

Funzionamento del Consiglio dei Ministri

Lo scontro tra regola e prassi nelle riunioni del Consiglio dei Ministri

di Gianluca Sgueo

Come si svolge il processo di formazione delle decisioni del Consiglio dei Ministri? Cosa arriva in Consiglio e cosa viene concretamente approvato? Cosa accade dopo l'approvazione di un provvedimento? Inoltre, che ruolo svolgono in questo meccanismo le amministrazioni proponenti e le strutture del Governo? L'articolo muove dall'esame del caso nato a seguito dell'approvazione in Consiglio dei Ministri, il 24 dicembre 2014, del decreto fiscale cd. "Salva-Berlusconi", e ricostruisce i passaggi chiave dell'adozione delle decisioni da parte del gabinetto governativo. Le regole formali a presidio del processo decisionale sono poste a confronto con la prassi, frutto della necessità di garantire l'informalità e la rapidità delle decisioni, per assecondare le contingenze imposte dal quadro socio-economico nel quale si iscrive l'attività decisionale del Governo.

I fatti

I fatti per iniziare. Il 24 dicembre 2014, alle ore 12,00, si riunisce il quarantatreesimo Consiglio dei Ministri (CdM) dell'Esecutivo guidato da Matteo Renzi. Tra i provvedimenti all'ordine del giorno - che comprendono misure di riqualificazione dell'area di Taranto; due decreti di attuazione della legge 10 dicembre 2014 n. 183, cd. "Jobs Act"; nonché il disegno di legge contenente disposizioni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la cd. "legge europea 2014" - il CdM discute, e approva in via preliminare, uno schema di decreto legislativo in materia fiscale. Il decreto reca disposizioni sulla certezza dei rapporti tra fisco e contribuente, intervenendo sulle sanzioni previste dall'ordinamento per l'abuso di diritto e l'elusione fiscale, e attenuandole in favore del contribuente. In particolare, l'articolo 19-bis esclude la punibilità per i reati previsti nel decreto in due casi: quando «l'importo delle imposte sui redditi evase non è superiore al tre per cento del reddito imponibile dichiarato»; ovvero quando «l'importo dell'imposta sul valore aggiun-

to evasa non è superiore al tre per cento dell'imposta sul valore aggiunto dichiarata» (1).

Nel giro di poche ore esplose un caso politico di rilievo nazionale. La polemica, alimentata dagli organi di stampa e amplificata dal web, nasce dal fatto che il leader del principale partito di opposizione, Silvio Berlusconi, rientrerebbe nella platea dei potenziali beneficiari dell'esclusione di punibilità prevista dall'articolo 19-bis. Nell'agosto del 2013, infatti, la sezione feriale della Corte di Cassazione aveva ritenuto l'azienda Mediaset, di sua proprietà, colpevole di evasione di imposta relativamente agli anni 2002 e 2003, rispettivamente per la cifra di 4,9 e 2,4 milioni di euro. In tutto, dunque, 7,3 milioni di euro evasi, equivalenti all'1,91% delle imposte effettivamente versate da Mediaset nel biennio in questione (ossia, rispettivamente, 135 e 246,5 milioni di euro). Ora, poiché la percentuale di reddito evasa è inferiore alla nuova soglia di punibilità posta dall'articolo 19-bis, pari al 3%, il reato imputato a Silvio Berlusconi verrebbe meno. Contestualmente all'annullamento della sentenza di condanna (2), cesserebbe anche l'interdizione

(1) In coerenza con l'abolizione della sanzione penale dei reati di abuso di diritto ed elusione fiscale, la norma ne raddoppia la sanzione amministrativa (prevista dalla legge n. 471 del 1997).

(2) Il codice penale dispone che la depenalizzazione di un

reato si applica ai processi in corso e alle condanne sancite da sentenza passata in giudicato. Il comma 2, dell'articolo 2 del codice penale stabilisce infatti che: "nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore non costituisce

dai pubblici uffici disposta a carico del condannato - quest'ultima conseguenza dell'applicazione del decreto legislativo n. 235 del 2013 (cd. "legge Severino") che, tra le altre cose, dispone la non candidabilità alle elezioni politiche per coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione.

Le critiche nei confronti dell'Esecutivo, peraltro, non si limitano al contenuto della norma, ma anche alla genesi di questa. Interpellato al riguardo, il Ministro dell'economia non rilascia dichiarazioni. Invece il Sottosegretario e il Vice-Ministro all'economia dichiarano alla stampa la loro estraneità rispetto alla norma, assente - sostengono - dal testo di cui avevano preso visione prima dell'inizio del CdM. I critici ne deducono che la norma sarebbe stata inserita nel decreto durante il (o poco prima l'avvio del) CdM, all'insaputa degli autori del decreto. L'intenzione - si sostiene - sarebbe stata quella di agevolare il principale avversario politico del Governo. Nei giorni successivi il Primo Ministro è costretto a correre ai ripari dichiarando l'intenzione di non procedere all'invio alle Camere del testo approvato il 24 dicembre. Quest'ultimo, assicura il Presidente del Consiglio, tornerà in CdM per essere modificato, presumibilmente con l'eliminazione della norma incriminata.

Le regole sul funzionamento dei Consigli dei Ministri

Di là dai risvolti giornalistici della vicenda, che in questa sede non interessano, il caso appena descritto è interessante perché consente di aprire una riflessione sul modo in cui si svolge il processo di formazione delle decisioni del CdM. Cosa arriva in CdM e cosa viene concretamente approvato? Cosa accade dopo l'approvazione di un provvedimento? Inoltre, che ruolo svolgono in questo meccanismo le amministrazioni proponenti e le strutture del Governo?

Per rispondere, è necessario partire dalle regole che disciplinano lo svolgimento delle riunioni ufficiali dell'Esecutivo. Sono due le fonti cui fare riferimento. Anzitutto, l'articolo 2 della legge n. 400 del 1988 elenca le quattro funzioni principali esercitate dal CdM. A questo è affidata la funzione di determinare la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Il CdM, inoltre, delibera su

ogni altra questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere, dirime i conflitti di attribuzione tra i Ministri e si pronuncia in merito all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere. Il funzionamento del CdM invece è disciplinato da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1993 (3) (d'ora in avanti, per semplicità, "il regolamento"). È appunto a questo regolamento che bisogna fare riferimento per comprendere il processo decisionale del CdM e rispondere alle domande appena poste.

La composizione dei Consigli dei Ministri

Le norme del regolamento, in tutto diciannove, disciplinano i due aspetti fondamentali relativi al funzionamento del processo decisionale del CdM. Ossia, nell'ordine, la composizione delle riunioni del gabinetto di governo e le fasi del processo decisionale. Quanto alla composizione, il regolamento è chiaro. L'articolo 1 dispone che sono ammessi a partecipare ai CdM solo il Presidente del Consiglio e i Ministri. Li assiste il Sottosegretario di Stato con funzioni di Sottosegretario del CdM e, nei soli casi in cui è prescritto, i Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

In teoria, dunque, si è in presenza di una regola tassativa, che non ammette eccezioni. La realtà, tuttavia, è diversa. Accade cioè che vengano ammessi a partecipare alle riunioni del gabinetto governativo soggetti terzi rispetto a quelli che elenca l'articolo 1 del regolamento, senza peraltro che quest'ultimo venga modificato per legittimarne la partecipazione. Valga un esempio su tutti. Durante il governo presieduto da Mario Monti (2011-2013) il Portavoce del Presidente fu ammesso a partecipare ai CdM. L'eccezione - peraltro decaduta con gli Esecutivi successivi - era giustificata dalla volontà di comunicare agli organi di stampa il contenuto delle decisioni prese nel corso del CdM immediatamente dopo la conclusione delle riunioni, al fine di contenere possibili fughe di notizie. Il Portavoce del Presidente del Consiglio, comunicando attraverso sms con l'ufficio stampa, era in grado di dettare "in corsa" le modifiche ai comunicati stampa, predisposti in precedenza, e diffonderli pochi minuti dopo la conclusione delle riunioni.

reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano la esecuzione e gli effetti penali".

(3) Modificato da d.P.C.M. del 20 marzo 2002.

Ecco dunque un primo dato interessante. La lettura delle disposizioni del regolamento dedicate alla composizione del CdM, e il successivo confronto di queste con la prassi, fanno emergere la prevalenza dell'esigenza politica, informale, sulla norma giuridica. Non si tratta di una circostanza isolata. Al contrario, questa prevalenza diviene ancora più evidente nel momento in cui si confrontano le norme del regolamento poste a presidio del processo decisionale con quanto accade normalmente durante le riunioni dei CdM.

Il processo decisionale. Le fasi preparatorie

Cominciamo dalle regole. Ai sensi del regolamento, il processo decisionale si articola in cinque fasi. Inizialmente è il Ministro competente che fa richiesta formale al Presidente del Consiglio di iscrivere un provvedimento all'ordine del giorno. Con la richiesta il Ministro competente invia il testo di cui propone la discussione in CdM. Qui inizia la seconda fase, durante la quale si procede alla richiesta dei concerti e delle intese con le amministrazioni (anche territoriali) coinvolte, oltre che alla redazione di una relazione tecnica da parte del Ministro dell'economia, nel caso in cui il provvedimento proposto comporti nuovi o maggiori oneri, o diminuzione delle entrate.

Ottenuti i concerti e le intese necessarie, si apre la terza fase: la diramazione del testo da parte del Presidente del Consiglio a tutti i componenti del Governo. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento, questa dovrebbe avvenire almeno cinque giorni prima della convocazione del CdM. La norma è frequentemente disapplicata. A seconda del grado di congestione del "traffico" istituzionale, le convocazioni vengono diramate con due giorni di anticipo, talora anche il giorno prima, se non addirittura *ad horas* - in particolare quando si rende necessaria l'adozione di decretazione d'urgenza (tipicamente nel caso dei provvedimenti che seguono alle calamità naturali). Alla diramazione segue la quarta fase, disciplinata dall'articolo 4 del regolamento. Si tratta della riunione preparatoria del CdM che, nel gergo dei funzionari di Palazzo Chigi, prende il nome di "pre-consiglio". Svolti generalmente con qualche giorno di anticipo rispetto ai CdM - ai sensi del regolamento dovrebbero essere almeno due giorni, ma l'imprevedibilità delle convocazioni dei CdM impedisce che ciò accada - i pre-consigli vedono la partecipazione dei capi uffici legislativi dei Ministeri. A coordinarne lo svolgimento posso-

no essere il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (Dagl), o il Segretario generale della Presidenza del Consiglio. Spetta a loro, sentiti i diretti interessati, stabilire quali provvedimenti sono maturi per essere discussi in CdM, e quali invece richiedono ulteriore coordinamento tra i Ministeri coinvolti.

Da regolamento, dunque, la riunione preparatoria del CdM svolge un ruolo cruciale: dovrebbe facilitare la discussione nella successiva riunione del gabinetto governativo, abbreviando i tempi e riducendo le possibilità di disaccordo. Nei fatti, non sempre accade che quanto si sia deciso in pre-consiglio approdi poi in CdM. Ragioni di convenienza politica possono giustificare un rinvio a riunioni successive (nel qual caso il provvedimento ripeterà l'iter appena descritto). Ma, soprattutto, è rara l'ipotesi in cui la discussione in CdM non contempli provvedimenti che non sono stati trattati durante le riunioni preparatorie. Anche questi ultimi hanno un nome nel gergo dei funzionari della Presidenza del Consiglio: sono chiamati "fuori sacco", e ovviamente sono i provvedimenti più delicati sotto il profilo politico. Ora, è vero che il regolamento consente l'iscrizione all'ordine del giorno del CdM di provvedimenti d'urgenza, e contempla altresì la possibilità di convocare d'urgenza i CdM per trattare questioni non differibili, legittimando quindi la possibilità di modifiche informali all'ordine del giorno. Vanno però tenute a mente due circostanze importanti. Anzitutto, quella che il regolamento considera eccezione (appunto: l'iscrizione all'ordine del giorno di un provvedimento che non è stato discusso nel corso della riunione preparatoria) è divenuta oramai prassi consolidata. È cioè frequente l'ipotesi in cui nei CdM si discutano, e approvino, interi provvedimenti o singole norme (come nel caso dell'articolo 19-bis) che non hanno passato il vaglio delle riunioni preparatorie e che pertanto non erano note a tutti i membri del gabinetto governativo. Quantificare l'eccezione è operazione complessa, poiché soggetta a numerose variabili (il governo in carica, il periodo dell'anno considerato, la concomitanza di impegni istituzionali del governo in sede europea, per citarne alcuni). Con buona approssimazione, dunque, si può stimare in uno a tre il rapporto tra il volume delle norme che approdano in CdM senza passare per la riunione preliminare il complesso di provvedimenti al vaglio delle riunioni di gabinetto. In sostanza, per ogni tre provvedimenti approvati in CdM, uno appartiene alla categoria dei fuori sacco. Di qui la seconda

considerazione: se lo spirito della norma del regolamento è quello di consentire la trattazione di materie urgenti, la prassi invalsa segue un obiettivo completamente diverso. I provvedimenti fuori sacco sono utilizzati per approvare norme non necessariamente urgenti, ma politicamente sensibili, al punto da essere coperti da riserbo fino al momento della riunione del CdM. Il caso illustrato in questo articolo rientra in questa seconda categoria.

Lo svolgimento delle riunioni del Consiglio dei Ministri

La quinta, e ultima, fase del CdM è quella della riunione vera e propria. In questo caso il regolamento si limita a precisare a chi spettano le funzioni di verbalizzazione delle riunioni e a chi quelle di presidenza. Il regolamento dà quindi per scontato che le decisioni vengano prese da chi, come si è detto poc'anzi, è legittimato a partecipare alle riunioni del CdM, ossia i membri del Governo in carica. Il che significa anche che su costoro, e su nessun altro, grava la responsabilità delle decisioni assunte. Anche in questo caso la realtà è molto diversa. Per comprenderla bisogna spostarsi nella stanza adiacente a quella in cui si svolgono i CdM. Qui attendono i capi di gabinetto e i capi degli uffici legislativi. Chi ha l'occasione di osservare per la prima volta quanto accade in questa stanza è colpito dalla confusione. L'apparenza inganna. In effetti, è proprio in questa piccola sala adiacente al CdM che, a penna, intervenendo sulle bozze di testo, confrontandosi (anche in modo aspro) sui contenuti, i capi di gabinetto modificano commi, aggiungono virgole, cancellano interi articoli o ne aggiungono di nuovi. Costoro sono in bilico tra il ruolo di esecutori della volontà del Ministro di riferimento (un ruolo passivo dunque) e quello di suggeritori di contenuti al Ministro medesimo - generalmente attraverso messaggi scritti che un incessante andirivieni del personale di servizio, i "commessi", porta dentro e fuori la sala del CdM. Addirittura non è rara l'ipotesi in cui in CdM arrivano provvedimenti che rappresentano un'idea politica - che verrà "tradotta" in norma solamente più tardi. In altre parole, non sempre esiste un testo. Quest'ultimo verrà scritto a valle della decisione, in base agli accordi presi sulla base di pochi appunti e idee, con la collaborazione del Dagl e quella degli uffici legislativi ministeriali interessati. Ne è prova il fatto che in circostanze particolari il Primo Ministro può decidere la sospensione delle riunioni di gabinetto, l'indizione di una conferenza

stampata, a conclusione della quale la riunione riprende dal punto in cui si era interrotta. È evidente che in questi casi l'intuito politico ritiene opportuno comunicare al pubblico i contenuti di una decisione che, nei fatti, non esiste ancora, o almeno non esiste formalmente. Negli ultimi tre Esecutivi l'ipotesi descritta si è verificata in almeno tre occasioni.

L'ipotesi appena descritta non va confusa con quella in cui l'approvazione del testo si accompagna alla formula "salvo intese". In questo caso un testo e un accordo politico raggiunto in CdM esistono. Mancano però i concerti con altre amministrazioni, non rappresentate durante la riunione di gabinetto, oppure si ritiene necessarie una ulteriore verifica delle disposizioni contenute nel testo. La formula prudenziale del "salvo intese" consente, appunto, di sancire la formale approvazione di un testo e, al tempo stesso, di subordinarne l'entrata in vigore alle ulteriori verifiche o accordi ritenuti necessari. Altre volte, infine, sono introdotte più versioni dello stesso testo, da parte dello stesso Ministro o di Ministri diversi. Quando, ad esempio, l'Esecutivo guidato da Enrico Letta tentò di legiferare sulla disciplina dei portatori di interesse, entrarono in CdM due testi. Il primo, sul quale aveva lavorato Palazzo Chigi, con un gruppo di lavoro guidato dal Segretario Generale. L'altro, invece, prodotto dal Ministro per gli affari costituzionali. In quell'occasione, peraltro, lo scontro tra le due visioni politiche (opposte) non venne sanato in CdM, e si tradusse così nella decisione di "non decidere", rimandando la nuova discussione a data da definirsi.

La regola e la prassi

È solo avendo in mente quanto appena detto che si può tentare di dare una risposta razionale alla vicenda descritta all'inizio di questo articolo. Vicenda che offre un esempio lampante dello scontro tra la regola formale e la prassi politica - e ovviamente della necessità di trovare un punto di incontro tra le due - all'interno dei CdM. Nel caso dei CdM la peculiarità risiede nel fatto che, quasi sempre, è la prassi politica a prevalere rispetto alla norma. Lo dimostrano gli esempi riportati e lo conferma il caso oggetto di questo articolo. Stabilire con certezza chi abbia introdotto la norma, in quale fase procedurale, e quali siano stati i contenuti del dibattito è impossibile. Peraltro, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento, il verbale del CdM è atto riservato, alla cui visione sono ammessi esclusivamente i Ministri e i Presidenti di regioni speciali e province

autonome, limitatamente alle riunioni alle quali hanno preso parte.

Del resto, il fatto che sia la prassi a prevalere sulla forma ha una sua logica se applicato al contesto dei CdM. Il regolamento non ha, infatti, la funzione di imporre una struttura rigida allo svolgimento del processo decisionale politico. Si può sostenere che costringere il CdM al rispetto di regole severe potrebbe risultare controproducente rispetto alla funzione che si affida a qualsiasi riunione di gabinetto governativo: assumere cioè decisioni efficaci assecondando, se necessario, le contingenze imposte dal quadro economico e sociale di riferimento. A tal fine, può quindi apparire essenziale preservare l'informalità e la rapidità, dando loro precedenza sul rispetto dei modi e tempi procedurali. Solo avendo a mente questo aspetto si può spiegare il "corto circuito" venutosi a creare il 24 dicembre 2014.

A sua volta, la discrezionalità che si riconosce all'Esecutivo nell'assunzione delle decisioni è bilanciata dal ruolo del Parlamento e dal Capo dello Stato. Tuttavia, se il primo ha perso, almeno in parte, la capacità di dialettica e confronto rispetto ai governi (valga un dato su tutti: delle 67 leggi varate nel primo anno del Governo Renzi, ben 30 sono state approvate con il voto di fiducia) il Presidente della Repubblica ha invece assunto un ruolo di crescente importanza negli ultimi anni, soprat-

tutto a seguito del ricorso sempre più frequente alla decretazione d'urgenza da parte degli Esecutivi. Questo ha consentito se non un recupero della regola rispetto alla prassi, almeno un controllo sulla discrezionalità dell'attività di Governo.

Per tornare al CdM: è solo in rari casi che le parti si invertono, e la prassi soggiace rispetto alla forma. Valga a tale scopo un ultimo aneddoto, a oggi inedito. Nel 2012, durante uno dei CdM del Governo Monti, il comunicato stampa diede notizia dell'approvazione di alcune nomine in posizioni di vertice presso aziende di Stato. In realtà l'informazione contenuta nel comunicato era errata. Il CdM, infatti, aveva deciso di aggiornare la decisione sulle nomine. Tuttavia per un mero errore materiale della persona incaricata di redigere il testo del comunicato la parte relativa alle nomine era rimasta all'interno del comunicato. La delicatezza di queste ultime, unitamente al fatto che le agenzie di stampa avevano già iniziato a diffondere la notizia, impediva che si adottasse la soluzione più logica: pubblicare un comunicato di rettifica. Si decise così di riconvocare informalmente il CdM, limitandosi al numero legale minimo, e cioè coinvolgendo soltanto tre Ministri. Questi ultimi approvarono *ex post* le nomine che fino a quel momento erano formalizzate solamente nel comunicato stampa, e che furono registrate agli atti. Per una volta, la forma si era imposta sulla prassi.

LIBRI

Collana: Formulari ragionati

Formulario della nuova responsabilità civile

A cura di Giuseppe Cassano



Il Formulario offre un utile strumento per orientare i professionisti nel settore della **responsabilità civile**.

Le tematiche affrontate sono: **responsabilità del professionista; tutela della famiglia; responsabilità della Pubblica Amministrazione; responsabilità contrattuale;** disciplina delle immissioni intollerabili e tutela dalla **concorrenza sleale**. Particolare attenzione è stata dedicata al **danno patrimoniale** e al **danno non patrimoniale**. Il CD-Rom allegato contiene 205 formule e tabelle di liquidazione danni.

Ipsa 2014, pagg. 608

Prezzo: € 60,00

Codice: 181082

ISBN: 978-88-217-5017-5

Per informazioni e acquisti

- **On line:** www.shopwki.it
- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente di zona**
- **Librerie professionali**