

Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992)

Fabio Merusi

1. Il potere esecutivo fra Costituzione e realtà. Instabilità e mutazioni organizzative

Nella divisione dei poteri il potere legislativo e il potere giudiziario sono di solito facilmente descrivibili e organizzativamente stabili. Il potere esecutivo invece, almeno nell'ordinamento italiano, risulta essere una organizzazione instabile soggetta a frequenti mutazioni¹. *In primis* è diviso in due, in unità organizzative con funzioni diverse, ancorché talvolta interferenti, se non addirittura sostituibili. Da una parte, al vertice, un organo collegiale, il governo, dall'altra l'Amministrazione². Secondo la Costituzione del 1948 il governo è costituito al vertice da un organo collegiale, paritario, presieduto da un presidente di coordinamento di ministri titolari di plessi organizzativi denominati dicasteri. Così è, in teoria, secondo la Costituzione. Ma, nella realtà, dopo la Costituzione, e in qualche caso addirittura prima, il quadro fra Consiglio dei ministri e ministri si arricchisce di ulteriori organi di incerta qualificazione: i comitati interministeriali.

¹ Secondo Andreani 1999, l'esecutivo italiano verserebbe in uno stato di metamorfosi permanente... con tendenza alla sua dissoluzione organizzativa e funzionale... a causa delle continue riforme amministrative. Per una 'esercitazione' sulle possibili configurazioni organizzative e funzionali del potere esecutivo si rinvia invece a Troper 2007.

² La descrizione più semplice e chiara del modello rimane quella di Treves 1964.

Fabio Merusi, Guglielmo Marconi University, Italy, f.merusi@merusitoscano.it, 0000-0001-7360-2211

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Fabio Merusi, *Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.14, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 211-228, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

È noto che, mentre l'Assemblea costituente discuteva sul Consiglio dei ministri e sull'opportunità di prevedere l'istituto del Consiglio di gabinetto o di lasciarlo alle possibili evoluzioni della prassi³, il governo aveva già assunto nei confronti dell'indirizzo economico una sua configurazione originale, del tutto diversa da quella che emergeva dai discorsi che sul governo si venivano facendo in Assemblea, anzi, per essere più precisi, erano già state poste in essere due forme alternative di governo dell'economia che si contrapporranno poi negli anni a seguire.

Per far fronte alle esigenze della ricostruzione economica operava il CIR (Comitato Interministeriale per la Ricostruzione) istituito, in base all'art. 2 del Ddl 21 giugno 1945, n. 432, insieme al ministero per la Ricostruzione. Presieduto originariamente dal ministro per la ricostruzione, dopo la soppressione del ministero avvenuta con Ddl 22 dicembre 1945, n. 824, fu posto alle dipendenze del presidente del Consiglio e riorganizzato con decreto del presidente del Consiglio del 14 gennaio 1945 e, infine, con decreto-legge del 17 febbraio 1948, n. 92 l'attività del CIR era

essenzialmente una attività preparatoria del coordinamento politico consistente nel confrontare e concordare previamente i criteri comuni con cui i singoli ministri predisporranno i loro programmi e in una attività preparatoria del coordinamento amministrativo al fine di permettere agli stessi ministri di rendere ulteriormente omogenei i programmi predisposti dalle varie amministrazioni in base ai criteri direttivi concordati (Bachelet 1960, 774).

Si trattava dunque della tecnica del Consiglio di gabinetto applicata per materia, l'attività economica volta alla ricostruzione post-bellica, anziché al livello politico delle questioni da trattare.

Un significato ben diverso aveva invece un altro comitato operante nell'ambito governativo: il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Non si trattava di un'istituzione nuova come il CIR, ma di un riadattamento di un istituto creato nell'ordinamento precedente con le leggi bancarie del 1936-38 peraltro mai entrate ancora in funzione. Dopo una breve soppressione nel 1947, col DL CPS 17 luglio 1947, n. 691, era stato ricostituito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ma con una variante rispetto al modello originario della legge bancaria del 1936: al posto del capo del governo, come in origine, la presidenza veniva affidata al ministro del Tesoro. Questo cambiamento, più che per le conseguenze del fatto in sé, era sintomatico del totale cambiamento del significato che l'organo veniva ad assumere nell'ordinamento repubblicano. Nell'ordinamento fascista la creazione di comitati di ministri (come quello del credito) era una manifestazione del processo di esautoramento, allora in atto, delle funzioni del Consiglio dei ministri causato dalla posizione preminente nella determinazione dell'indirizzo politico acquisita, giuridicamente, dal capo del governo a seguito della legge Rocco del 1925. Si riteneva più proficuo, e funzionalmente più efficace, far collaborare col capo del governo comitati dei ministri quando si

³ Per una sintesi dei lavori preparatori dell'art. 95, vedi Falzone Palermo 1976, 302 sgg.

trattava di determinare un indirizzo politico amministrativo settoriale (indirizzo della politica bancaria) o materialmente specializzato (autarchia economica). La situazione era stata esattamente colta dalla dottrina dell'epoca, che si era posta il problema se i provvedimenti presi costituissero atti complessi fra capo del governo, titolare del potere di indirizzo politico governativo, e organo collegiale (Lavagna 1942, 101). Trapiantato nell'ordinamento repubblicano il Comitato per il credito e il risparmio acquistava tutt'altro significato: non c'era più l'unico centro di imputazione dell'indirizzo politico, il capo del governo, ma un insieme di ministri presieduti da un altro ministro da null'altro caratterizzato se non dalla sua specifica competenza materiale. Si creava così un organo di governo, parallelo ed indipendente rispetto al centro di determinazione dell'indirizzo individuato dal costituente nel Consiglio dei ministri. Il Comitato per il credito e il risparmio era l'espressione della separazione del sistema creditizio dal resto dell'amministrazione pubblica e, ad un tempo, della sua autocefalia contrapposta al centro di determinazione dell'indirizzo politico generale, il Consiglio dei ministri. Nell'ordinamento fascista l'ordinamento bancario era un sistema settoriale riconducibile all'unica fonte abilitata a determinare l'indirizzo politico, il capo del governo. Nell'ordinamento repubblicano, con la variante introdotta da Einaudi nel 1947, il sistema bancario diventava un sistema separato *tout court*⁴.

Nell'immediato dopoguerra esistevano pertanto nell'ambito del governo due modelli di comitato interministeriale, il CIR, con funzioni di consiglio di gabinetto per la politica economica generale, e il Comitato per il credito e il risparmio, al vertice di un'organizzazione politico-amministrativa parallela rispetto a quella ordinaria.

Finita la fase della ricostruzione il CIR esaurì progressivamente le sue funzioni. Ci fu un tentativo di conservarlo come centro di determinazione della politica economica governativa, ma fu un tentativo recessivo, legato più allo spirito di conservazione degli istituti amministrativi che non all'effettiva esistenza di un centro unitario di elaborazione della politica economica governativa.

Il modulo ben presto imitato fu invece quello del Comitato per il credito ed il risparmio avuto riguardo alla settorialità della competenza⁵. La disciplina pubblicistica dell'economia fu settorializzata e al vertice di ogni nuovo settore fu posto un comitato interministeriale. Nel 1950 furono creati il Comitato di ministri per il Mezzogiorno e il parallelo Comitato di ministri per le aree depresse del Centro-Nord; nel 1956 il Comitato per le partecipazioni statali; nel 1960 il Comitato di ministri preposto al CNEN (Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare); nel 1962 il Comitato interministeriale preposto all'Enel, cioè all'ente pubblico creato per la gestione dell'energia elettrica nazionalizzata ex art. 43 Cost.⁶

⁴ Sul significato dei ritocchi apportati da Einaudi alla legge bancaria, vedi Merusi 1972; nonché i numerosi lavori dedicati all'argomento da Belli 1974; 1975.

⁵ Sulla funzione del modello del Comitato per il credito e il risparmio per i successivi comitati vedi Merusi 1964, 114 sgg.

⁶ Sulla sequela di queste creazioni di comitati si rinvia a Merusi 1977, 161 sgg.

Tutti questi comitati a differenza del Comitato per il credito ed il risparmio erano presieduti dal presidente del Consiglio, ma si trattava di una parvenza di *reductio* all'unità che non andava oltre un ipotetico coordinamento fra più centri di determinazione di indirizzi politico-economici, perché nell'ordinamento repubblicano il presidente del Consiglio non ha la funzione di determinare in maniera esclusiva l'indirizzo governativo come accadeva per il capo del governo nell'ordinamento costituzionale precedente⁷.

Il presidente del Consiglio, la cui presidenza si riduceva, a seguito anche del numero crescente di comitati, a un dato essenzialmente formale, non eliminava neppure giuridicamente il fatto che con i comitati interministeriali si era venuta creando una pluralità di centri di imputazione dell'indirizzo politico economico governativo.

Ciò sembrava contrastare con l'idea dei costituenti che avevano voluto il *governo in consiglio* e avevano pertanto visto nel Consiglio dei ministri, e in suoi eventuali collegi interni, da essi non disgiunti, il centro di determinazione dell'indirizzo politico anche ad oggetto economico. Inoltre, la proliferazione del sistema dei comitati determinava l'inconveniente organizzativo di creare sovrapposizioni di interventi e conflitti, per di più causati, almeno formalmente, da decisioni prese col contributo degli stessi ministri presenti, a vario titolo, nei diversi comitati⁸.

2. I comitati interministeriali. Tipologie e problemi

Ciò premesso, è però il caso di chiedersi se i comitati elaboravano un indirizzo politico economico, sia pur settoriale, anche perché, essendo i ministri componenti essenzialmente sempre gli stessi, la settorialità poteva in ipotesi risultare apparente, di puro comodo organizzativo, in realtà espressione di più facce di un unico indirizzo politico. Ma si tratta di un quesito puramente logico, del quale mancano nella prassi i presupposti.

I Comitati non erano affatto dei centri di determinazione di un indirizzo politico governativo, ma soltanto la legittimazione formale di amministrazioni separate nell'ambito delle quali la distribuzione del potere decisionale reale era diversamente organizzata.

Nel sistema bancario i poteri reali si erano venuti assestando in un rapporto dialettico fra la Banca d'Italia e il Ministro del Tesoro che si sviluppava al di fuori dei poteri amministrativi previsti dalla legge bancaria del 1936/38 all'epoca ancora vigente⁹. In questo rapporto, fatta eccezione per qualche breve parentesi durante la quale si sono fatti dei tentativi di rimettere in moto il 'sistema originario' (ad esempio nel 1973 durante il periodo in cui fu ministro del Teso-

⁷ Per un tentativo di riaffermare la supremazia del Presidente del Consiglio anche nel nuovo ordinamento repubblicano si rinvia al noto lavoro di Predieri 2023, sul quale cfr. le osservazioni di Pitruzzella 2022, 55 sgg.

⁸ Diversamente Quadri 1965. Sul governo e il suo effettivo funzionamento si rinvia, oltre a Ristuccia 1977, a Calandra 1986, e a Pitruzzella 1986.

⁹ In proposito si rinvia a Merusi 1972, e a Merlini 1976, 83 sgg.

ro La Malfa, per cui cfr. Porzio 1973), il Comitato interministeriale era utilizzato soltanto per recepire formalmente delle decisioni prese al di fuori di esso.

Va comunque sottolineato che in quegli anni la frequenza delle riunioni del CICR è stata bassissima (addirittura una sola nel 1971 e nel 1975; due nel 1972 e nel 1974); se poi si aggiunge che l'oggetto di queste riunioni è stato per lo più l'adozione di provvedimenti di amministrazione bancaria corrente (apertura di sportelli, nomina di amministratori, ecc.) o di provvedimenti palesemente predeterminati dalla Banca d'Italia (variazione delle riserve, delimitazione dei titoli destinabili a riserva) si intende agevolmente come il peso di governo dell'organo era pressoché nullo (cfr. Maio 1977; Belli 1975, 563).

Il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali dal canto suo ha risentito della posizione di debolezza del Ministro per le partecipazioni nei confronti dei grandi enti di gestione e non è mai riuscito ad esprimere un indirizzo politico proprio, pur essendo stato configurato come Comitato di indirizzo politico generale, *privo di funzioni di amministrazione attiva*. Le direttive pubblicate dimostrano infatti che l'intervento del Comitato è stato per lo più marginale e spesso soltanto formale, in recezione cioè di decisioni elaborate con ogni evidenza al di fuori di esso, mentre, se anche è pensabile che ci sia stato un indirizzo, non formalizzato in direttive pubblicate, questo, per forza di cose, non può che esser stato ministeriale.

Degli altri Comitati, ed in particolare del Comitato per il Mezzogiorno, sembra possibile affermare che l'elemento che li caratterizzava non era tanto la potestà di determinare un indirizzo generale quanto l'imputazione formale di provvedimenti amministrativi, ciò che costituisce più un indice di controllo politico di decisioni prese dall'Amministrazione che non di elaborazione di un indirizzo politico al quale l'Amministrazione competente debba attenersi nei provvedimenti di amministrazione attiva.

3. Il Comitato interministeriale prezzi. Un comitato particolare

Trattandosi dei singoli comitati interministeriali si è ommesso di parlare del Comitato interministeriale prezzi che aveva caratteristiche particolari.

Come il CICR, il Comitato prezzi veniva dall'ordinamento precostituzionale, ma non dall'ordinamento fascista. Nell'ordinamento fascista la determinazione autoritativa dei prezzi non era affidata ad un comitato di ministri, ma prima ad un organo dell'amministrazione centrale, poi ad organi dell'apparato corporativo (Comitato corporativo centrale e comitati intersindacali provinciali: R.D.L. 28 aprile 1937, n. 523, e L. 19 gennaio 1939, n. 486).

Il CIP compare in periodo bellico ad opera dell'ordinamento transitorio pre-costituyente col D.Lv.Lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, più volte emendato da provvedimenti legislativi che si susseguirono fino al 1947¹⁰.

¹⁰ Sulle vicende del CIP, oltre che per un'analitica ricostruzione della sua attività, vedi Serrani 1970.

Il CIP, che era un comitato a composizione mista in quanto oltre ai ministri ne facevano parte, sembra a pieno titolo, anche tre esperti, aveva compiti amministrativi, la determinazione dei prezzi di una serie variabile di prodotti con provvedimenti amministrativi generali, e la presenza dei ministri poteva avere due spiegazioni, una contingente legata all'esigenza, presente nel 1944, di trovare nell'amministrazione ordinaria un organo di pari livello del Comitato corporativo centrale abolito assieme a tutta la struttura corporativa, e una giuridico-costituzionale legata all'incidenza che sull'indirizzo politico economico governativo poteva avere la determinazione autoritativa dei prezzi¹¹.

Fermo restando che, nonostante la presenza di ministri si trattava di un organo amministrativo a competenza tecnica, la rilevanza governativa dei provvedimenti-prezzi poteva essere minima o addirittura inesistente se la funzione del CIP è istituzionalmente quella di fissare il prezzo per generi di prima necessità o di consumo generalizzato sulla base di un accertamento tecnico dei costi di produzione e di commercializzazione; notevole se la funzione del CIP è di manovrare i prezzi per realizzare correzioni dell'andamento congiunturale.

Fino, all'incirca, al 1973 il CIP si è limitato ad 'accertare' amministrativamente dei prezzi per beni ritenuti di prima necessità o comunque di interesse generale e, come tale, ha svolto esclusivamente una funzione amministrativa (cfr. Serrani 1970). Un indice abbastanza significativo della natura amministrativa dell'organo può essere individuato nel fatto, emerso anche nel contenzioso del Consiglio di Stato, che assai frequentemente i ministri membri del CIP si facevano sostituire nelle riunioni da sottosegretari o addirittura da funzionari del ministero¹².

Nel 1973 è stato tentato, per breve tempo, in funzione antiinflazionistica, un sistema di blocco manovrabile dei listini prezzi delle imprese di grande dimensione¹³ e all'incirca da questo periodo il CIP si è trovato al centro di violente tensioni politiche originate dal mancato adeguamento dei prezzi di numerosi prodotti ai costi crescenti di produzione e di commercializzazione. Ma nel momento in cui l'azione CIP acquistava rilievo politico la politicità delle decisioni non era più soddisfatta dalla composizione ministeriale, ma da uno spostamento in altra sede del centro di decisione.

4. La comparsa della programmazione economica. Il CIPE e la riorganizzazione dei comitati interministeriali. Il CIPE diventa un organo amministrativo

La comparsa a metà degli anni Sessanta della problematica della programmazione economica portò ad un ripensamento anche in tema di comitati interministeriali. La programmazione postulava l'unità anche nell'organo di governo

¹¹ Sulla natura amministrativa del CIP, vedi Merusi 1964, 95.

¹² Sull'evidenziamento del fenomeno in sede contenziosa, vedi Merusi 1966.

¹³ Per un'attenta cronaca vedi Costa 1975; materiale 'semilavorato', con indicazioni di esperienze straniere, si trova anche in Bosco 1974.

della economia, mentre i comitati esistenti erano un esempio del principio opposto, della settorializzazione e del governo pubblicistico non dell'intera economia, ma di alcuni settori pubblicisticamente rilevanti.

Si trattava di combinare insieme il modello del consiglio di gabinetto economico proprio del CIR con il modello dei comitati di settore dotati, per lo più, oltre che di poteri di indirizzo, di poteri di amministrazione attiva.

Il CIPE venne istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, ed aveva una composizione piuttosto vasta (quindici ministri compreso il presidente) comprensiva di tutti i ministri in qualche modo interessati a provvedimenti economici ed ulteriormente allargabile ad altri ministri e a presidenti regionali qualora lo consigli l'oggetto della deliberazione. Più che un consiglio di Gabinetto appariva dunque un Consiglio dei ministri depauperato dei pochi ministri non direttamente toccati da questioni di politica economica.

Successivi decreti delegati provvidero a regolare i rapporti fra il CIPE e i comitati interministeriali preesistenti. Al CIPE vennero trasferiti i poteri già del Comitato Enel (salvo alcuni ritocchi nella distribuzione dei poteri fra Comitato e ministro dell'Industria), del Comitato per le partecipazioni statali (con l'indicazione che l'indirizzo delle imprese pubbliche doveva avvenire attraverso l'approvazione dei programmi) e del Comitato per il Mezzogiorno. Rimasero in vita il CIP e il Comitato per il credito e il risparmio, i quali vennero sottoposti alle direttive del CIPE. C'è da chiedersi quale significato avesse mantenere in vita questi due comitati. La spiegazione va ricercata nella natura dei due comitati, o in ciò che essi rappresentavano.

Quanto al CIP si riconobbe che la sua attività normale era un'attività amministrativa. Ciò che era rilevante per l'indirizzo politico economico nella determinazione autoritativa dei prezzi poteva essere deciso dal CIPE e imposto al CIP attraverso direttive.

Perplesso può invece lasciare, a prima vista, l'idea di impartire direttive al CICR, un comitato che, notoriamente, non dirigeva alcunché. La formula non è peraltro valida in sé, ma per quello che esprime: che il governo della moneta, e conseguentemente anche del credito e del risparmio, allora attuato dialetticamente dalla Banca centrale e dal ministro del Tesoro, rimaneva al di fuori della programmazione. Alla staticità delle proiezioni economiche del piano si contrapponeva la dinamicità insopprimibile del governo monetario.

Ma vediamo che cosa avrebbe dovuto essere, in teoria, il CIPE. Secondo l'art. 16 della legge istitutiva, al CIPE spettava di predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri e subordinatamente ad esse; di indicare, su relazione del ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, le linee generali per l'elaborazione del programma economico nazionale e, su relazione del ministro del Tesoro, le linee generali per l'impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; di esaminare la situazione economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali.

A leggere quest'articolo sembrerebbe lecito definire il CIPE come il gabinetto economico *sub specie* di una delimitazione della composizione governativa suggerita dalla materia economica¹⁴.

In realtà, già la legge istitutiva e i decreti delegati di riassetto dei comitati interministeriali di settore contenevano in germe le funzioni che il CIPE svolgeva normalmente.

Ereditando le funzioni dei comitati di settore dell'Enel e del Mezzogiorno, nonostante qualche variazione nella distribuzione delle funzioni operata dalla legge delegata, il CIPE ereditava anche una serie di poteri di amministrazione attiva e, in particolare, l'atto finale che formalizzava determinati provvedimenti amministrativi.

Su quell'esempio dal 1967 in poi si susseguirono leggi che attribuivano poteri amministrativi al CIPE, tanto che si può dire che il CIPE diventò progressivamente un organo di registrazione rituale di provvedimenti amministrativi aventi rilievo economico o che comunque comportavano una spesa per lo Stato. L'elenco delle leggi che attribuivano al CIPE l'emanazione di provvedimenti amministrativi sarebbe assai lungo¹⁵.

Ma non è il caso di fornire un elenco. Quel che rileva è che la programmazione si esaurì con il programma economico 1966-70, approvato con la legge 27 luglio 1967, n. 685, il c.d. Piano Pieraccini, e con la programmazione si esaurirono anche i poteri di indirizzo del CIPE sugli altri Comitati interministeriali, buona parte dei quali previsti ma mai esercitati¹⁶.

Il CIPE rimase così un organo che emanava provvedimenti amministrativi previsti via via da singole leggi. E tale è rimasto anche dopo il recente cambiamento di nome in Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile.

¹⁴ In questo senso Quadri 1970. Per una ricostruzione attenta al reale assetto istituzionale vedi D'Aniello 1973.

¹⁵ Basti citare un caso fra i tanti di delibera CIPE contenente provvedimenti amministrativi «[...] nelle riunioni del 20 febbraio e del 30 marzo 1976, in adempimento della propria delibera del 4 luglio 1975, emanata in applicazione dell'art. 2 della L. 7 giugno 1975, n. 230, con la quale il CIPE si è riservato di autorizzare l'ammissibilità ai finanziamenti, di cui all'art. 9 della L. 8 agosto 1972, n. 464, degli investimenti per la ristrutturazione e la conversione di aziende industriali per la parte eccedente i 10 miliardi, il Comitato ha definito le agevolazioni da concedere per i piani di ristrutturazione aziendali riguardanti le seguenti società: Sirt, stabilimento di Trieste; Safau, stabilimento di Udine; Nuova Ceretti, stabilimento di Villadossola (Novara); Redaelli, stabilimento di Rogoredo (Milano); Atina, stabilimento di Atina (Frosinone); Montedison, stabilimento di Ferrara; Cotonificio Udinese, stabilimenti di Udine e di Vivaro (Pordenone); Rumianca, stabilimento di Pieve Vergonte (Novara); Snia Viscosa, stabilimento di Rieti; Forlissider, stabilimento di Forlì; Richard Ginori, per gli stabilimenti di Sesto Fiorentino-Doccia (Firenze), di Chieti, di Lambrate (Milano), di Laveno Ponte (Varese), di Pisa e di Livorno»; Merusi 1977, 170-71. Per una più ampia disamina, cfr. Sorace 1991.

¹⁶ Per un commento al primo ed unico programma economico si rinvia a Predieri et al. 1967. Sulle ragioni del suo fallimento vedi Felice 2015, 248 sgg.

5. Potere esecutivo e comitati interministeriali: poco indirizzo e tanti incastri tra governo e amministrazione

Ciò premesso, ci si può chiedere quale sia stato il ruolo dei comitati interministeriali nell'ottica del potere esecutivo.

Pochi di loro rappresentarono una deconcentrazione del Consiglio dei ministri. In maniera completa, come il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali, o mista, di deconcentrazione del Consiglio dei ministri e di titolarità di funzioni amministrative. Alcuni altri ebbero la titolarità di sole funzioni amministrative. I comitati titolari di prevalenti e/o esclusive funzioni amministrative costituirono una sorta di 'incastro' tra governo e amministrazione avente l'effetto di superare il noto dualismo enunciato al tempo della Rivoluzione francese da Sieyès secondo il quale il Governo... era tutto pensiero e l'Amministrazione tutta azione... E dell'Amministrazione hanno, o meglio avevano, infatti tutte le caratteristiche: i loro atti erano atti amministrativi e come tali giustiziabili, cioè censurabili di fronte al giudice amministrativo. Com'è confermato dalla più che numerosa giurisprudenza formatasi su provvedimenti di comitati con funzioni amministrative. Mentre i comitati con funzione di indirizzo politico, cioè i comitati di deconcentrazioni delle funzioni del Consiglio dei ministri, emettevano atti politici e come tali non giustiziabili¹⁷.

A questo quadro fece eccezione una mutazione del tutto singolare del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Il nuovo Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1.09.1993, n. 385, anziché provvedere alla eliminazione del CICR, come sembrava logico, atteso che la Banca d'Italia sembrava essere uscita dal potere esecutivo dopo il 'divorzio' dal Tesoro consensualmente realizzato nel 1981, mantenne in vita il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio attribuendogli però una nuova e in precedenza sconosciuta funzione, quella di esercitare «l'alta vigilanza» in materia di credito e di tutela del risparmio. E se poi si andava a vedere in cosa consistesse «l'alta vigilanza» si scopriva però che il CICR altro non faceva se non dare copertura formale a provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia. Copertura formale – politica, come amavano dire i commentatori – andata ben presto perduta a seguito della legge sulla tutela del risparmio del 2004 (l. 262/2004) che ha allargato il mercato da vigilare al mercato non solo bancario, ma anche finanziario e assicurativo prevedendo un coordinamento orizzontale tra Banca d'Italia, Consob e Isvap, le quali confluiscono in un Comitato che ha come riferimento politico il solo ministro dell'economia e delle finanze che lo presiede e non più un comitato interministeriale.

Non solo, ma, a seguito dello spostamento della vigilanza bancaria in sede comunitaria a favore della Banca Centrale Europea, il CICR ha definitivamente cessato di funzionare.

¹⁷ Sulla sfuggente definizione dell'atto politico cfr. da ultimo Giomi 2022.

In conclusione, sembrava che il CICR avesse assunto nel 1993 una nuova e inusitata funzione che lo avrebbe distinto ancora una volta dagli altri comitati interministeriali, ma «l'alta vigilanza» era soltanto un debole fuoco destinato ben presto a spegnersi¹⁸.

6. L'Amministrazione componente del potere esecutivo. L'Amministrazione e le amministrazioni nella Costituzione. Ministri e ministeri nell'Amministrazione statale. Le mutazioni materiali e nominali dei ministeri

Abbiamo accennato al fatto che l'esecutivo nel nostro ordinamento sarebbe il risultato della sommatoria di Governo più Amministrazione. Ma «la Costituzione più bella del mondo» si guarda bene dal dirlo espressamente, né ci dice chi sia l'Amministrazione. La Costituzione del 1948 sembra infatti giocare a nascondino con il lettore perché, mentre nel titolo della Sezione II del Titolo III parla di «La Pubblica Amministrazione», nell'art. 97 parla poi di «pubbliche amministrazioni», al plurale. Per la Costituzione non è dato sapere chi sia l'ulteriore componente, oltre al Governo-Consiglio dei ministri, del potere esecutivo¹⁹. Oltre all'indeterminatezza singolare-plurale, la Costituzione rinvia alla legge ordinaria per la determinazione dell'organizzazione, delle competenze e delle funzioni delle amministrazioni. In realtà, atteso la continuità con l'ordinamento giuridico precedente alla nuova disciplina costituzionale, l'Amministrazione era costituita dall'Amministrazione statale, organizzata per ministeri sul modello napoleonico, a capo dei quali è posto un ministro facente parte dell'organo collegiale Consiglio dei ministri²⁰. I ministri affidati dalla nuova Costituzione alla legge inizialmente furono quelli 'ereditati' dall'ordinamento prerepubblicano e di poi mutarono spesso di denominazione per creazione di nuovi ministeri riferiti a nuove materie amministrative, o per aggregazione o disaggregazione di ministeri precedenti e, in qualche caso, come nel caso del ministero dei beni culturali, per aggregazione di parti di precedenti ministe-

¹⁸ Sulle ultime vicende del CICR si rinvia a Merusi Ibrido 2018, 13 sgg.

¹⁹ La cosa non è migliorata con la modificazione costituzionale del 2012 che ha aggiunto un comma di apertura all'art. 97 secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

²⁰ Per un commento dell'art. 97 Cost. si rinvia a Caretti 1994, 1 sgg. L'Amministrazione costituzionalmente descritta è una scatola vuota ma con un contenuto continuamente mutevole. Per il tentativo di 'afferrare Proteo' in tempi diversi si rinvia ai testi contenuti in Cassese 1974; Calandra 1978 e Torchia 2009, nonché alle ricerche, in ogni possibile aspetto, dell'Amministrazione statale e non statale edite a seguito del Progetto finalizzato sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche diretto da S. Cassese, presso il Mulino, Bologna, e FrancoAngeli, Milano, tra il 1987 e il 1995, fra i quali cfr., per avere un'idea della continua 'mutazione' dell'Amministrazione, il volume di Melis Merloni 1995. Per l'evoluzione strutturale dei ministeri si rinvia a Melis 1992; Melis 1996. Sulle varie tipologie organizzative che si sono susseguite, dentro e fuori, l'amministrazione statale si rinvia a Cavallo 2005.

ri²¹. Seguire le vicende organizzative dei ministeri sarebbe di scarso interesse nell'ottica della ricostruzione del potere esecutivo e delle sue mutazioni, poiché tutti i ministeri sono comunque compresi nell'unica Amministrazione statale componente del potere esecutivo. Quel che invece interessa è quel che sta, o meglio stava, fuori dell'Amministrazione statale, ma che faceva comunque parte dell'Amministrazione componente del potere esecutivo.

Infatti, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana l'Amministrazione non si riduceva al modello ministeriale, all'organizzazione per ministeri, esisteva anche l'Amministrazione c.d. autarchica, cioè un insieme di organizzazioni amministrative separate che si aggiungevano all'amministrazione statale e con essa facevano sistema. Infatti, fin dal 1865, cioè dall'Unità d'Italia, il potere esecutivo è stato caratterizzato da un modello amministrativo tipico del nostro ordinamento: l'autarchia. L'autarchia amministrativa è caratterizzata dall'autonomia organizzativa rispetto all'Amministrazione c.d. statale, ma dall'identità del tipo di funzione rispetto all'Amministrazione statale.

7. L'autarchia componente dell'Amministrazione e perciò del potere esecutivo

Il modello dell'autarchia, inizialmente riferito ai comuni e alle province dalla cui legge era stato desunto, cioè una nozione ricavata dal diritto positivo (la legge comunale e provinciale del 1865) e non da prospettazioni dottrinali variamente influenzate da esperienze di altri ordinamenti²², venne esteso a partire dal 1890, con le 'nazionalizzazioni crispine' delle Opere Pie²³, a numerosi

²¹ Ci fu addirittura un caso di ministero *morto e risorto*: 'morto' in seguito all'attribuzione della materia agricoltura alla competenza delle Regioni, e ben presto 'risorto' con un trasparente pseudonimo quando ci si accorse che era necessario mantenere un organo centrale di determinazione delle politiche economiche agricole nazionali.

²² Per cui cfr. in particolare la monografia di Marchi 1904. Una rassegna dei dibattiti otto-novecenteschi su autarchia, autonomia locale e autogoverno si può leggere in Capotosti 1991.

²³ Per comprendere gli effetti della quale e soprattutto la fonte del modello di autarchia aggiuntivo rispetto a quello desunto dalla legge comunale e provinciale del 1865 si rinvia a Magni 1890. Sulla genesi della nozione di autarchia amministrativa nell'ordinamento italiano e sulle sue differenti applicazioni si rinvia a Cassese 1959. È il caso di avvertire che l'autarchia amministrativa non ha nulla a che fare con l'autarchia economica praticata in Italia negli anni Trenta dopo le sanzioni delle Società delle Nazioni a seguito della guerra all'Etiopia su cui si rinvia a Toniolo 1980. Così come per il nostro discorso non ha rilievo alcuno che quasi cent'anni dopo la Corte costituzionale, con la sentenza 7 aprile 1988, n. 396, abbia accertato la 'sopravvenuta incostituzionalità' della legge Crispi restituendo alla 'società civile', *id est* al diritto privato, gli istituti di assistenza e beneficenza in cui erano state convertite le Opere Pie. Una sentenza che non pochi considerarono una sorta di 'vendetta dei preti' nei confronti di Francesco Crispi, il nazionalizzatore delle Opere Pie del 1890. Che si trattasse dell' 'anti Crispi' era confermato anche dal fatto che la sentenza della Corte apparteneva al genere delle sentenze c.d. additive nelle quali l'incostituzionalità è una 'invenzione' appartenente al genere della «rivoluzione clandestina dei giudici» (per cui si veda a proposito di un analogo fenomeno riferito alla Corte costituzionale tedesca: Rùthers 2018). Sulla vicenda si rinvia a De Siervo 1994, e per l'intera parabola legislativa, dottrinale e giurisprudenziale degli Istituti di Assistenza e Beneficenza nei quali furono 'commutate' le opere pie a Cavaleri 1992.

altri enti, dotati di autonoma personalità giuridica, ma variamente collegati con l'Amministrazione statale. Collegamenti riconducibili, grossomodo, a due tipi: la strumentalità rispetto ad organi dell'Amministrazione statale o al controllo ingerenza da parte di organi della stessa²⁴.

Il modello italiano dell'autarchia acquistò uno straordinario sviluppo nel ventennio fascista in applicazione del principio «tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato»²⁵, talché il numero degli enti pubblici autarchici divenne così grande che il loro numero preciso era diventato ignoto, tanto che nel dopoguerra furono organizzate ricerche per accertarne il numero²⁶.

8. Sviluppo e riorganizzazione degli enti autarchici nel secondo dopoguerra. Articolazioni del potere esecutivo. Il modello italiano delle partecipazioni statali, modello di intervento pubblico nell'economia. Le privatizzazioni e la comparsa delle amministrazioni indipendenti

Nell'ordinamento repubblicano, mentre i comuni e le province passano parzialmente sotto il modello dell'autonomia (art. 5 Cost.)²⁷, separato come tale dall'Amministrazione dell'esecutivo, il modello dell'autarchia viene riordinato e, per così dire, completato²⁸, in particolare con l'istituzione, nel 1956, degli enti di gestione per le partecipazioni statali coi quali veniva saldato il modello amministrativo con quello imprenditoriale: il diritto amministrativo con il diritto privato introducendo così, nel potere esecutivo, anche il diritto privato in 'coda' a quello amministrativo. Naturalmente tutto non era accaduto in un giorno. Il modello dell'ente di gestione, cioè dell'ente pubblico che gestisce partecipazioni azionarie, era stato creato nell'ordinamento costituzionale precedente a seguito della crisi economica degli anni Trenta, che portò alla costituzione dell'IRI, l'ENI, sul modello dell'IRI, nel

²⁴ Così come ricostruito nel noto lavoro di Ottaviano 1959.

²⁵ Per un quadro della politica istituzionale dello Stato fascista e delle sue contraddizioni si rinvia a Cassese 2010.

²⁶ Il censimento degli enti pubblici al quale si fa riferimento è CIRIEC 1972. Sul fenomeno e su altri tentativi di venire a capo del loro numero vedi anche Cavallo 2005, 21 «Sono stati calcolati in duecentosessanta gli enti parastatali costituiti nel ventennio tra il 1922 ed il 1942: simili censimenti offrono, peraltro, dati assai poco affidabili, dal momento che mai è esistita una credibile anagrafe degli enti pubblici, la cui nascita e morte sovente costituiscono un indecifrabile mistero non solo giuridico. Prova ne sia il vano tentativo di censire gli enti esistenti, compiuto, negli anni Ottanta del secolo scorso, da un illustre ministro del patrio governo, per giunta autorevolissimo professore di diritto amministrativo». Si trattava di Massimo Severo Giannini, ministro per la Funzione Pubblica.

²⁷ Sulla persistenza di funzioni autarchiche nelle amministrazioni comunali, vedi Palma 1979 e, soprattutto, l'elenco dei poteri amministrativi comunali accertato da Vesperini 1999 e, in particolare, Vesperini 2001, cui *adde*, per un aggiornamento dopo la riforma del Tit. V della Costituzione, i saggi contenuti in Clemente di San Luca 2007 e per un esempio recente vedi, ad esempio Azzarone 2002.

²⁸ Cfr. in particolare la ricostruzione di D'Albergo 1969. Sulla storia degli enti pubblici secondo la dottrina e la legislazione si rinvia a Mannori Sordi 2001, 482 sgg. e Sordi 1994, 3 sgg., cui *adde* per un elenco delle tipologie di enti via via apparsi nel nostro ordinamento Rossi 1991.

1953 e successivamente l'EFIM (l'Ente per le Industrie Manifatturiere), l'EAGAC (l'Ente per le Imprese Cinematografiche), l'EAGAT (l'Ente per le Imprese Termali) e infine l'EGAM (l'Ente per le Aziende Minerarie)²⁹.

Il modello italiano dell'autarchia imprenditoriale costituì per lungo tempo un modello originale di intervento pubblico nell'economia. Il modello entrò in crisi per implosione economica interna, ma soprattutto a seguito dell'adesione italiana alla Comunità Economica Europea fondata sul modello economico opposto a quello dell'articolazione del potere esecutivo nell'economia, cioè al modello del mercato concorrenziale³⁰. Seguì, tra gli anni Ottanta e Novanta, il progressivo smantellamento dell'autarchia come componente del potere esecutivo, culminata con la privatizzazione, con varie procedure, di tutti gli enti pubblici autarchici³¹ e con la comparsa di organi di regolamentazione e vigilanza del mercato estranei al potere esecutivo, le c.d. amministrazioni indipendenti, nate anch'esse *in progress* fra gli anni Settanta e Ottanta³².

²⁹ Sulle quali si formò una vasta letteratura giuridica ed economica. In particolare, sulla configurazione e sulle vicende dell'ente capostipite l'IRI, Castronovo 2011; Ciocca 2014 e Russolillo 2015, cui *adde* Ferretti 2014.

³⁰ Le varie cause che condussero alla privatizzazione della organizzazione economica pubblica sono riassunte in Barucci Pierobon 2007. Sul modello economico introdotto dalla Comunità Europea cfr., ad esempio, Mantovani Marattin 2008.

³¹ Sui vari modi e procedure di privatizzazione si rinvia, oltre a Barucci Pierobon 2007, Bonelli 2001; Marchetti 1995; Bani Carcelli Pieraccini 1999; Morbidelli 2018 e a Giomi 2006. In alcuni casi l'implosione economica interna portò alla forma di privatizzazione estrema rappresentata dalla liquidazione dell'ente e delle sue società partecipate, come nel caso dell'E-FIM per cui cfr. l'analitica ricostruzione di Maffei 2023.

³² Di certo le autorità indipendenti non fanno parte del potere esecutivo. Se facessero parte dell'Amministrazione ... non sarebbero indipendenti (per le caratteristiche dell'indipendenza' si rinvia ai vari interventi contenuti in Grassini 2001). Sono dunque un'altra cosa ... forse un quarto potere. Naturalmente bisogna aver cura di distinguere le vere dalle false amministrazioni indipendenti. Le false amministrazioni indipendenti sono in realtà amministrazioni autarchiche sfuggite alla – o elusive della – privatizzazione degli enti pubblici. Per una prima classificazione si rinvia a Merusi Passaro 2011. L'indipendenza di una autorità indipendente dall'esecutivo emerse con chiarezza all'atto della nascita della prima autorità indipendente apparsa nell'ordinamento italiano all'atto del 'divorzio' nel 1981 della Banca d'Italia dal Tesoro. Come evidenziato da Bini 2021, 364: «Il "divorzio" [...] faceva parte di un disegno generale volto a far valere il principio secondo cui il potere di creare moneta era da affidarsi a soggetti (le banche centrali) diversi da quelli aventi il potere di spendere moneta (i governi). Affinché questa divisione dei compiti risultasse effettivamente tale, occorreva garantire che la banca centrale godesse di una forte autonomia decisionale e di una elevata credibilità antinflazionistica. Nel caso italiano, la conseguenza più significativa di questo orientamento fu che l'impegno del banchiere centrale di combattere l'inflazione e sostenere il tasso di cambio della lira avrebbe portato a interrompere il finanziamento monetario dei deficit fiscali. Ciò equivaleva ad affermare una nuova costituzione monetaria del paese». E perciò la separazione della Banca d'Italia dall'esecutivo. Sull'«assorbimento' della Banca d'Italia nella Banca Centrale Europea vedi ora l'analitica disamina di Visconti 2023. Sulle autorità indipendenti la letteratura è diventata presto pressoché sterminata. In questa si segnalano Cassese Franchini 1996; Predieri 1997; Labriola 1999; Clarich 2005; Manetti 2007. Per una 'divagazione' letteraria, vedi anche Merusi 2000a.

In conclusione, l'autarchia scompare dal potere esecutivo e nasce progressivamente un nuovo modello di esecutivo composto esclusivamente da un governo consiliare e da una Amministrazione esclusivamente ministeriale.

Un'avventura, quella dell'autarchia, durata un secolo: dal 1890 al 1990, dalla legge sulla 'nazionalizzazione' delle Opere Pie alla legge sulla 'privatizzazione' degli enti pubblici creditizi³³ ... e, quasi per una voluta simmetria inversa, la prima era stata preceduta, due anni prima, nel 1888, da una 'prova sperimentale' con la legge sulla pubblicizzazione delle casse di risparmio³⁴, la seconda con l'emancipazione, due anni dopo, nel 1992, di una legge generale sulle privatizzazioni (per cui si rinvia a Bonelli 2001).

Ma per le mutazioni dell'esecutivo, almeno di quello italiano, non è mai stata detta... l'ultima mutazione... come già si è osservato all'inizio di questo lavoro citando un'analogia ricerca secondo la quale l'esecutivo italiano «verserebbe in uno stato di metamorfosi permanente» (cfr. Andreani 1999). Infatti, la rivoluzione dell'esecutivo sembrava avere una logica chiara e perfetta, ma, come in tutte le rivoluzioni, la 'controrivoluzione' era in agguato fra gli stessi rivoluzionari, nel caso il potere legislativo. Dopo qualche tempo, il legislatore scoprì che con il diritto privato speciale si potevano inventare 'enti autarchici' sotto le vesti di fondazioni e di società per azioni private, mentre le autorità amministrative indipendenti furono 'ratificate' in un apposito articolo aggiunto al testo costituzionale nel 2005 creando così un 'quarto potere' accanto al potere esecutivo. Ma questa è un'altra storia che esula dai 'tempi' della nostra cronaca.

9. Sintesi

Si può dunque tentare una sintesi di quel che è successo al potere esecutivo dal 1948 al 1992:

- la Costituzione ha mantenuto nell'esecutivo la dicotomia governo-amministrazione, ma i Comitati interministeriali hanno, in non pochi casi, realizzato la fusione di governo ed amministrazione attraendo il governo nell'amministrazione;
- il nuovo ordinamento repubblicano ha conservato il sistema degli enti pubblici autarchici componenti dell'esecutivo iniziato con le riforme crispine degli anni 1888-1890 e sviluppatosi durante l'ordinamento fascista e lo ha razionalizzato nel dopoguerra realizzando con gli enti di gestione delle partecipazioni statali un modello originale di intervento dello Stato nell'economia;
- il sistema degli enti autarchici collaterali dell'esecutivo è stato smantellato nei primi anni Novanta con la privatizzazione degli enti pubblici per aderire al modello comunitario del mercato concorrenziale;

³³ Sulla cui lunga attuazione si rinvia a Merusi 2000b. Per il modello di partenza vedi Banca d'Italia 1988.

³⁴ Sulla quale si rinvia all'ampia ricostruzione di Clarich 1984. Sulle riforme crispine delle Casse di risparmio e delle Opere Pie vedi da ultimo Armao 2023, 126 e 216 sgg. Più in generale sulla grande riforma dello Stato crispina vedi Romanelli 1971 e i saggi contenuti in ISAP 1990.

- il divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro, primo esempio di autorità amministrativa indipendente dal potere esecutivo. Con le autorità amministrative indipendenti compaiono una serie di autorità amministrative non comprese nel potere esecutivo che, nel loro insieme, costituiscono un potere a sé.

Riferimenti bibliografici

- Andreani, Antonio. 1999. *Crisi e metamorfosi del potere esecutivo*. Padova: Cedam.
- Armao, Gaetano. 2023. *Francesco Crispi e le riforme amministrative. Il primo intervento di riforma strutturale dello Stato unitario*. Palermo: University Press.
- Azzarone, Annarita, a cura di. 2002. *Gli enti locali dopo le riforme*. Milano: Guerrini e associati.
- Bachelet, Vittorio. 1960. "Comitati interministeriali." In *Enciclopedia del Diritto*. Milano: Giuffrè.
- Banca d'Italia. 1988. *Ordinamento degli enti pubblici creditizi. L'adozione del modello della società per azioni*, febbraio 1988. Roma: Banca d'Italia.
- Bani, Elisabetta, Cristiana Carcelli, e M. Beatrice Pieraccini. 1999. *Privatizzare. I modi e le ragioni*. Padova: Cedam.
- Barucci, Emilio, e Federico Pierobon. 2007. *Le privatizzazioni in Italia*. Roma: Carocci.
- Belli, Franco. 1974. "Modificazione e sviluppi della legislazione bancaria." In *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, a cura di Fabio Merusi, 625 sgg. Milano: Franco Angeli.
- Belli, Franco. 1975. "Legge bancaria e politica del credito." *Impresa, Ambiente e pubblica amministrazione*: 521-29.
- Bini, Piero. 2021. *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bonelli, Franco. 2001. *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*. Milano: Giuffrè.
- Bosco, Manfredi. 1974. *Il regime giuridico dei prezzi in congiuntura di inflazione*. Napoli: Jovene.
- Calandra, Piero. 1978. *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Calandra, Piero. 1986. *Il governo della Repubblica*. Bologna: il Mulino.
- Capotosti, Piero Alberto 1991. "Autarchia." In *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 4, 1-4. Torino: Utet.
- Caretti, Paolo et al. 1994. Art. 97-98. *La pubblica amministrazione*. In *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca. Bologna- Roma: Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano.
- Cassese, Sabino, a cura di. 1974. *L'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino, e Claudio Franchini. 1996. *I garanti delle regole*. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino. 1959. "Autarchia." In *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, 324-31. Milano: Giuffrè.
- Cassese, Sabino. 2010. *Lo Stato fascista*, Bologna: il Mulino.
- Castronovo, Valerio, a cura di. 2011. *Storia dell'IRI. Dalle origini al dopoguerra*. Bari: Laterza.
- Cavaleri, Paolo. 1992. *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla "legge Crispi"*. Milano: Giuffrè.
- Cavallo, Bruno. 2005. *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*. Milano: Giuffrè.
- Ciocca, Pierluigi. 2014. *Storia dell'IRI. L'IRI nell'economia italiana*. Bari: Laterza.
- CIRIEC. 1972. *Gli enti pubblici in Italia. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1907*, a cura di Alberto Mortara. Milano: FrancoAngeli.
- Clarich, Marcello. 1984. *Le casse di risparmio. Verso un nuovo modello*. Bologna: il Mulino.

- Clarich, Marcello. 2005. *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*. Bologna: il Mulino.
- Clemente di San Luca, Guido, a cura di. 2007. *Comuni e funzione amministrativa*. Torino: Giappichelli.
- Costa, Alessandro. 1975. "La disciplina dei prezzi, 1973-1974." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1484-505.
- D'Albergo, Salvatore. 1969. *Sistema degli enti pubblici nell'ordinamento italiano. Profili funzionali*. Milano: A. Giuffrè.
- D'Aniello, Emidio. 1973. "Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 93-123.
- De Siervo, Ugo. 1994. "Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza." In *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, e Giuseppe Morbidelli, 223 sgg. Torino: Giappichelli Editore.
- Falzone, Vittorio, Filippo Palermo, e Francesco Cosentino. 1976. *La costituzione italiana*. Milano: Mondadori.
- Felice, Emanuele. 2015. *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ferretti, Roberto. 2014. *L'IRI come amministrazione, 1933-1945*. Milano: Quaderni ISAP.
- Giomi, Valentina. 2006. *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*. Torino: Giappichelli.
- Giomi, Valentina. 2022. *L'atto politico e il suo giudice: tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*. Milano: FrancoAngeli.
- Grassini, Franco A., a cura di. 2001. *L'indipendenza delle autorità*. Bologna: il Mulino.
- ISAP. 1990. *Le riforme crispine*, 4 voll. Milano: Giuffrè.
- Labriola, Silvano, a cura di. 1999. *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*. Milano: Giuffrè.
- Lavagna, Carlo. 1942. *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*. Roma: Edizioni Universitarie.
- Maffei, Riccardo. 2023. *Alberto Predieri e la liquidazione dell'EFIM*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Magni, Ettore. 1890. *Opere Pie di pubblica beneficenza. Legge 17 luglio 1890, num. 6972*, Roma-Torino-Napoli: Unione Tipografico-Editrice.
- Maio, Angelo. 1977. "Dieci anni di attività del CICR: un tentativo di classificazione." In *L'ordinamento del credito fra due crisi, 1929-1973*, a cura di Paolo Vitale, 77 sgg. Bologna: il Mulino.
- Manetti, Michela. 2007. *Le autorità indipendenti*. Roma-Bari: Laterza.
- Mannori, Luca, e Bernardo Sordi. 2001. *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Mantovani, Andrea, e Luigi Marattin. 2008. *Economia dell'integrazione europea*. Bologna: il Mulino.
- Marchetti, Piergaetano, a cura di. 1995. *Le privatizzazioni in Italia*. Milano: Giuffrè.
- Marchi, Teodosio. 1904. *L'istituto giuridico dell'autarchia. Contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*. Modena: Antica Tipografia Soliani.
- Melis, Guido, a cura di. 1992. *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, voll. 4. Bologna: il Mulino.
- Melis, Guido, e Francesco Merloni, a cura di. 1995. *Cronologia della pubblica amministrazione italiana, 1861-1992*. Bologna: il Mulino.
- Melis, Guido. 1996. *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*. Bologna: il Mulino.
- Merlini, Stefano. 1976. "Struttura del governo, centri 'separati' di potere, e indirizzo della politica economica." In *Il governo democratico dell'economia*, 83-106. Bari: De Donato.

- Merusi, Fabio, e Michele Passaro. 2011. *Le amministrazioni indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio, e Renato Ibrido. 2018⁴. "Comitato interministeriale per il credito e il risparmio." In Francesco Caprighione, *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, vol. I, 12-7. Padova: Cedam.
- Merusi, Fabio. 1964. *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*. Milano: Giuffrè.
- Merusi, Fabio. 1966. "Sull'intervento dei sottosegretari e di funzionari ministeriali alle sedute del comitato interministeriale prezzi." *Foro amministrativo e delle acque pubbliche*: 63-6.
- Merusi, Fabio. 1972. "Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1425 sgg.
- Merusi, Fabio. 1977. "I Comitati interministeriali nella struttura di governo." In *La funzione governativa nella crisi del sistema politico*, a cura di Sergio Ristuccia, 161-71. Milano: Edizioni di Comunità.
- Merusi, Fabio. 2000a. *Democrazia e autorità indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio. 2000b. *Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale*. Torino: Giappichelli.
- Morbidelli, Giuseppe, a cura di. 2018. *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*. Bagno a Ripoli: Passigli.
- Ottaviano, Vittorio. 1959. *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*. Padova: Cedam.
- Palma, Giuseppe. 1979. *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*. Napoli: Jovene.
- Pitruzzella, Giovanni. 1986. *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*. Padova: Cedam.
- Pitruzzella, Giovanni. 2022. "Il contributo di Alberto Predieri agli studi sul potere esecutivo." In *Alberto Predieri: percorsi, profili, insegnamenti*, a cura di Giuseppe Morbidelli. Bologna: il Mulino.
- Porzio, Mario. 1973. "Una svolta nella politica creditizia." *Rassegna Economica* 5: 1317 sgg.
- Predieri, Alberto et al. 1967. *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685*. Milano: A. Giuffrè.
- Predieri, Alberto, a cura di. 1997. *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, vol. I. Antella-Firenze: Passigli.
- Predieri, Alberto. 2023. *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*. Milano: Giuffrè.
- Quadri, Giovanni. 1965. *I Comitati di Ministri*. Milano: Giuffrè.
- Quadri, Giovanni. 1970. *Gabinetto economico (CIPE) e indirizzo politico economico*. Milano: Giuffrè.
- Ristuccia, Sergio, a cura di. 1977. *La funzione governativa nella crisi del sistema politico*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Romanelli, Raffaele. 1971. "Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887." In *Stato e amministrazione*. Numero speciale di *Quaderni storici* 18: 5-64.
- Rossi, Giampaolo. 1991. *Gli enti pubblici*. Bologna: il Mulino.
- Russolillo, Franco, a cura di. 2015. *Storia dell'IRI. Un Gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*. Bari: Laterza.
- Rüthers, Bern. 2018. *La rivoluzione clandestina dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici*. Modena: Mucchi Editore.
- Serrani, Donatello. 1970. "Venticinque anni di determinazione autoritativa dei prezzi in Italia: il CIP." *Giurisprudenza di merito* 2: 3-33.

- Sorace, Domenico, a cura di. 1991. *I comitati interministeriali economici: da organi di indirizzo a organi di amministrazione attiva*. Bologna: il Mulino.
- Sordi, Bernardo. 1994. "Origine e itinerari scientifici della nozione di 'ente pubblico' nell'esperienza italiana." In *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, e Giuseppe Morbidelli. Torino: Giappichelli.
- Toniolo, Gianni. 1980. *L'economia dell'Italia fascista*. Bari: Laterza.
- Torchia, Luisa, a cura di. 2009. *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Treves, Giuseppino. 1964. *L'organizzazione amministrativa*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Troper, Michel. 2007. *Le nuove separazioni dei poteri*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Vesperini Giulio. 2001. *I poteri locali*, vol. II. Catanzaro: Donzelli.
- Vesperini, Giulio. 1999. *I poteri locali*, vol. I. Catanzaro: Donzelli.
- Visconti, Anna Camilla. 2023. *Banca Centrale Europea e sovranità economico-finanziaria*. Bologna: University Press.