup>407</sup>. 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.

#### **4.2 (Segue) i riflessi sul piano strutturale dell’evoluzione della nozione di indirizzo politico**

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. Le decisioni assunte dai due collegi, inoltre, hanno natura diversa, stante l’impossibilità per il Consiglio dei Ministri di sostituirsi ai Comitati interministeriali. Si potrebbe obiettare, quindi, come non sia ipotizzabile alcuna fungibilità tra Consiglio dei Ministri e organi collegiali più ristretti. Tuttavia, questo assunto 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 l’indirizzo politico. Ma gli sviluppi più recenti che hanno investito l’intero ordinamento inducono a interrogarsi sull’eventualità che la categoria dell’indirizzo politico abbia «smarrito i propri profili dogmatici rivelandosi improvvisamente inadatta a “catturare” la realtà e a interpretare le dinamiche politico-costituzionali in atto»<sup>408</sup>. Questa situazione ha indotto taluni a svalutare la nozione di indirizzo politico o a stravolgerne completamente i tratti, rinnegandone la valenza fina-

<sup>407</sup> Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., 7; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 114.

<sup>408</sup> 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*, Giappichelli, Torino, 2005, 186.

listica e la capacità di esprimere unitarietà nel contesto dell'attuale forma di Stato e di governo<sup>409</sup>. Tuttavia, non volendo svalutare eccessivamente il dato costituzionale e non volendo rinunciare alla capacità euristica di questa nozione<sup>410</sup>, sarebbe possibile continuare a guardare all'indirizzo politico a patto che si tenga conto di alcuni più recenti fenomeni che, al momento della stesura della Costituzione, non era possibile apprezzare in tutte le loro potenzialità. Si tratta di fenomeni che hanno impattato fortemente sulla linearità del tradizionale circuito di definizione dell'indirizzo politico, che si snoda tra corpo elettorale – Parlamento – Governo<sup>411</sup>, suggerendo l'opportunità di una rilettura che tenga conto di tutti i fattori in gioco e che potrebbe portare a riconsiderare la centralità del Consiglio dei Ministri nei termini con cui viene solitamente intesa.

<sup>409</sup> Come proposto, ad esempio, da quegli autori che propendono per una visione "esistenzialistica" dell'indirizzo politico, in ragione della quale l'indirizzo politico «non è quello che deve essere seguito dall'organo nel compimento dei suoi atti politici, ma quello effettivamente seguito da un organo particolare nel complesso degli atti politici da lui compiuti», come ritiene G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1951, 932. Pongono radicalmente in dubbio la possibilità di utilizzare la nozione di indirizzo politico, fra l'altro, anche P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit., e G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit. Le ragioni che inducono a questa revisione sono rintracciabili principalmente nel pluralismo istituzionale e sociale di cui la Costituzione si è fatta portatrice, aprendo ad una conflittualità che rende impossibile indirizzare l'attività statale in senso unitario.

<sup>410</sup> Osserva M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 258, come sul piano della dinamica costituzionale l'indirizzo politico manifesta «la sua originaria, e più intensa, capacità euristica: esso infatti fa emergere e consente di indagare il rapporto tra gli organi, i procedimenti e gli atti (considerati nella perfezione giuridica che attribuisce loro validità) attraverso cui opera lo stato di diritto, e i soggetti, i processi e le manifestazioni di volontà attraverso cui si forma la decisione politica che in essi è racchiusa e che ne ha determinato in concreto la produzione».

<sup>411</sup> Al riguardo, cfr. E. CHELI, *Sovranità, funzione di governo, indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, II, Organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1997, 23; ID., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 137 ss. Corpo elettorale, Parlamento e Governo, in quanto direttamente rappresentativi della volontà delle forze di maggioranza, divengono compartecipi e responsabili della definizione dell'indirizzo politico. Il corpo elettorale, tramite l'attività elettorale e l'esercizio degli istituti di democrazia diretta, viene ad essere la fonte originaria dell'indirizzo politico. Ruolo fondamentale viene svolto dai partiti politici e dai programmi di cui si fanno portatori. Di seguito, l'indirizzo politico si sviluppa in un "circuito politico" 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 singoli dell'azione governativa; la legislazione, attraverso cui si manifesta la partecipazione quantitativamente prevalente delle Camere alla funzione di indirizzo politico. È al Governo, tuttavia, che spetta il nucleo fondamentale dei poteri connessi all'esercizio della funzione, ed è attraverso la sua azione che «matura la fase conclusiva e preminente dell'indirizzo politico affidato alle forze di maggioranza» (*ivi*, 148 ss.). Quanto al contenuto dell'indirizzo politico affidato al Governo nella fase effettuale della sua attuazione, l'azione governativa si sviluppa su due livelli differenti, politico ed amministrativo, e, per il livello politico, nelle due diverse direzioni di politica interna ed internazionale.

Innanzitutto occorre osservare come la sfera di azione dell'indirizzo politico nazionale sia stata drasticamente limitata dal trasferimento di ampie competenze, spesso a carattere trasversale, in favore di istituzioni sovranazionali ed internazionali, prima fra tutte l'Unione europea<sup>412</sup>. La principale causa dell'attuale debolezza dell'indirizzo politico viene ravvisata da taluni proprio nel "fatale" abbandono del suo tradizionale «ancoraggio statale-nazionale»<sup>413</sup>. Da questo punto di vista il processo di integrazione sovranazionale sembrerebbe essersi risolto in una cessione di sovranità che trova il suo tratto principale proprio nella rinuncia alla definizione dell'indirizzo politico in termini solipsistici<sup>414</sup>. Il livello di capillarità raggiunto dalla produzione normativa europea e l'attrazione delle decisioni di bilancio a livello sovranazionale - solo per citare alcuni dei fattori più rilevanti - hanno determinato una sensibile "riduzione" degli spazi disponibili per l'indirizzo politico nazionale<sup>415</sup>. Questo dato di fatto è apprezzabile anche con riguardo ai Comitati interministeriali, la cui attività viene proiettata in una dimensione interistituzionale che coinvolge gli organismi dell'Unione europea sotto molteplici aspetti<sup>416</sup>.

Un ulteriore fattore - questa volta a livello nazionale - tra quelli che hanno provocato la crisi della concezione tradizionale di indirizzo politico consiste nel policentrismo determinato dall'attuale sistema regionale<sup>417</sup>. Fin dall'entrata in vigore della riforma del 2001 è emersa l'esigenza di ricercare forme nuove e più efficaci di *governance*, da intendere come modalità che devono essere adottate per garantire flessibilità ad un'organizzazione complessa come quella di uno Stato regionale, nella quale venga salvaguardata, al contempo, circolarità e partecipazione alle decisioni statali e regionali, destinate ad interagire le une con le altre<sup>418</sup>. Gli sbocchi per poter condizionare l'elaborazione dell'indirizzo politico statale da parte delle Regioni sono stati

<sup>412</sup> Al riguardo, M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

<sup>413</sup> C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188.

<sup>414</sup> Lamenta 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, 119 ss., come tra le tante trasformazioni della strumentazione istituzionale che in Europa ha accompagnato la parabola degli Stati nazionali vi sia la «neutralizzazione» e la «spolitizzazione» delle scelte politiche statali, condotta mediante la loro «normativizzazione» all'interno del diritto comunitario (*ivi*, 116).

<sup>415</sup> Secondo C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 188, l'attività politico-normativa nazionale sarebbe stata addirittura "degradata" ad attività «recettizio-normativa vincolata».

<sup>416</sup> Basti pensare alla programmazione dei fondi strutturali del CIPE o gli indirizzi espressi dal CIAE per contribuire alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Ue.

<sup>417</sup> M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2.

<sup>418</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.

individuati *de jure condendo* nell'ipotesi del "Senato delle autonomie"<sup>419</sup>, mentre *de jure condito* le Regioni hanno scaricato sui canali offerti dal sistema delle Conferenze un'attività concertativa di valenza anche propriamente politica<sup>420</sup>.

Anche qui, i Comitati interministeriali offrono spunti interessanti circa la complessità di cui occorre tener conto. Si pensi, sotto il profilo strutturale, alle previsioni normative che disciplinano la composizione dei Comitati e che qualificano come membri permanenti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome<sup>421</sup>; oppure, alle previsioni che consentono o impongono di integrare la composizione dei Comitati con tali soggetti<sup>422</sup>. Sotto il profilo funzionale, invece, si pensi al coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase di elaborazione delle politiche o degli strumenti di programmazione affidati ai Comitati<sup>423</sup>. Tra le modalità formalmente più rilevanti a questo scopo vi è l'intervento della più volte richiamata Conferenza Stato-Regioni e del-

<sup>419</sup> Come noto, la proposta "Renzi-Boschi", non entrata 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). 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*, PUP, Pisa, 2016, 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 ai circuiti di indirizzo politico nazionali, cfr. 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.

<sup>420</sup> Sulle quali, più in generale, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529 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.; 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. L. DELL'ATTI, *La conferenza stato-regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

<sup>421</sup> Basti pensare alla composizione ordinaria del CIPE, del CIAE, del CIPU, del Comitato interministeriale che opera nel settore bieticolo-saccarifero.

<sup>422</sup> Come avviene per il CICS o per il CIPE, con riguardo alle competenze legate 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*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Giappichelli, Torino, 2011, 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.

<sup>423</sup> Come nel caso dell'Agenda urbana che il CIPU avrebbe dovuto approvare, o la programmazione del FSC o dei fondi strutturali da parte del CIPE.

la Conferenza Unificata, le quali garantiscono un momento di concertazione fra rappresentanti dei governi regionali e locali e rappresentanti del Governo centrale<sup>424</sup>.

Infine, per quanto qui di più prossimo interesse<sup>425</sup>, bisogna accennare ad una serie di fattori che hanno investito lo stesso organo Governo e che hanno contribuito a trasformarne fisionomia e ruolo. Molti mutamenti sono intervenuti come conseguenza diretta o indiretta di riforme normative interne - prima fra tutte, la modifica del sistema elettorale - che hanno inciso sulla struttura del sistema partitico e, dunque, sul sistema di formazione dei Governi e di formulazione dei programmi di governo. All'interno del circuito menzionato, quindi, si è prodotto un rafforzamento dell'organo esecutivo nella definizione dell'indirizzo politico a discapito del Parlamento, la cui riprova più macroscopica è offerta dai dati relativi alla produzione normativa di rango primario e secondario del Governo<sup>426</sup>. Si tratta di fenomeni, però, che si collocano in quella più generale tendenza, comune alle democrazie occidentali del secondo dopoguerra, allo spostamento del baricentro decisionale in favore degli

<sup>424</sup> Si tratta di interventi di natura consultiva o sostanzialmente codeliberativa, 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 intervento; cfr. G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali*, cit., 272.

<sup>425</sup> Ai fattori di crisi menzionati, se ne potrebbero aggiungere molti altri che, tuttavia, devierebbero dall'oggetto del presente lavoro: si pensi al posto occupato nelle dinamiche della forma di governo dalle istituzioni di garanzia, quali Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, all'effetto delle liberalizzazioni ed alle privatizzazioni avviate negli anni '90, ai soggetti operanti al di fuori dello Stato-apparato, quali corpo elettorale per mezzo dell'istituto referendario, sindacati, associazioni di tutela di interessi collettivi organizzati, fondazioni bancarie, sino ai mercati finanziari ed alle agenzie di rating internazionale; cfr. M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 2 s. Elementi che accompagnano la crisi delle tradizionali dimensioni "strumentali", ovvero dei soggetti di riferimento e delle sue forme espressive, che determinano non la "scomparsa" dell'indirizzo politico, ma la sua "mimetizzazione" in altri spazi di intervento, soggetti di riferimento e forme di estrinsecazione; così C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, cit., 191.

<sup>426</sup> Per avere la cifra della produzione normativa del Governo basti il quadro recentemente offerto da 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 legate 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 procedure delegate; l'incidenza delle leggi di ratifica e delle leggi comunitarie e poi europee, anche esse all'origine di numerosi procedimenti delegati; 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?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2009, disponibile su [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

Esecutivi, come risposta al mutamento dei compiti dello Stato contemporaneo<sup>427</sup>.

Si è già fatto cenno anche a come nell'ultimo ventennio si sia assistito - perlomeno sul piano politico - ad una tendenziale accentuazione del principio monocratico, con effetti sulla gestione dell'indirizzo politico anche all'interno dei rapporti fra organi endogovernativi, marcatamente in favore del Presidente del Consiglio.

Simile tendenza viene confermata anche dai processi di elaborazione dell'indirizzo politico finanziario, inteso come determinazione degli obiettivi ai quali devono tendere i poteri pubblici e dei mezzi a tal fine necessari<sup>428</sup>. Questa funzione, infatti, appare oggi contraddistinta dalla preminenza del Governo e, al suo interno, di alcuni organi rispetto ad altri, ovvero il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'economia e delle finanze<sup>429</sup>, tale da configurare questi ultimi come tutt'altro che esecutori dell'indirizzo governativo, bensì, eventualmente, come artefici.

Come anticipato, questi elementi contribuiscono allo smarrimento di quella linearità e coerenza classica dell'indirizzo politico, che rischierebbe oramai di apparire più come una "mitologia" che un dato effettivo della realtà<sup>430</sup>. Questi sviluppi, quindi, impongono di valutare le ricadute sulla nozione stessa di indirizzo politico e, conseguentemente, sulla lettura da dare all'art. 95 Cost.

Innanzitutto, la compresenza di molteplici livelli di governo determina una "compressione" dell'indirizzo politico che potrebbe venire liberamente definito dallo Stato; compressione dovuta tanto alla riduzione degli spazi disponibili per l'autonoma decisione statale, quanto all'esigenza che i vari livelli di governo - in qualità di 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 prove-

<sup>427</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2001, 91 ss., che osserva 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". Sui recenti sviluppi della forma di governo italiana, cfr. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri. Quaderno* 2010, 2010, 7 ss.

<sup>428</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 233; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, cit., 132 ss. Che l'"indirizzo politico economico" rappresenti il "cardine" della nozione di indirizzo politico viene messo in luce anche da G. RIVOLTO, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 20 ss., pur non essendo teoricamente isolabile una sua autonoma nozione.

<sup>429</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 237 ss.

<sup>430</sup> Riprendendo il titolo dello studio di P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, cit.

nienti dalle autonomie regionali e dall'ordinamento europeo e la formazione di nuovi equilibri complessivi. 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 espressi<sup>431</sup>. 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»<sup>432</sup>. 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»<sup>433</sup>.

In ultima istanza, benché l'indirizzo politico sia chiamato ad esprimere l'unità dell'azione statale, non si può fare a meno di registrare uno stato di “frammentazione” dell'indirizzo stesso<sup>434</sup>. Simile condizione non costituisce solamente il portato della crisi delle forze politico-partitiche che non si fanno più portatrici di visioni globali da perseguire per mezzo di programmi organici<sup>435</sup>, oppure del grado di (scarsa) coesione interna alle coalizioni parlamen-

<sup>431</sup> Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 413 ss., secondo cui, quando gli indirizzi assumano carattere di indirizzi di “interesse nazionale” rivolti a soggetti costituzionalmente autonomi, dovranno 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, sarà necessario garantire la preminenza del Governo ed attribuire al Parlamento una funzione maggiormente improntata all'indirizzo ed al controllo.

<sup>432</sup> *Ivi*, 415 ss. Più recentemente, v. pure L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 196.

<sup>433</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 415.

<sup>434</sup> M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 3.

<sup>435</sup> Ulteriormente, 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” dell'indirizzo politico, attraverso modifiche - o tentativi di modifica - sia a livello costituzionale che subcostituzionale capaci di offrire la stabilità dei governi che non sarebbe stato possibile garantire sul piano pregiuridico. Su questi profili, cfr. M. PERINI, *Indirizzo politico*, cit., 3 s. Per un'analisi dei fattori “esterni” e “interni” al sistema istituzionale che contribuiscono a determinare una metamorfosi della funzione del Governo, spostandola «dal piano della *decisione e direzione* a quello di *coordinamento e promozione*», cfr. 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, 288 ss.

tari che sostengono i Governi e che dovrebbero essere in grado di esprimere un indirizzo unitario. Questa settorializzazione è figlia sia, patologicamente, del “ministerialismo” che storicamente connota l’organizzazione del Governo, ovvero della tendenza, a livello burocratico-ministeriale, ad elaborare un indirizzo politico settoriale, tecnicamente specializzato e resistente a tentativi di ricomposizione; sia, fisiologicamente, dell’esigenza che il Governo si adoperi entro un enorme ventaglio di settori per fornire le regole e soddisfare i bisogni di una società così complessa come quella contemporanea<sup>436</sup>.

La torsione che subisce l’istituto dell’indirizzo politico è tale da mettere in discussione che il Consiglio dei Ministri 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 elaborare interamente indirizzi politici sempre più frammentati e trasversali alle competenze dei Ministri, né la sede per assumere decisioni tecnicamente complesse, né il centro entro cui possano ricevere sbocco tutte le istanze dei diversi livelli territoriali di governo. Si comprende, quindi, per quale motivo l’elasticità del modello costituzionale sulla forma di governo e, in particolare, sull’organo Governo abbia assecondato un marcato policentrismo nella organizzazione interna di quest’ultimo<sup>437</sup>. Al Consiglio dei Ministri viene riservato il compito di elaborare gli indirizzi politici più rilevanti e, quantomeno, di tentare di ricondurre ad unità l’azione di governo; ai Comitati interministeriali, invece, viene riservata una collegialità “minore” rispetto a quella del Consiglio dei Ministri, ma che pare più adeguata per elaborare indirizzi politici settoriali e trasversali, salvo la possibilità di quest’ultimo di intervenire in termini “sussidiari” per garantire esigenze unitarie.

<sup>436</sup> Tale settorializzazione si riverbera sulla fisionomia dell’intero complesso delle fonti normative. Si pensi alla stessa fonte normativa che, per antonomasia, dovrebbe mantenere contenuti generali e astratti, ovvero la legge; osserva F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2009, 13, come «nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale si è alterata, come si riconosce, la stessa funzione della legge. All’idea della legge generale ed astratta, canone universale di comportamento e limite negativo dell’attività dei singoli, si è venuta affiancando l’idea della legge, strumento privilegiato per la realizzazione dell’indirizzo politico governativo, come mezzo per l’eliminazione delle disuguaglianze economico-sociali, per la redistribuzione delle risorse, per l’attuazione della politica economica del governo, ecc., con la conseguenza della sua frammentazione in leggi di settore, leggi speciali, eccezionali, temporanee, interpretative, di sanatoria, sino alla discussa, ma sempre più frequente categoria delle leggi-provvedimento». Ma analogamente vale per gli atti aventi forza di legge e, in particolare, per i decreti-legge; osservano M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1981, 476, come il Governo concepisca il decreto-legge come strumento privilegiato per il «governo politico della complessità sociale».

<sup>437</sup> 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)*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, 593, nt. 329.

### 4.3 I Comitati interministeriali e gli equilibri tra le loro componenti interne

L'esame della prassi più recente sui Comitati interministeriali, alla luce delle considerazioni generali svolte in precedenza, consente di formulare alcune considerazioni anche con riguardo al Presidente del Consiglio.

Innanzitutto, trova conferma l'opinione circa l'inesattezza della classificazione teorica che distingue tra Comitati "interni" ed "esterni"<sup>438</sup>. I Comitati attualmente operativi nell'ordinamento, infatti, svolgono funzioni prevalentemente "esterne", mentre risulta impossibile trovare Comitati con funzioni meramente interne o la cui missione sia assimilabile completamente a funzioni di direzione e coordinamento omogenee rispetto a quelle svolte dal Presidente del Consiglio.

Come visto, una delle obiezioni che si possono muovere ai Comitati interministeriali attiene al rischio che essi indeboliscano la posizione del Presidente del Consiglio. All'opposto si è anche sostenuto che i Comitati valgano a rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio. In realtà nessuno di questi assunti può essere considerato vero nella sua absolutezza o astrattezza. Occorre infatti verificare caso per caso, nel contesto delle politiche e dei settori materiali entro cui lo specifico Comitato svolge le proprie funzioni. Vi sono esempi in cui tali organi operano in settori che riconoscono un ruolo forte al Presidente del Consiglio, come in quello delle informazioni per la sicurezza, per cui la presenza di un Comitato serve a rendere più collegiale, cioè partecipato e coordinato, il governo di un settore di per sé improntato ad una conduzione monocratica. In altri settori, invece, la presenza di un Comitato vale a decentrare determinate politiche a favore delle componenti ministeriali maggiormente coinvolte, specie quando la legge affida loro la vicepresidenza dell'organo collegiale. Questo fenomeno di decentramento, come anticipato, non deve essere giudicato sfavorevolmente, proprio in ragione del policentrismo interno al Governo e degli indirizzi politici settoriali che ne scaturiscono. Tuttavia, occorre sempre garantire alcune condizioni organizzative che traggono origine dai principi costituzionali che regolano la struttura del Governo e che valgono a garantire l'unitarietà della politica generale da esso formulata.

Innanzitutto, la presidenza del Comitato deve essere necessariamente affidata dalla legge istitutiva al Presidente del Consiglio, affinché questi possa esercitare le proprie prerogative *ex art. 95, c. 1, Cost.* Anche la presidenza di un Comitato interministeriale, infatti, può costituire una modalità di esercizio delle prerogative di direzione e coordinamento che la Costituzione affida al Presidente del Consiglio. Aspetto differente è la vicepresidenza, che può essere attribuita ad un Ministro e che, sul piano fattuale, può anche tradursi nella presidenza effettiva dell'organo quando il Presidente del Consiglio non

<sup>438</sup> Come già rivelava G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 11 ss.

voglia, o non sia in grado di prender parte a tutte le sedute. Come più volte detto, questa devoluzione nella conduzione delle politiche settoriali non deve essere giudicata sfavorevolmente di per sé. 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. 400/1998 gli affida allo scopo di indirizzare l'attività dei Ministri e di attivare l'intervento del Consiglio dei Ministri<sup>439</sup>. Il Presidente del Consiglio, quindi, nella sua veste di presidente del Comitato interministeriale, avrà sempre la possibilità di deferire questioni proprie dei Comitati interministeriali al *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 quest'ultimo non potrà sostituirsi *tout court* al Comitato interministeriale 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 dei Comitati. Da ultimo, come anticipato, il Consiglio dei Ministri potrà attrarre le decisioni ricorrendo alla *extrema ratio* di spendere i propri poteri deliberativi legati alla normativa di rango primario, siano i decreti-legge o proposte di legge.

Infine, occorre considerare il ruolo strategico che ricoprono le strutture di supporto e di segreteria rispetto alle funzioni dei Comitati interministeriali. La recente tendenza ad affidare la vicepresidenza dei Comitati a Ministri senza portafoglio e ad incardinare le segreterie dei Comitati interministeriali presso la Presidenza del Consiglio si iscrive nel tentativo di rafforzare il controllo del Presidente del Consiglio sulle strutture che conducono queste politiche settoriali<sup>440</sup>.

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 labile<sup>441</sup>.

<sup>439</sup> Cfr. *retro* par. 2.2.

<sup>440</sup> Si pensi al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica per il supporto del CIPE e del CIPU; al Dipartimento per le politiche europee per il supporto del CIAE; al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza per il supporto del CISR; all'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione per il Comitato per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione; al Dipartimento per la funzione pubblica per il supporto del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

<sup>441</sup> G. QUADRI, *I Comitati di Ministri*, cit., 336.

Quanto ai Ministri e alle problematiche di ordine generale segnalate, la prassi sui Comitati interministeriali 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, come anticipato, deve ritenersi inevitabile una disomogeneità derivante dalle dinamiche interne proprie dei Governi di coalizione e dalle differenze legate agli ambiti materiali affidati ai singoli Ministri. Sul piano giuridico, invece, la *par condicio* non sembra essere minacciata a motivo dell'ampia composizione dei Comitati e dalla elasticità nella relativa composizione, tale da permettere di coinvolgere i Ministri di volta in volta interessati dalle questioni all'ordine del giorno<sup>442</sup>. È stato ribadito, però, che una cosa è che i Ministri vengano "invitati", altra cosa è che vi facciano parte "istituzionalmente"<sup>443</sup>. Tuttavia, una composizione troppo ampia rischia di apparire pletorica - come nei fatti spesso lo è - e di rivelarsi disfunzionale rispetto alle attività dei Comitati, finendo così per duplicare il Consiglio dei Ministri o per irrigidire l'attività di organi che, per definizione, sono più ristretti. Inoltre, la richiamata possibilità che il Presidente del Consiglio investa il Consiglio dei Ministri della questione, oppure che il vertice collegiale del Governo ristabilisca l'unitarietà nelle politiche del Governo, potrebbe disinnescare eventuali conflitti nascenti tra Ministri.

Diverso profilo è quello della presidenza del Comitato, che non dovrebbe essere affidata istituzionalmente ad un Ministro, non tanto perché se ne altererebbe la *par condicio*, quanto perché si precluderebbe così al Presidente del Consiglio di esercitare le proprie prerogative costituzionali.

Nel complesso, dunque, anche la struttura interna dei Comitati interministeriali risente di un marcato policentrismo, che rende maggiormente esposti il presidente dell'organo e il Ministro proponente le singole decisioni. Anche in questo caso, però, occorre distinguere a seconda delle funzioni esercitate e del settore entro cui ricadono le politiche definite dal Comitato. I Comitati possono costituire le sedi adeguate entro cui concertare ed elaborare un indirizzo politico settoriale o possono limitarsi ad una mera "ratifica" di decisioni prese altrove.

<sup>442</sup> 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, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1989, 428.

<sup>443</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., 212, nt. 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*».

In definitiva, il sistema dei Comitati interministeriali sfugge a inquadramenti troppo astratti o generici, poiché occorre tenere presente la complessità delle politiche da elaborare e dei bisogni cui il Governo è chiamato a rispondere. Il dato costituzionale offre le coordinate di principio entro cui può esprimersi la mutevolezza e l'elasticità della struttura complessiva del Governo. Entro tali limiti si gioca la continua ricerca di nuovi equilibri, che si dimostrino funzionali alle esigenze politiche, ai compiti del Governo e alle dinamiche complessive che coinvolgono l'intero ordinamento, e rispetto ai quali i Comitati interministeriali non costituiscono altro che un adeguamento.