



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariacconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

Struttura organizzativa del Governo e suoi processi evolutivi: il ruolo dei Comitati interministeriali

di Francesco Zammartino

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso Università degli studi di Napoli "L'Orientale")

Sommario

1. Breve Premessa – 2. Alcune considerazioni sui principi organizzativi del Governo – 3. La disciplina del Governo dettata dalla legge n. 400 del 1988 – 4. Il ruolo dei Comitati interministeriali nel dibattito dottrinario – 5. I complessi rapporti tra i Comitati interministeriali e gli organi necessari del Governo – 6. Considerazioni finali.

Abstract

The evolutionary processes that have involved, over the years, state structures and public authorities in general, have shown themselves to be particularly insistent with regard to the structure and activities of the Government, which, since it constitutes the real center of political management of the system, has been the subject of numerous legislative novelties. Nonetheless, it seems interesting to highlight the fact that some unnecessary government bodies do not seem to have been invested by these upheavals, continuing to carry out their activities within a framework that does not appear to have changed at all. This is precisely the case of the inter-ministerial committees, which, introduced into our regulatory system before the entry into force of the republican Constitution, have known ups and downs, passing from a phase of considerable increase to one of extreme reorganization which has exacerbated the problem of compatibility -appropriateness of their attributions with respect to those constitutionally reserved to the necessary governing bodies.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*



1. Breve premessa

Oramai da tempo la graduale assunzione, da parte dello Stato, di nuovi ambiti di azione, ha ingenerato una profonda riordinazione dell'organizzazione statale¹. Siffatto fenomeno ha riguardato soprattutto l'organo costituzionale Governo, il quale, per il semplice fatto di essere il contitolare, insieme al Parlamento, della funzione di indirizzo politico del Paese, è stato intercettore, negli anni, di numerosi interventi che hanno sensibilmente modificato la propria struttura organizzativa², interventi, peraltro, che non sono stati mai legati a un "ordinato" disegno istituzionale, acuendo quelle note incertezze speculative ascrivibili all'ambiguità e anche alla parzialità del dettato costituzionale³. A tal proposito, basti ripercorrere le proposte di riforma costituzionale degli ultimi 40 anni, che, soprattutto riguardo al titolo dedicato all'organo Governo, hanno intercettato un fuoco incrociato di proposte, di suggerimenti, di indicazioni che si sono intersecate e si sono sovrapposte senza apparente razionalità, che si sono ben presto concretizzate in vere e proprie "terapie istituzionali", che invece di discendere da una precisa e seria diagnosi dei mali che affliggono il nostro sistema politico-istituzionale, sembrano essere il frutto di soluzioni più pensate come si dice in gergo "a freddo", "a tavolino", come tornaconto di meri interessi politici e contingenti.

Laddove, invece, qualsiasi progetto di riforma dell'amministrazione centrale dovrebbe aspirare a un più elevato livello di specializzazione, di articolazione e di coordinamento della politica governativa⁴, atteso che la stessa direzione dei singoli ministeri non può non tener conto di una serie di supporti e di collaborazioni che le derivano da organismi tecnici e politici, di diversa natura⁵.

Come è noto, la scelta di una precisa codificazione per l'organo Governo è sempre stata interpretata quale limite ai naturali processi evolutivi che da sempre hanno caratterizzato la funzionalità dell'istituzione. Tanto è vero che negli anni strutture organizzative individuate in via di prassi quali organi di Governo, solo successivamente sono state formalmente accolte da un intervento legislativo, mediante cui si veniva a ratificare per lo più una posizione già saldamente consolidatasi⁶.

D'altro canto, il fatto che in Assemblea costituente, nella seconda Sottocommissione per la Costituzione, non si escludessero alcuni istituti che la prassi aveva già introdotto, attesta come

¹ Si rinvia a M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.

² G. PITRUZZELLA, Art. 92-93, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, 114.

³ G. MOBILIO, *I comitati interministeriali nella struttura policentrica dello Governo*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 2 /2017, p. 1.

⁴ Già in tempi meno recenti, V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, pp. 1-2.

⁵ Sotto questo profilo, l'adozione di un nuovo tipo di strutture collegiali, nonché la revisione del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, dell'organizzazione dei ministeri, delle agenzie governative, degli enti pubblici non economici, delle prefetture, previste dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015, non sembrano aver dato risposte convincenti in ordine alla struttura organizzativa del Governo che rimane, a questo punto, uno dei temi più dibattuti dalla dottrina costituzionalista.

⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e comitati interministeriali*, Napoli, 1981, p. 15.



l'organizzazione dell'organo Governo si caratterizza da un livello di elasticità⁷ superiore di quanto non sia affiorato da successive interpretazioni⁸.

In particolare, il Governo ha dimostrato in tutti questi anni di essere un organo duttile, capace di "foggiare" le proprie strutture al fine, soprattutto, di modellare le funzioni di governo nell'economia⁹.

Ciò induce a considerare, che qualsiasi analisi sull'organizzazione del Governo vada svolta tenendo ben presente che non è il solo dato costituzionale a rappresentare terreno di confronto, ma vanno parimenti analizzati anche gli aspetti politici e sociali che hanno irrimediabilmente contribuito all'affermazione di spontanei processi evolutivi dell'organizzazione dell'esecutivo¹⁰.

Organizzazione che prevede, accanto agli organi di Governo «costituzionalmente necessari»¹¹, altre figure organizzatorie, quali i Vicepresidenti del Consiglio, i Ministri senza portafoglio, gli Alti commissari, i Sottosegretari di Stato e i Comitati interministeriali, le quali orbitano intorno al Governo, nonostante che la loro presenza non abbia nessun riscontro costituzionale¹².

Il presente lavoro ha come obiettivo quello di analizzare, dopo aver svolto alcune considerazioni sul sistema degli organi di governo nel dettato costituzionale, la figura dei Comitati interministeriali sia sotto il profilo della sua compatibilità rispetto al modello di organizzazione governativa delineato nella Carta costituzionale, sia sotto quello della prassi politico-amministrativa, che è rivelatrice di dinamiche e sviluppi più profondi.

Partendo da questo assunto, l'analisi cercherà soprattutto di mettere a raffronto, su un piano generale, gli organi di governo costituzionalmente necessari e i Comitati interministeriali e comprendere come i Comitati in parola vengano a inserirsi nelle dinamiche della forma di governo, al fine di sollevare le questioni di natura costituzionale che dovrebbero definire i limiti entro i quali queste strutture organizzative possono trovare ingresso nell'organizzazione del Governo.

2. Alcune considerazioni sui principi organizzativi del Governo

E' noto che all'impostazione di carattere prescrittivo dell'elencazione fornita dall'art. 92 Cost.¹³, che avrebbe comportato di conseguenza la "degradazione" di tutti gli organi non necessari, è stata preferita una lettura più dinamica dell'articolo in parola e soprattutto più congrua rispetto all'evoluzione che ha coinvolto la struttura organizzativa del Governo. Essa, pur sostenendo che gli organi "necessari" (Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri) sono indispensabili per la formazione di qualsiasi Governo, non esclude a priori la presenza di organi diversi "non necessari", la cui ammissibilità è stata poi suffragata dall'intervento della legge n. 400/1988 che ha sostanzialmente riconosciuto e

⁷ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, nota p. 329.

⁸ Si v. La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Ed. Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma, 1970, vol. III., p. 1834 ss.

⁹ G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Napoli, 2018, p. 302.

¹⁰ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, p. 9 ss.

¹¹ L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, p. 678.

¹² L. CARLASSARE, *Ministero (dir. costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, p.480 ss.

¹³ Cfr. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959.



disciplinato gli organi non previsti dal Testo costituzionale, ma già presenti di fatto nell'ordinamento complessivamente inteso.¹⁴

In altri termini, gli organi non necessari non fanno parte del Governo strettamente inteso, ma dell'esecutivo nella sua accezione più ampia, avendo funzioni ausiliarie, sussidiarie od ulteriori rispetto a quelle attribuite agli organi necessari¹⁵.

Tra questi istituti non necessari assume ancora oggi un interesse centrale nel dibattito costituzionale il ricorso ad organi quali i Comitati interministeriali, che, introdotti nel nostro sistema ordinamentale prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, hanno conosciuto alterne vicende, passando da una fase di ragguardevole incremento ad una di estrema riorganizzazione che ha acuito il problema di «compatibilità-opportunità delle loro attribuzioni riguardo a quelle riservate costituzionalmente agli organi di governo necessari»¹⁶.

Tuttavia, prima di affrontare il ruolo dei Comitati interministeriali e verificare entro quali confini questi possono far parte della struttura del Governo, appare necessario ritornare sull'interpretazione dell'art. 92 Cost.¹⁷ e ripercorrere, seppur sinteticamente, i principali passaggi in seno all'Assemblea Costituente riguardo al sistema organizzativo da attribuire all'organo Governo.

E' palese che uno dei principali problemi che si sollevò durante la discussione parlamentare fu la determinazione delle relazioni fra l'organo individuale Presidente del Consiglio dei ministri e l'organo collegiale Consiglio dei ministri. Nell'ambito di tale dibattito spiccarono due tesi opposte: la prima, tendente a riconoscere un ruolo preminente al Presidente del Consiglio, rafforzandone il suo compito di direzione della politica governativa e capace di portare a termine l'attuazione del programma approvato dal Parlamento¹⁸; l'altra, invece, a considerare principalmente il momento collegiale, riducendo la figura del Presidente a un semplice *primus inter pares*¹⁹, in quanto egli dirige e coordina, ma non assume la veste di superiore gerarchico rispetto agli altri Ministri²⁰.

Le due tesi risentivano indubbiamente di una diversa impostazione del problema, essendo l'espressione anche di una differente sensibilità politica; così, mentre per il primo assunto bisognava individuare tutti quegli strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo per rendere maggiormente funzionale ed efficiente l'attività governativa, poiché «si deve piuttosto temere di creare Governi inefficienti, perché ciò, specialmente in un Paese come il

¹⁴ Ex plurimis, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1989, p. 37 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.*, V, 1989, p. 372; P. GIOCOLI NACCI, *Articolazioni interne del Governo. Gli organi non necessari*, Torino, 1995, p. 140 ss.

¹⁵ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 1990, p. 405.

¹⁶ Così, P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, p. 7.

¹⁷ Tra i molti, si vedano, almeno, G. PITRUZZELLA, *Art. 92, Art. 93*, cit., p. 1-236; A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, Torino, 2006, 1775-1793.

¹⁸ E.TOSATO, *relazione Alla I sez. della II Sottocommissione per la Costituzione*, in *La nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, 1947, p. 176.

¹⁹ V. V. LA ROCCA, intervento in *Ass. cost.*, vol. IV, p. 3552. Per uno studio ed un'analisi più approfonditi della tesi in esame, F. CUOCOLO, *voce Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 242 ss.

²⁰ Si rinvia a, S. CASSESE, *Lo "staff" del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *AA.VV., Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, pp. 232-233.



nostro, può favorire il sorgere di aspirazioni dittatoriali»²¹», per il secondo, si temeva che il potenziamento della figura del Primo ministro, scevro da ogni responsabilità di una politica collegiale di Governo, potesse in qualche modo creare degli "scompensi istituzionali" alla neonata democrazia italiana²², nella quale ancora presente erano i fantasmi dell'appena terminata esperienza del regime fascista²³.

In altri termini, e prendendo a prestito le lucide osservazioni di Umberto Terracini «Il riconoscimento di una peculiare responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri equivarrebbe ad autorizzarlo a condurre una politica di carattere personale, ossia a fare politica di un partito della coalizione, anziché quella della coalizione nel suo complesso»²⁴.

Dal lungo dibattito che ne seguì²⁵, il testo che fu approvato evidenziava una certa equivocità soprattutto in riferimento alla determinazione del ruolo e delle relative competenze dei singoli ministeri, che si rifletteva, in un più ampio discorso, sulle prospettive del rapporto tra primo ministro e ministri²⁶. Equivocità, che fu solo attenuata parzialmente dalla proposta dell'on. Perassi, approvata il 5 settembre 1946 e secondo cui «il Primo ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza»²⁷.

La tenace contrapposizione di indirizzi che emerse durante la formulazione dell'art. 92 Cost., fu confermata anche durante i dibattiti nella II Sottocommissione in ordine alla "stesura" dell'art. 95 Cost. Tale disposizione, come è noto, conferisce al Presidente del Consiglio la funzione di dirigere la politica generale del Governo, nonché di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo e di promuovere e coordinare l'attività dei ministri²⁸. La genericità dell'art. 95, comma 1, tuttavia, rendeva complicato determinare effettivamente il ruolo del Presidente del Consiglio soprattutto in rapporto agli organi che costituiscono il Governo²⁹; nello stesso tempo, prefigurava un organo non in grado di garantire un'omogenea gestione della politica generale³⁰.

²¹ V. intervento E. VANONI, in *Ass. Cost.*, vol. VIII, p. 1784.

²² U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, p. 436 ss.; S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, ESI, Napoli, 1995; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.

²³ Cfr. intervento FUSCHINI, in *Ass. cost.*, vol. VIII, p. 1781 ss.

²⁴ Cfr. Intervento U. TERRACINI, in *Ass. Cost.*, vol. VIII, p. 1774.

²⁵ V. Commissione per studi attinenti alla organizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea costituente, Roma, 1946, I, pp. 27 ss., nonché G. MELIS, *Prima e dopo la Costituzione: il Governo debole*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, pp. 381 ss.

²⁶ E' utile ricordare che dopo alcuni tentennamenti, all'interno della II Sottocommissione, numerosi furono i deputati in favore dell'esplicita previsione di una responsabilità collegiale che accomunasse l'intero Gabinetto nella gestione della politica governativa, giacché « non si può non ammettere una responsabilità solidale di tutti i Ministri per gli atti di politica generale che siano il risultato di una deliberazione del Consiglio dei Ministri», ché diversamente « ogni Ministro sarebbe indotto a interessarsi soltanto dell'attività relativa al proprio Ministero, estraniandosi dalla politica generale del Governo. Occorre, invece, che ogni Ministro si senta parte di un'unità, sapendo di essere responsabile con tutti gli altri dell'azione politica svolta dal Governo».

²⁷ Cfr. intervento T. PERASSI, in *Ass. Cost.*, vol. VIII, p. 1776.

²⁸ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1991, p. 560 ss.; cfr. anche G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, pp. 123 ss.

²⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, 1973, p. 132 ss.

³⁰ Si v. L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Milano, 1966, nonché G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, pp. 171 ss.



Così, ci si rese ben presto conto, che nel trasferimento di potere accertatosi nel perimetro decisionale che portava alla delineazione della politica governativa, la grossa fetta di potere non toccava né al Presidente del Consiglio dei Ministri, né al Consiglio dei Ministri, ma spettava invece ai partiti politici che concorrevano alla costituzione di ogni nuova maggioranza governativa, e, per essi, ai loro organismi direttivi³¹.

La storia della nostra repubblica parlamentare racconta, infatti, che sia durante la prima che la seconda repubblica, e indipendentemente dai sistemi elettorali che si sono nel frattempo succeduti, i partiti hanno concorso (e concorrono), mediante lo strumento dell'accordo di coalizione³², alla determinazione della politica nazionale per «meglio conciliare la medesima importanza che riveste ciascun partito con la regola della maggioranza, imposta dall'esigenza di fare delle scelte, secondo un disegno coerente di fini»³³.

Anzi, non sembra essere così lontano dal vero sottolineare che, soprattutto con l'avvento dei sistemi elettorali maggioritari³⁴, il momento dell'approvazione consiliare del programma illustrato dal Primo ministro si è spesso ridotto quale mera ratifica dell'accordo approvato nelle segreterie dei partiti politici³⁵ (esempi emblematici sono la nascita recente dei Governi Conte 2 e Draghi) favorendo la tesi di chi, in tempi non sospetti, aveva parlato di una vera e propria immedesimazione fra accordo di coalizione e indirizzo politico³⁶.

Quanto detto non significa del tutto sminuire il momento solenne e formale dell'approvazione del Consiglio dei ministri del programma presentato dal Presidente del Consiglio, ma, sotto il profilo sostanziale, l'accordo di coalizione presenta indubbiamente tratti maggiormente flessibili del progetto governativo, in quanto si basa tanto sulla identificazione delle clausole di risoluzione del patto di coalizione medesimo³⁷, quanto sulla dislocazione degli incarichi di governo³⁸.

Allora per poter meglio comprendere la funzione di direzione della politica generale del Governo, e, specificatamente, i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 95 Cost., è necessario fare riferimento, oltre ad una interpretazione della stessa disposizione costituzionale, alla classificazione prevista dalla legge n. 400 del 1988 (e alle sue successive modificazioni). Quest'ultima ha avuto il merito di recepire (artt. 2 e 5) l'interpretazione

³¹ P. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1405 ss.

³² Cfr., tra i tanti, L. ELIA, *voce Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1975; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano 1973.

³³ In tal senso, A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020, p. 52.

³⁴ Fra i molti v. M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012, p. 21; A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, pp. 645 ss.

³⁵ Si rinvia a S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, 2019, pp. 30 ss.; in riferimento al governo Draghi, nei confronti del quale si assume una posizione critica circa la centralità assunta dalla "diarchia" composta da capo dello Stato e capo del governo. Si v. A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2021.

³⁶ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 162 ss.; recentemente si cfr. anche, V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice ...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2019.

³⁷ Sul punto, G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 125 ss.

³⁸ P. CIARLO, *Art. 95*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 344 ss.



dell'art. 95 Cost., fatta da una parte della dottrina secondo cui il momento "monocratico" e quello "collegiale" non debbano essere posti l'un contro l'altro³⁹, laddove all'organo collegiale è attribuita la funzione di fissare la politica generale e al primo ministro quella di dirigerla⁴⁰. Specificatamente, si riteneva che «il principio collegiale si esprimesse attraverso la determinazione della politica generale da parte del Consiglio e quello monocratico con l'esercizio dei poteri del Presidente»⁴¹.

C'è da aggiungere, però, che se quanto appena detto può sembrare prevedibile, laddove ricondotto al momento della formazione di un nuovo esecutivo, solleva alcune problematiche quando si considera che gli indirizzi della politica governativa non possano ritenersi individuati al momento della formazione del Governo, in modo che poi tutta l'attività governativa possa intendersi come una mera esecuzione degli stessi.

L'esperienza insegna, invece, che c'è sempre l'esigenza di proporre nuovi cambiamenti che rendano la piattaforma programmatica, anche se poi considerevolmente mutata rispetto all'origine, più adeguata ai nuovi bisogni che emergono dalla realtà politica e sociale in continua trasformazione.

Ne discende che la risoluzione di tale problematica non può ricercarsi nella scelta di attribuire al Consiglio dei ministri decisioni che spettano ai ministri, e, per ciò che interessa in questa sede, ai Comitati interministeriali, i quali svolgono specifiche competenze di indirizzo e di amministrazione previste in maniera dettagliata dalle loro leggi istitutive⁴².

3. La disciplina del Governo dettata dalla legge n. 400 del 1988

La struttura organizzativa del Governo, delineata dagli artt. 92 e 95 Cost. che disciplinano i rapporti fra le diverse componenti del Governo, avendo quale obiettivo principale quello del «mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo», ha trovato un fondamentale passaggio normativo "razionalizzatore" e "attuatore" nella legge organica n. 400 del 1988⁴³.

Fino all'emanazione della legge suindicata, infatti, il modello organizzativo dell'organo Governo si presentava alquanto disomogeneo. Alcuni uffici supportavano le funzioni del Presidente del Consiglio, altri erano posti alle dipendenze, in una "escalation gerarchica", dei ministri, alcuni alle strette dipendenze dei ministri senza portafoglio. Il nucleo centrale dell'organizzazione era costituito incongruamente dall'ufficio del gabinetto, suddiviso a sua volta nell'ufficio del capo di gabinetto, otto dipartimenti e sette uffici. Questa eterogeneità delle strutture organizzative era figlia dell'incertezza che regnava nella definizione delle funzioni assegnate agli organi dell'esecutivo, determinata dall'ambiguità nella prevalenza

³⁹ Cfr. anche Corte cost., sent., n. 7/1996, cit.

⁴⁰ E. CATELANI, art. 95 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1845.

⁴¹ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, p. 87 ss.

⁴² G., QUADRI *I Comitati di ministri*, Milano, 1997, passim.

⁴³ Cfr., per tutti, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1989; A. MANZELLA, *Osservazioni sulla legge n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1 - Seminari 1989-1990, Milano, 1991, pp. 95-108.



del principio monocratico piuttosto che di quello collegiale.⁴⁴

La complessa situazione in cui ci si era impantanato, come è stato accennato, è stata normata dalla legge n. 400 del 1988, la quale non solo ha determinato con chiarezza la distribuzione delle funzioni e dei poteri tra le diverse figure soggettive del governo, ma ha anche individuato il modello di organizzazione ritenuto funzionale al perseguimento di tali funzioni⁴⁵.

In questo quadro, si è attivata una trama di interrelazioni che «dal vertice dell'Esecutivo si ramifica negli ambiti d'attività dei Ministeri e perfino in quelli degli enti pubblici, dilagando verso le autonomie territoriali e risalendo fino all'ampia platea delle istituzioni europee».⁴⁶

Partendo dal Consiglio dei Ministri, c'è da dire che la legge in esame ha riproposto in modo "dirompente" il *principio collegiale*⁴⁷, dettagliando minuziosamente le attribuzioni dell'organo collegiale e superando quell'ordine di pensiero che, in mancanza appunto di una legislazione attuativa del disposto costituzionale, limitava le attribuzioni a quelle direttamente garantite dalla Carta costituzionale, o, al massimo, desunte in via interpretativa⁴⁸.

L'impianto della norma, a cui si aggiunge il regolamento interno del Consiglio dei Ministri di cui al d.P.C.M. 10 novembre 1993 (e numerosi ordini di servizio di organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio) e i decreti legislativi n. 303/1999 di riordinamento della Presidenza del Consiglio e n. 300/1999 di riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione centrale (cioè dei ministeri), che hanno completato l'attuazione dell'art. 95 Cost, prevede la distinzione fra un nucleo riguardante l'attività normativa del Consiglio e uno inerente ai rapporti con altri soggetti o organi, quali le Regioni o i singoli ministri.

Nel primo ambito di competenze, l'art. 2 prevede l'approvazione consiliare degli schemi di decreti legge e di decreti delegati, nonché i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica, la votazione sui disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già presentati al Parlamento⁴⁹.

Nel secondo ambito, sono compresi gli atti di politica generale del Governo e dell'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere; gli atti che dirimono i conflitti di attribuzione tra i ministri; gli atti di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano⁵⁰; gli atti di sua competenza previsti dall'articolo 127 della Costituzione e dagli statuti regionali speciali in ordine alle leggi regionali e delle provincie autonome di Trento e Bolzano, salvo quanto stabilito dagli

⁴⁴ L. FIORENTINO, *La presidenza del Consiglio dei ministri: organizzazione e funzionamento*, in *Quadernos de Gobierno*, 18.09.2018, p. 133.

⁴⁵ S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, 1991, p. 637; L. ARCIDIACONO, *Ordinamento ed organizzazione del governo. Relazione generale*, in AIC, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale* (Palermo, 8-9-10 novembre 2001), Padova, 2002, p.31 ss.

⁴⁶ G. GUIGLIA, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 19.

⁴⁷ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., p. 25 ss.

⁴⁸ A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Annali, VIII, Milano, 2015, p. 304.

⁴⁹ Ci riferiamo ai disegni di legge riguardanti il bilancio preventivo dello Stato, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la determinazione dei criteri da perseguire nei riguardi dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 165/1994.



statuti speciali per la regione siciliana e per la regione Valle d'Aosta; le direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni che sono tenute ad osservarle; le proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle provincie autonome; le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare; gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7 della Costituzione; gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione; le proposte motivate per lo scioglimento dei consigli regionali; le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni delle provincie autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Quanto invece ai poteri attribuiti al Presidente del Consiglio, si ritiene che la legge del 1988 si faccia promotrice di un'interpretazione più fluida della norma di cui al primo comma dell'art. 95 Cost., secondo cui «il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri».

Questo ha permesso di fare maggiormente chiarezza, almeno teoricamente parlando, sulle funzioni proprie attribuite al Presidente del Consiglio, contribuendo alla realizzazione di un modello in cui la presidenza costituisce finalmente un centro nevralgico di impulso, indirizzo e coordinamento dell'attività di governo⁵¹.

In quest'ottica, la legge in esame ha cercato realmente di arginare il ministerialismo «stabilendo un asse privilegiato tra Consiglio dei ministri e Presidente del consiglio, in particolare potenziando la funzione di coordinamento spettante a quest'ultimo»⁵²

Quest'ultimo, infatti, secondo quanto la normativa in esame dettagliatamente prevede, «coordina e promuove l'attività dei Ministri, in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo» (art. 5, c. 2, lett. b); «promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie» (art. 5, c. 3, lett. a). E ancora, all'art. 5, c. 3, lett. b), si precisa che il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le regioni...»⁵³.

Quanto concerne alle funzioni che egli esercita a nome della sua posizione istituzionale di primo ministro del Governo, l'articolo 5 della legge in esame, oltre a prevedere il potere di proposta dei Ministri e la controfirma degli atti d'iniziativa governativa aventi valore di

⁵¹ E. DE MARCO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Padova, 1990, pp.73 ss. E' importante, inoltre, sottolineare che la legge n. 400, modificata dal d. lgs. n. 303 del 1999, ha concretamente potenziato la struttura amministrativa di supporto alla Presidenza del Consiglio. Si prevede, in effetti, che gli uffici in stretta collaborazione con il Primo ministro siano organizzati nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, cui è deputato un Segretario generale nominato con d.P.C.M., designato a rilevarsi il più diretto collaboratore del Presidente del Consiglio. Quest'ultimo è incaricato di compiti di tipo politico-amministrativo, altrettanto rilevanti e numerosi di quelli puramente burocratici, che possono anche proiettarsi all'esterno della struttura, ma devono riferirsi a funzioni e competenze proprie del Premier.

⁵² P. CIARLO, *La legge sulla presidenza del consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Foro it.*, V, 1989, p. 312.

⁵³ Tali competenze sono poi state ulteriormente dettagliate dall'art. 2, co.2, lett.c) d) e) del d.lg 303/1999.



legge, di cui peraltro rispettivamente agli artt. 92, comma 2° e 89 comma 2°, conferisce al primo ministro poteri di promozione e di coordinamento, nonché di stimolo e di impulso, che la legge in esame inquadra quali aspetti del più generale "potere di direzione" attribuito al Primo ministro.

L'attività di direzione del Presidente del Consiglio sul complesso delle attività poste in essere dai singoli ministri assume un forte significato nella legge 400/88, in quanto essa riguarda non solo l'attività che i ministri svolgono in qualità di componenti del Consiglio dei ministri e in quanto titolari dei rispettivi dicasteri, bensì, il complesso delle attività svolte nelle più svariati sedi (compreso i Comitati interministeriali).

Ne è testimonianza di quanto appena detto, la funzione affidata al Presidente del Consiglio (art. 5, co. 2, lett.d) di accordarsi con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendono rendere ogniquale volta possano impegnare la politica generale del Governo.

L'attività di direzione riconosciuta al primo ministro, esercitabile concretamente attraverso le direttive⁵⁴, rende quest'ultimo il garante dell'attuazione degli indirizzi programmatici⁵⁵, che si concretizza attraverso quelle iniziative che si rendono fondamentali ai fini del perseguimento dell'obiettivo dell'unità d'indirizzo⁵⁶.

In questo scenario, quindi, la legge n. 400 del 1988 (art. 2, lett. b), pur prevedendo che formalmente il primo ministro svolga in sostanza un ruolo di relatore delle deliberazioni assunte in seno al Consiglio che ha approvato e sottoposto alla ratifica parlamentare, non aderisce a un'interpretazione statica della norma costituzionale in esame. In effetti, il Presidente del Consiglio, dinnanzi a una piattaforma programmatica, che, pur nella sua complessità, rimane un progetto schematico che non ha ancora cessato di costituire oggetto di negoziazione, potrà sempre stimolare le proposte dei singoli ministri che si pongano in una fase preparatoria rispetto alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, pur sempre nel rispetto della piena autonomia ministeriale (comma 2, lett. c).

In via conclusiva, un rapido cenno sul ruolo dei Ministri, sia riguardo alla funzione di membro del Consiglio dei Ministri, sia a quella di soggetto preposto a ciascuna delle grandi branche in cui si riparte l'amministrazione centrale.

Per quanto riguarda la prima funzione, oltre all'attività preminentemente di natura istruttoria delle questioni che investono l'organo Consiglio nella sua collegialità, essi hanno la facoltà di eseguire le delibere consiliari inerenti alla loro sfera di competenza, di cui all'art. 89 Cost.

Ai Ministri sono riconosciute sia funzioni politico-costituzionali relative alla partecipazione

⁵⁴ Il potere di emanare direttive, che attribuisce al Primo ministro la facoltà di precisare con atti formali le linee di comportamento da seguire per attuare l'indirizzo politico di governo, costituisce senza ombra di dubbio una delle più importanti novità della legge n. 400/88.

⁵⁵ La figura del Presidente del Consiglio si è rafforzata grazie anche all'evoluzione delle leggi elettorali in senso maggioritario e all'affermarsi del principio di separazione tra politica ed amministrazione. Proprio per quanto attiene alla progressiva affermazione del principio di separazione tra politica, la principale conseguenza è stato la creazione di un modello basato sulla separazione tra le funzioni di indirizzo e le funzioni gestionali. Ciò ha permesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri di operare con maggiore determinazione per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

⁵⁶ Cfr. E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, 1977, pp. 41 ss.



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.

Quanto concerne, invece, al compito che i ministri svolgono in qualità di soggetti posto al vertice del ministero, c'è da sottolineare che la legge 400 del 1988 non ne fa nessun espresso riferimento, alla medesima stregua dell'art. 95, co. 2, Cost., il quale si limita a individuare un'ipotetica responsabilità (politica) dei Ministri "per gli atti dei loro dicasteri".

Responsabilità, d'altronde, da sempre difficilmente rilevabile atteso la presenza di un inadeguato meccanismo sanzionatorio qual è la sfiducia individuale, che, dal 1996, anno in cui la Corte costituzionale⁵⁷ la riconobbe conforme alla Costituzione, è stata votata dal Parlamento solo una volta⁵⁸.

Ciononostante, il fatto che essi siano posti a capo del dicastero fa sì che venga loro conferita la facoltà di prefigurare l'indirizzo generale dell'intera attività dell'apparato amministrativo da essi dipendente. Per azionare tale funzione, il ministro si avvale di un complesso apparato di uffici strutturato secondo moduli organizzatori indirizzati verso modelli più flessibili, quali la direzione e il coordinamento, senza che questo, di per sé, intacchi le competenze e il ruolo riconosciuti ai ministri⁵⁹, e tanto meno quell'autonomia ministeriale che ha assunto un'importanza sempre maggiore nella realtà politica e giuridica del Paese, dal momento che gli equilibri tra primo ministro e ministri sembrano ormai definiti da una flessibilità funzionale fondata su legami di forza politica e da altre circostanze politiche, qual è la coalizione più o meno ampia dei partiti che appoggiano il Governo.

Del resto, il mutamento che si è prodotto nei delicati congegni della responsabilità politica⁶⁰ ha fatto sì che il punto di riferimento, almeno quello principale, si spostasse verso i partiti politici che rappresentano sempre più la *longa manus* attraverso la quale gli elettori esercitano la propria sovranità, risultando, perciò, quali i veri soggetti attivi di questo rapporto di responsabilità.

Essi sono diventati in pratica i veri protagonisti della coalizione elettorale parlamentare su cui il Governo trova la sua legittimazione.

Senonché, da referenti essenziali al funzionamento della democrazia, nel corso dei decenni, i partiti si sono trasformati in mere strutture elettorali il cui unico scopo è stato quello di formulare un programma e predisporre le liste, sempre più bloccate, da presentare all'elettorato⁶¹.

Ciò ha comportato una progressiva ingerenza delle coalizioni dei partiti che ha dato vita a figure di eccessivo e incontrollabile frazionismo ministeriale, da cui la felice definizione in tempi non sospetti di «Governo per ministeri»⁶², e un corrispondente ridimensionamento del principio monocratico, sicché il Presidente del Consiglio dei Ministri ha negli ultimi decenni sempre maggiormente assunto il compito di mediatore tra le forze politiche di maggioranza,

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 7/1996, cit.

⁵⁸ L. CARLASSARE, *Sfiducia individuale e revoca dei Ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, 1998, spec. pp.168 ss.

⁵⁹ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo*, cit., p. 52.

⁶⁰ Per tutti, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

⁶¹ F. BARTOLOMEI, *Saggi di diritto pubblico*, Milano, 1994, p. 46.

⁶² E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, cit., 1977, p. 49.

sforzandosi di garantire soprattutto una stabilità del quadro politico.

Quanto appena affermato spinge a considerare che il sostanziale equilibrio tra i principi organizzativi di cui supra non sia definito solo dal Testo costituzionale, ma sia caso per caso realizzato in modo diverso, tendo conto degli equilibri complessivi del sistema partitico, del grado di compattezza della maggioranza, e, in ultima analisi, anche del carisma del primo Ministro. Equilibri che, comunque, si sono sempre fondati su un multipartitismo poco coeso, che ha limitato o condizionato anche i poteri inequivocabilmente riconosciuti al premier ed al Consiglio dei Ministri⁶³.

4. Il ruolo dei Comitati interministeriali nel dibattito dottrinario

Si è precedentemente affermato che il carattere non tassativo del disposto costituzionale riguardo alla formazione del Governo permette che, a fianco agli organi "costituzionalmente necessari", si aggiungono altre strutture organizzative, tra le quali i Comitati interministeriali⁶⁴, la cui istituzione, soprattutto per il suo profilo funzionale rispetto all'attività di Governo, è stata decisamente sostenuta dalla prevalente dottrina⁶⁵.

Ricostruire, tuttavia, le fasi più rilevanti mediante le quali si è venuto a creare il modello dei Comitati interministeriali in Italia rappresenta un'azione non semplice per svariati motivi. In sintesi, la prima motivazione risiede nella frammentarietà che ha caratterizzato l'evolversi dell'istituto, atteso che il Governo ha fatto ricorso ai Comitati per fronteggiare generalmente necessità occasionali nei settori più disparati qual è quello dell'intervento statale nell'economia.

Il secondo è la scarsa pubblicizzazione delle loro attività che rende di difficile valutazione l'operato di questi organi nel sostenere l'attività governativa.

Terzo e ultimo di motivazione, come autorevole dottrina⁶⁶ ha sottolineato, sono le connessioni e i risvolti altamente politicizzati che hanno accompagnato la fase dell'istituzione dei Comitati, a tal punto che si è assistito ad un loro uso largamente distorto.

Alla luce di questa impostazione, sono state enunciate svariate ricostruzioni da parte della dottrina unite da un unico comune denominatore: quello di negare o ridimensionare decisamente la partecipazione dei Comitati interministeriali all'attività di indirizzo politico.

Una delle prime ricostruzioni teoriche⁶⁷ è quella che ha prospettato i Comitati interministeriali quali organi collegiali dotati di una responsabilità politica che si collocherebbe fra quella del Consiglio dei Ministri e quella dei singoli Ministri. Tale tesi, tuttavia, si scontra con il dettato costituzionale, di cui all'art. 95 Cost., che non prevede l'esistenza di organi intermedi fra il Consiglio dei Ministri e i Ministri.

Una seconda tesi ha cercato di definire i Comitati interministeriali come un «organo di

⁶³ In tal senso, S. TROILO, *La struttura del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 8.

⁶⁴ La legge determina una differenza tra i Comitati di Ministri – che possono essere istituiti dal Premier «con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione» (art. 5, c. 2, lett. h) – dai Comitati interministeriali, istituiti per legge e a cui sono anche conferiti poteri deliberativi.

⁶⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 561; cfr. anche Corte cost., ord.. n. 4/1964.

⁶⁶ Su tutti, S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, 1976, Milano, p. 27.

⁶⁷ F. MAZZIOTTI, *Il diritto al Lavoro*, Milano, 1956, p. 363.



rappresentatività»⁶⁸, piuttosto come un collegio di cui i Ministri facciano parte nella loro qualità di organi costituzionali, ovvero di soggetti investiti di potere politico-amministrativo e titolari dei rispettivi dicasteri. Tale ricostruzione è stata formulata con specifico riferimento al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (C.I.C.R.), nel quale i singoli ministri collaborerebbero quali meri «organi amministrativi» altamente qualificati della propria amministrazione⁶⁹.

Successivamente, le ricostruzioni che si sono succedute hanno cercato di superare principalmente i problemi di costituzionalità che i Comitati interministeriali sollevavano⁷⁰.

In base ad una singolare tesi, i Comitati interministeriali assumerebbero la figura di veri Comitati di Ministri, cui i Ministri partecipano in quanto tali.

Si andrebbe a costituire un modello in cui il concerto tra ministri sarebbe "istituzionalizzato" in modo che all'interno dei Comitati non vi fosse 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»⁷¹.

Un'altra corrente dottrinale⁷², invece, propone la tesi secondo la quale i Comitati interministeriali dovrebbero essere qualificati quali "Comitati di ministri" capaci di svolgere funzioni rientranti nell'alveo dell'indirizzo politico governativo, come dovrebbero fare individualmente i singoli Ministri che lo compongono. Ne consegue che per quanto attiene al profilo della responsabilità, lo status giuridico dei ministri rimarrebbe quello di organo individuale e quindi, anche se singolarmente responsabili del proprio operato, investirebbe la responsabilità politica del Governo di cui sono componenti.

In altri termini, poiché non è in discussione che Consiglio dei Ministri e Comitati interministeriali debbano operare nell'ambito di una medesima piattaforma d'indirizzo politico, sarebbe meramente ipotetico che una censura rivolta a un Comitato non si estendesse automaticamente all'intera compagna governativa⁷³.

Infine, e diversamente argomentando, c'è chi ha considerato i Comitati come «*interna corporis* del Consiglio dei Ministri», nella misura di come sono le Commissioni parlamentari per le camere di appartenenza. Per tale tesi i Comitati adotterebbero delle delibere che corrisponderebbero alle delibere del Consiglio adottate nel suo consesso e, quindi, tra Consiglio e Comitati si instaurerebbe in buona sostanza una ripartizione di competenza. Gli atti dei Comitati, in fondo come avviene per le Commissioni parlamentari, sarebbero imputabili all'intero Consiglio, e tali Comitati potrebbero essere sostituiti o rimettere al plenum dell'organo consiliare la decisione su di una questione⁷⁴.

Come è facilmente riscontrabile, la questione comune che si rileva nelle diverse ricostruzioni

⁶⁸ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, ora in ID., *Scritti*, III, Milano, 2003, 59 ss.

⁶⁹ V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, cit., p. 131; F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1977, p. 95 ss.; cfr. anche Corte cost., sent. n. 250/1995.

⁷⁰ V. BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. Dir.*, VII, 1960, p. 771.

⁷¹ Ibidem, p. 771.

⁷² G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, p. 309; A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, VI, 1998, p. 4.

⁷³ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e Comitati interministeriali*, cit., p. 61.

⁷⁴ G. GUARINO, *L'organizzazione del Governo e i comitati interministeriali*, Roma, 1954.



teoriche appena enunciate è quella della generale assunzione di responsabilità da parte del Consiglio dei Ministri rispetto all'attività dei Comitati in parola, laddove, invece, sarebbe auspicabile che a tale assunzione facesse riscontro un'azione realmente più unitaria ed omogenea del Governo, una maggiore precisione e accuratezza nella stesura di quelle linee di indirizzo politico che le componenti del Governo sono poi chiamate ad attuare.

5. I complessi rapporti tra i Comitati interministeriali e gli organi necessari del Governo

Calando ulteriormente l'analisi relativa ai rapporti che si instaurano tra i Comitati interministeriali e l'organo Governo complessivamente inteso, appare plausibile che il primo termine di raffronto vada fatto con l'organo più rilevante della struttura Governo, ossia il Consiglio dei Ministri⁷⁵.

E in effetti, vuoi per la presenza di coalizioni in seno al Consiglio eccessivamente eterogenee⁷⁶, vuoi per l'alto numero di membri costituenti l'organo, vuoi ancora per la presenza, soprattutto nelle ultime esperienze politiche, di svariati membri tecnici, la presenza di centri decisionali specializzati, quali i Comitati interministeriali in seno al Consiglio dei Ministri, inducono ad alcune riflessioni circa l'effettiva interferenza delle attività di questi soggetti con le attribuzioni proprie dell'organo costituzionale⁷⁷.

Del resto, se la dottrina⁷⁸ è quasi unanime nell'individuare il Consiglio dei Ministri quale l'organo cui è attribuito in sostanza l'indirizzo politico-amministrativo, di cui all'art. 2 della legge n. 400 del 1988, riguardo alla "politica generale del Governo", di cui all'art. 95 Cost., essa, invece, è largamente divisa se attribuire o no al Consiglio la competenza esclusiva.

C'è da dire, però, che tali considerazioni, se da una parte hanno consentito di arricchire il dibattito riguardante i Comitati interministeriali (ci si è interrogati, per esempio, quale fosse il loro effettivo ruolo riguardo alla partecipazione all'indirizzo politico del Governo; se le attività svolte in seno al Governo assumessero natura politica o meramente amministrativa, e ancora, se i ministri membri dei Comitati interministeriali fossero in veste di organi amministrativi o di rango costituzionale)⁷⁹, dall'altra, rischiano di far perdere di vista il tratto caratterizzante dell'esperienza dei Comitati interministeriali, che è proprio quello di operare nel senso di un decentramento dell'attività governativa e di un coordinamento essenzialmente politico dell'attività ministeriale, con un'azione che si pone, in larga parte, ad un livello di repentina attuazione dell'indirizzo deliberato dal Consiglio dei ministri.

Come è stato autorevolmente affermato, non è pensabile che tale potere «si spinga fino al punto di consentire ad un organo costituzionale (il Governo-Consiglio) di spogliare praticamente sé stesso, trasferendo addirittura la propria anima politica ad altri»⁸⁰.

Non sembra, quindi, affatto peregrino affermare che i Comitati in esame non possono concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico governativo e tale impostazione

⁷⁵ Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, VIII, 1991, p. 4 ss.

⁷⁶ D. CODUTI, *I Comitati interministeriali tra affermazione e crisi del "Governo maggioritario"*, Napoli, 2012.

⁷⁷ G., QUADRI *I Comitati di ministri*, cit., p. 29.

⁷⁸ Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, cit., p. 3 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 149 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 42; F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 243; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., pp. 700 s.; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., p. 494.

⁷⁹ Corte cost., ord.n. 64/1959.

⁸⁰ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, cit., p. 226.



sembra trovare conferma nell'art. 6 della legge n. 400/88 quando si afferma che i «Comitati di ministri e 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».

Quel che interessa sottolineare è che costituisce circostanza troppo nota che qualsiasi ragionamento che porti a considerare il ruolo dei Comitati interministeriali nei rapporti con il Consiglio dei ministri nell'espletamento non solo di compiti di amministrazione attiva⁸¹, porti, oltre a uno stravolgimento dei corretti meccanismi di riorganizzazione del Governo, anche ad una forzatura di quel modello di organizzazione del Governo voluto dai padri costituenti, riconducibile alla formula del «Governo in Consiglio dei ministri»⁸².

Basti ricordare come il C.I.P.E., tra i Comitati interministeriali istituiti con legge, non sia mai riuscito a porsi quale reale centro di direzione della politica economica governativa⁸³.

Nonostante, infatti, la rilevanza delle prerogative attribuitegli in tema di programmazione, il Comitato non ha mai assunto uno specifico rilievo politico, come dimostra il fatto che la maggior parte dei provvedimenti emanati hanno contenuti puntuali e concreti, anziché di portata generale.

Continuando nella nostra analisi, perplessità si rilevano riguardo anche ai rapporti intercorrenti tra i Comitati interministeriali e il Presidente del Consiglio dei ministri, la cui posizione è andata comunque rafforzandosi a seguito delle numerose riforme che hanno interessato sia il versante politico (spiccano soprattutto le riforme elettorali in senso maggioritario), sia quello strettamente organizzativo della struttura Governo che hanno inciso sulle attribuzioni del Presidente del Consiglio⁸⁴. Sorvolando su tutte quelle funzioni che hanno un carattere meramente preparatorio o esecutivo delle competenze governative, l'attenzione si concentra su quelle funzioni che deliberano atti che hanno una rilevanza esterna alla struttura amministrativa e che secondo autorevole dottrina permetterebbero al Premier «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»⁸⁵.

Ora, se sul piano funzionale è indubbio che l'attività dei Comitati interministeriali abbia corrisposto ad esigenze largamente avvertite fra gli studiosi, quali la necessità di ridurre la mole di lavoro gravante sul Consiglio dei Ministri⁸⁶, ovvero, di garantire un coordinamento fra i vari centri dicasteriali presenti in seno al Governo, c'è da aggiungere che la eccessiva proliferazione dei collegi in parola ha operato in concreto come elemento di disfunzionalità del sistema, in quanto l'esperienza insegna che la sottrazione di competenze al Consiglio dei

⁸¹ Per tutti, M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, pp. 105 ss., ora in ID., *Scritti*, III, Milano, 2003, pp. 59 ss.

⁸² S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica*, Bologna, 1978, pp. 15 ss.

⁸³ Come rileva, 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, pp. 287 ss.

⁸⁴ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

⁸⁵ G. QUADRI, *I Comitati di ministri*, cit. p. 336.

⁸⁶ Corte cost., sent. n. 258/2021.



Ministri ha favorito spesso i rappresentanti dell'alta burocrazia o quelli di interessi particolari, piuttosto il Governo (Premier o singoli Ministri), innescando così un fenomeno che potrebbe minare la responsabilizzazione delle sedi istituzionali⁸⁷.

Problemi, infine, di carattere non solo costituzionale, ma anche di natura politica, si rilevano anche riguardo ai rapporti tra i singoli dicasteri e i comitati oggetto di studio. In effetti, la circostanza che solo ad alcuni ministri sia riconosciuta la legittimazione a partecipare ai Comitati interministeriali, appare lesivo di uno di quei principi posti a fondamento della nostra forma di governo, qual è quello della "parità" fra ministri⁸⁸.

D'altra parte, quanto detto certamente intercetta una concreta linea di tendenza del nostro sistema di governo atteso che la partecipazione pressoché costante di alcuni ministri (si pensi a quelli "finanziari") ai vari organismi interministeriali attribuisce, sotto il profilo sostanziale, una loro certa preminenza nei confronti degli altri dicasteri, tale che si giunti a denominarli "Superministri"⁸⁹.

Ora, se si muove dalla configurazione dei ministri *uti singuli* quali organi costituzionali e dal conseguente necessario rapporto di equiordinazione che deve ritenersi sussistente fra di essi sotto il profilo giuridico, non sembra incongruo sostenere che anche l'attribuzione ad un singolo Ministro di un particolare potere di coordinamento nei confronti di altri ministri potrebbe suscitare dubbi di legittimità costituzionale, dal momento che tutti i ministri esercitano, nell'ambito delle loro rispettive competenze, funzioni sovrane.

Il modulo paritario fra ministri evidenzia, invece, possibili segni di cedimento nell'ipotesi che il problema vada inquadrato secondo una diversa prospettiva che tenga conto anche di fattori di natura politica, a tal punto che autorevole dottrina si è spinta a sostenere che tra i ministri possa esservi concretamente «una diversa gradazione di dignità formale (quale si rispecchi, ad esempio, nell'ordine delle precedenza) o di forza politica».⁹⁰

La discussione, come può essere facilmente intuibile, si concentra sul diverso peso politico dei singoli ministri che ne ha enormemente estese le loro potestà decisionali e, conseguentemente, la loro medesima influenza sugli altri ministeri.

E' proprio il caso degli ultimi governi di coalizione che si sono rapidamente succeduti negli ultimi anni, che hanno avuto in comune la capacità di far nascere vere e proprie delegazioni di Governo, con il conferimento al Ministro che ricopre la carica più importante del partito di maggioranza governativa di capo della delegazione stessa.

Ma se la partecipazione ai Comitati interministeriali da parte di alcuni ministri, che indubbiamente consolida il loro ruolo politico in danno degli esclusi, è assolutamente valida in linea di principio, alcune perplessità si rilevano quando questi organi si rapportano al reale ruolo svolto dai Comitati interministeriali, che, come è noto, è stato oggetto di continui ridimensionamenti dovuti a una serie di cause, che vanno, in estrema sintesi, dall'attribuzione di molte competenze all'Unione europea, all'affidamento alle Autorità

⁸⁷ In tal senso, L. ELIA, *Primo ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. digesto.it.*, Torino, 1966, p. 865.

⁸⁸ F. CUOCOLO, *Consiglio dei Ministri*, cit., 1961, p. 237.

⁸⁹ V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, cit., p.14 ss.

⁹⁰ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)*, in *Arch. Giur.*, 1965, p. 73.



amministrative indipendenti⁹¹ dell'intervento pubblico nell'economia.

Dipiù, va segnalato, su di un piano più generale, che non può essere trascurata la considerazione che la partecipazione di alcuni ministri ai comitati potrebbe sollevare nuove questioni riguardo alla loro autonomia nella direzione dei rispettivi apparati burocratici cui sono preposti⁹². In effetti, sul presupposto di recuperare quella collegialità dell'azione di governo, il sistema dei comitati ha operato per il differimento della titolarità di certe competenze dal Ministro di settore ad un collegio di cui fanno parte altri ministri, con la possibilità di rendere questi ultimi partecipi del disbrigo dei suoi affari.

A tal proposito, basti semplicemente rilevare che «un Ministro non dovrebbe essere legalmente vincolato nella sua azione dalle decisioni di altri ministri, anche se vi prende parte»⁹³.

In altri termini, ci sembra che in queste specifiche circostanze i rapporti tra i ministri abbiano natura preminentemente politica, non assumendo nessun rilievo cogente, tantomeno normativo, tale da obbligare il Ministro a conformarsi.

D'altra parte, pur se l'entità e la complessità delle questioni che deve affrontare l'esecutivo continuano a favorire la presenza di sedi specializzate diverse dal Gabinetto, come testimonia la prassi, anche recente, che ha conosciuto l'istituzione di numerosi nuovi organismi⁹⁴, le elaborazioni teoriche più riconosciute rilevano che si è assistito negli ultimi anni a una sorta di "indebolimento" dei Comitati interministeriali, sia riguardo ai rapporti

⁹¹ Mi sia consentito, F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 2020.

⁹² G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione*, cit., p. 241.

⁹³ G. TREVES, *Comitato interministeriale*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1959, p. 596.

⁹⁴ In effetti, il Governo da poco in carica, varando il decreto legge n. 173 del 5 novembre 2022 nell'ottica di un riordino ministeriale, ha istituito nuovi Comitati interministeriali, quale quello per il *made in Italy* nel mondo, la Struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese, il Comitato per le politiche del mare principali Comitati interministeriali che si aggiungono a quelli già istituiti quali il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica, istituito con l. n. 48/1967 ed attualmente composto da 6 Ministri più il Premier), il CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ricostituito dal d.lgs.C.P.S. n. 691/1947 sulla falsariga di un precedente organo creato nel 1936 e formato da 5 Ministri più il Governatore della Banca d'Italia, senza diritto di voto), il CISR (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, creato dalla l. n. 124/2007 in sostituzione del precedente CIIS e composto dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato e da 6 Ministri), il CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei, previsto dalla l. n. 234/2012 in sostituzione del precedente CIACE ed a cui partecipano il Premier e 9 Ministri), il CICS (Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, istituito dalla l. n. 49/1987, ma successivamente soppresso e ricostituito dalla l. n. 125/2014, composto dal Presidente del Consiglio, da ben 11 Ministri e dal Vice-ministro degli Esteri e della Cooperazione internazionale), il COMINT (Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e all'aerospazio, appena istituito dalla l. n. 7/2018, cui partecipano il Premier e ben 12 Ministri, più il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni). Ma a questi si aggiungono altri organismi, come il Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, introdotto dal d.l. n. 52/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 94/2012, il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, di cui alla l. n. 190/2012, il CIPRIE (Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico), istituito dalla l. n. 36/2001, il Comitato interministeriale per le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui al d.l. n. 4/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 80/2006, il CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane), istituito dal d.l. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 134/2012.

con gli organi necessari del Governo, sia riguardo alle funzioni esercitate.

Allora ci sembra opportuno sottolineare che, per evitare il concreto rischio che il moltiplicarsi di questi organismi possa creare più entropia che contatto effettivo, le prospettive dei Comitati interministeriali dovrebbero essere sempre più connesse alle decisioni che in futuro si prenderanno in ordine alla organizzazione dei ministeri, precisando, a nostro avviso, che se si dovesse prefigurare la scelta di un sostanziale accorpamento dei ministeri, il futuro dei Comitati molto probabilmente sarebbe sostanzialmente compromesso. Laddove, invece, la scelta ricadesse su l'inizio di una fase di riorganizzazione interna dei vari dicasteri, si potrebbe prospettare una fase di rilancio dei Comitati interministeriali, a patto che si privilegiassero le loro funzioni di mero coordinamento e che si mettesse mano a un regolamento che sul piano organizzativo li ponesse in stretto collegamento con la presidenza del Consiglio.

6. Riflessioni finali

Dalle pagine precedenti si evince che la struttura organizzativa del Governo costituisce uno degli argomenti più analizzati e dibattuti dalla dottrina giuspubblicistica, considerato che questo organo costituzionale ha sempre poco tollerato una precisa codificazione che ne arrestasse i naturali processi evolutivi, influenzando negativamente sulla sua funzionalità.

In effetti, in presenza di una Costituzione rigida come quella vigente, la quale, non solo dispone che "Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri", di cui all'art. 92, comma 1, ma sancisce anche che per l'organizzazione dei pubblici uffici e per la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei Ministeri è prevista una riserva di legge, di cui agli artt. 95, comma 3 e 97, comma 1, la questione si presenta estremamente complessa per l'introduzione nell'orbita del Governo di organismi tra i quali i Vicepresidenti del Consiglio, i ministri senza portafoglio, i sottosegretari di Stato, e appunto i Comitati interministeriali, la cui presenza non trova fondamento in nessuna specifica previsione costituzionale.

Ora, pur nel rispetto di quei principi cui il Costituente ha inteso ispirare la struttura e l'attività del Governo, appare, a seguito delle profonde novità che il modello Governo ha conosciuto nel corso dei decenni, lineare quella lettura interpretativa che prevede l'integrazione della struttura Governo di organismi diversi da quelli espressamente previsti dal Testo costituzionale.

D'altro canto, il Governo, trovandosi ad approvare nella maggior parte delle sedute una tale quantità di provvedimenti da non potersi razionalmente pensare che l'adozione di ciascuno di essi sia accompagnata dalla necessaria ponderazione e dagli opportuni approfondimenti, ha certamente bisogno di un supporto da parte di strutture serventi all'attività consiliare.

Sotto questo profilo, l'utilizzo dei Comitati interministeriali ha indubbiamente rappresentato un passaggio importante per il conseguimento di un maggior grado di specializzazione, di articolazione e di coordinamento della politica governativa, ma si è dell'idea che tutto ciò debba avvenire a determinate condizioni: essi non devono compromettere le competenze che sono attribuite agli organi necessari di cui all'art. 92 Cost., ma devono, invece, supportarle mediante un'attività che non può essere politica, ma di amministrazione attiva, dove spicca il

ruolo di "collettore" nel quale «trovano un punto di confluenza intenti e programmi che prima si ignoravano»⁹⁵.

A ragionare diversamente, i comitati in parola, oltre a non costituire una valida risposta sul piano organizzativo ai mutamenti che investono la politica generale del Governo, rischiano di ledere i principi fondamentali che disciplinano il nostro modello di Governo, quali la responsabilità ministeriale e il controllo delle due camere parlamentari.

E infatti, soprattutto riguardo alla responsabilità dei ministri, la scelta di favorire un sistema di Comitati "a cascata" ha finito di sollevare molti dubbi di costituzionalità, dal momento che siffatto modello è sembrato un presupposto «per nascondere la responsabilità dell'uno dietro a quella dell'altro, secondo schemi ormai collaudati».⁹⁶

E' chiaro, sulla base delle considerazioni sopra esposte e nell'ambito di una prospettiva di carattere generale, che il ruolo dei Comitati interministeriali in futuro è strettamente subordinato ad un più generale disegno riformatore che investa, non solo la struttura del Governo in senso stretto, ma tutta la Pubblica amministrazione.

Sono, infatti, troppo i casi di nuovi Comitati (si pensi al CIPES) di cui difficile è ancora oggi individuare l'effettivo ruolo che essi svolgono nei confronti dell'esecutivo.

In conclusione, se dall'indagine sin qui condotta ne discende che non è assolutamente in discussione la presenza, accanto agli organi di governo c.d. necessari, dei Comitati interministeriali, dato il carattere non tassativo della disposizione costituzionale relativa alla composizione mutevole ed elastica del Governo, problemi si rilevano sul piano funzionale dei Comitati in parola, i quali, non essendo riusciti a garantire un coordinamento fra i vari ministeri presenti in seno al Governo, hanno senza dubbio creato delle disfunzionalità nel sistema amministrativo-politico del paese.

D'altro canto, dietro l'apparenza che il sistema dei nostri apparati di governo e amministrativi, nonostante alcuni limiti, in fondo regga e goda di "buona salute", si annidano profonde carenze sul piano del funzionamento accentuate recentemente dalla crisi pandemica e dalla sfavorevole congiuntura economica.

Ciò induce a ritenere che mai come oggi assuma estrema importanza la riorganizzazione del ruolo del Governo e della Pubblica amministrazione, ponendosi come principale obiettivo costituente per le forze politiche.

⁹⁵ Così. 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*, Bologna, 1991, pp. 61.

⁹⁶ P. CIRIELLO, *Ordinamento di Governo e comitati interministeriali*, cit, p. 3.