

IL GOVERNO

- Le origini dei moderni esecutivi
- Composizione e organizzazione del governo
- La formazione del governo
- Le politiche pubbliche
- La responsabilità del governo
- Le crisi di governo

LA FUNZIONE ESECUTIVA

«La funzione esecutiva si chiama così perché consiste nel porre in essere attività concrete ed effettive in attuazione di scelte più generali e di indirizzo. Potere esecutivo vuole dire anche amministrazione. Amministrare significa tradurre continuamente in decisioni puntuali e aventi ben individuati destinatari le scelte del legislatore»

- Governo come potere esecutivo
- Governo come vertice dell'amministrazione

COME E' COMPOSTO IL GOVERNO

Secondo l'art. 92, comma 1, Cost.:

"Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri."

Il governo è un **organo complesso** (formato da più organi), composto da un organo *collegiale*:

- consiglio dei ministri, organo collegiale costituito dal Presidente del Consiglio, che lo presiede, e dai ministri

e da più organi individuali:

- presidente del consiglio dei ministri (presidenza del consiglio)
- ministri (vertice delle amministrazioni: ministeri) e ministri senza portafoglio (delega di funzioni del presidente del consiglio)

Secondo l'art. 95, comma 3, Cost., *la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.*

La legge 23 agosto 1988, n. 400 disciplina l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza dei Consiglio dei Ministri.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2001, n. 317, riforma l'organizzazione del Governo determinando, in attuazione della delega disposta con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Ministri

Secondo l'art. 2 dei d.lgs. n. 300/1999, modificato dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2006, n. 233, , i ministeri sono i seguenti:

- 1) Ministero degli affari esteri;
- 2) Ministero dell'interno;
- 3) Ministero della giustizia;
- 4) Ministero della difesa;
- 5) Ministero dell'economia e delle finanze;
- 6) Ministero dello sviluppo economico;
- 7) Ministero del commercio internazionale;
- 8) Ministero delle comunicazioni;
- 9) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- 10) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio *e del mare*;
- 11) Ministero delle infrastrutture;
- 12) Ministero dei trasporti;
- 13) Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- 14) Ministero della salute;
- 15) Ministero *della pubblica* istruzione;
- 16) Ministero dell'università e della ricerca;
- 17) Ministero *per i* beni e *le* attività culturali;
- 18) Ministero della solidarietà sociale

COME È COMPOSTO IL GOVERNO

Altri organi:

- vicepresidente o vicepresidenti del consiglio dei ministri
- sottosegretari di stato
- viceministri
- consiglio di gabinetto e comitati di ministri
- comitati interministeriali
- commissari straordinari

Vicepresidente o Vicepresidenti del Consiglio dei ministri

L'art. 8 della legge n. 400/1988 prevede che *il Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri.*

Al Vicepresidente spetta la supplenza del Presidente del Consiglio in caso di sua assenza o impedimento.

La nomina del Vicepresidente ha un valore prettamente politico, in quanto è volta a dare maggior rilievo ad uno o più partiti della coalizione che non esprimono la nomina del Presidente del Consiglio. (Esempi al riguardo possono essere ravvisati nella vicepresidenza Fini, e successivamente Follini, durante il II Governo Berlusconi; in quella Mattarella nel 1° Governo D'Alema; nella vicepresidenza Veltroni durante il Governo Prodi).

Ministri senza portafoglio

Oltre ad i ministri veri e propri, entrano a far parte del Consiglio dei ministri i ministri *senza portafoglio*, che vengono così definiti poiché essi non fanno capo ad un ministero ma a dipartimenti istituiti presso la Presidenza del Consiglio.

I ministri senza portafoglio *svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri*, a norma dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 400/1988.

Nel corso della XIV legislatura sono stati nominati i seguenti ministri senza portafoglio:

Ministro per gli affari regionali;

Ministro per l'attuazione programma di governo;

Ministro per la funzione pubblica;

Ministro per l'innovazione e tecnologie;

Ministro per gli italiani nel mondo;

Ministro per le pari opportunità;

Ministro per le politiche comunitarie;

Ministro per le riforme istituzionali e devoluzione;

Ministro per i rapporti con il Parlamento.

I sottosegretari di Stato

Altri organi previsti dalla legge n. 400/1988 sono i *Sottosegretari di Stato*, i quali *coadiuvano* un ministro ed esercitano i compiti ad essi *delegati*. I Sottosegretari *sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.*

Secondo il comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 400/1988, come modificato dalla legge n. 81/2001, può essere attribuito il titolo di *vice ministro* a non più di dieci Sottosegretari. Ai vice ministri vengono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. I vice ministri possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alle materie loro delegate.

Consiglio di Gabinetto

In base all'art. 6 della legge n. 400/1988 il Presidente del Consiglio dei ministri può essere coadiuvato da un Comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei ministri.

Il Consiglio di Gabinetto - istituito per la prima volta in via di fatto nel 1983 nel Governo Craxi - risponde alle esigenze delle grandi coalizioni di governo che, nell'ambito di una sede decisionale più ristretta rispetto a quella del Consiglio dei ministri, riescono a raggiungere più agevolmente una sintesi politica delle differenti posizioni dei partiti appartenenti alla coalizione.

Alle sedute del Consiglio di Gabinetto possono essere invitati anche altri ministri competenti per materia, rendendone meno rigida la partecipazione ed evitando eccessive differenziazioni tra i ministri.

Comitati interministeriali e Comitati di ministri

La legge n. 400/1988 prevede l'istituzione di *Comitati interministeriali*, ossia, comitati costituiti da più ministri e che possono essere integrati anche da funzionari ed esperti. A tali comitati spetta un compito di preparatorio dell'attività del Consiglio dei ministri.

Tra i comitati interministeriali si ricordano: il CIPE (Comitato interministeriale programmazione economica); il Consiglio Supremo di difesa (previsto dall'art. 87 Cost.); il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza.

I comitati di ministri sono anch'essi istituiti dalla legge n. 400/1988 che, all'art. 5, lett. h, affida ad essi 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.

ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Art. 95 Cost., art. 5 legge 400/1988

- Dirige la politica generale del governo
- Mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei ministri:
 - indirizza ai ministri direttive politiche e amministrative
 - può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri e sottoporli al consiglio
 - concorda le dichiarazioni pubbliche che eccedono la responsabilità dei ministri

segue...

ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

- Pone la questione di fiducia
- Presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa, sottopone al presidente della Repubblica gli atti aventi forza di legge e i regolamenti governativi
- Solleva la questione di costituzionalità delle leggi regionali e conflitto di attribuzione contro un altro potere dello Stato o una regione

ATTRIBUZIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Art. 2 legge 400/1988

- Determina la politica generale del governo e l'indirizzo generale dell'azione amministrativa
- Dirime i conflitti di competenza fra ministri
- Esprime l'assenso all'iniziativa del presidente del consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere
- Delibera sulla presentazione dei disegni di legge, sugli atti aventi forza di legge e sui regolamenti governativi
- Delibera se sollevare la questione di costituzionalità o conflitto di attribuzione

RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E PRINCIPIO COLLEGIALE

Art. 95 Cost.

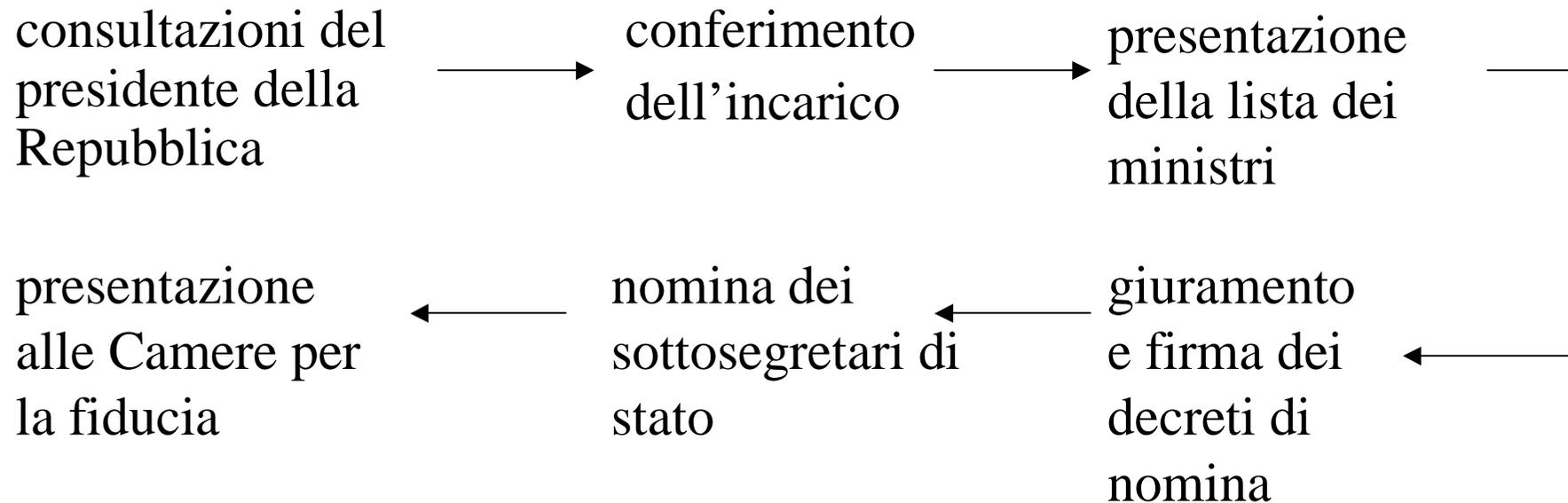
Il presidente del consiglio è:
«responsabile della politica generale del Governo»

I ministri sono:
«responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri»

FORMAZIONE DEL GOVERNO

Art. 92 Cost.

«Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri»



Il procedimento è costituito da una serie di atti successivi coordinati e diretti alla formazione di un atto finale.

Il procedimento di formazione del Governo è disciplinato da due diverse tipologie di fonti:

COSTITUZIONALI

(art.92, secondo comma Cost.; art.93
Cost.; art. 94 Cost.)

CONVENZIONI
COSTITUZIONALI

Le disposizioni costituzionali al riguardo sono molto succinte e si limitano: ad attribuire al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, dei ministri; a prevederne il giuramento e a disciplinare il voto di fiducia. Dunque, tale disciplina riguarda solo la fase finale del procedimento di formazione del Governo, in quanto essa costituisce la fase caratterizzante della forma di governo parlamentare. La regolamentazione delle fasi precedenti è, invece, demandata alle convenzioni costituzionali che sono fonti non scritte.

Fasi del procedimento

CONSULTAZIONI

Dopo l'apertura della crisi di governo, il Presidente della Repubblica procede alle c.d. consultazioni. Il fine per il quale vengono svolte le consultazioni è quello di individuare la personalità politica a cui conferire l'incarico di formare un Governo che goda della fiducia delle due Camere del Parlamento.

Generalmente, il Presidente della Repubblica consulta: le delegazioni di tutte le forze politiche ed in specie i presidenti dei gruppi parlamentari ed i dirigenti relativi partiti; i Presidenti delle due Camere; gli ex Presidenti della Repubblica ed ogni altra personalità dalla quale egli ritenga di poter ricevere indicazioni utili circa le posizioni delle forze politiche in ordine alla formazione del Governo.

Il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario ha avuto delle ripercussioni considerevoli sul procedimento di formazione del Governo. Infatti, mentre in precedenza le consultazioni erano volte ad individuare, in primo luogo, la figura del futuro Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica poteva esercitare in tale circostanza una certa discrezionalità, adesso, l'incarico di formare il nuovo Governo viene affidato al *leader della* coalizione vincitrice delle elezioni politiche. Ciò non toglie che il Presidente della Repubblica possa assumere un ruolo significativo in caso di crisi di governo in corso di legislatura, spettando comunque a lui decidere se esercitare il potere di scioglimento delle Camere (e procedere, così, a nuove elezioni), o invece, nominare un nuovo Governo che egli ritenga in grado di ottenere la fiducia del Parlamento.

Mandato esplorativo

In casi di particolare difficoltà, dovuta alla mancanza di una chiara maggioranza politica, il Presidente della Repubblica potrebbe affidare ad una personalità politica di rilievo (ad es. uno dei Presidenti delle Camere) un *mandato esplorativo*, col compito di verificare attraverso consultazioni più ristrette gli orientamenti delle forze politiche.

Preincarico

Diversamente, si parla di *preincarico* qualora il Presidente della Repubblica affidi il compito di svolgere ulteriori consultazioni alla personalità politica che con ogni probabilità riceverà l'incarico di Presidente del Consiglio.

Incarico

Al termine delle consultazioni il Presidente della Repubblica procede al conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. L'incaricato accetta con riserva che verrà sciolta al momento del giuramento e procede ad ulteriori consultazioni di carattere informale volte a definire nei dettagli il programma politico e la composizione del futuro Governo.

NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

In base alla disposizione dell'art. 92, comma 2 Cost.:

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

Il Presidente del Consiglio viene nominato con *decreto del Presidente della Repubblica* che, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 400/1988, è controfirmato dal Presidente del Consiglio *entrante* - e non da quello uscente, come potrebbe fare intendere una interpretazione eccessivamente formalistica - , insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo.

SOTTOSEGRETARI E VICEMINISTRI

- **Sottosegretari** (decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il consiglio dei ministri)
= esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale
- **Sottosegretario alla presidenza del consiglio**
= segretario del consiglio dei ministri
- **Sottosegretari con il titolo di viceministro**
= esercitano le deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali, conferite dal ministro competente e approvate dal consiglio dei ministri, su proposta del presidente del consiglio dei ministri

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Es.: **il governo Berlusconi (2001)**

7-8 giugno: consultazioni del presidente della Repubblica (presidenti delle due Camere, 8 rappresentanze parlamentari, 3 ex presidenti della Repubblica)

9 giugno: conferimento dell'incarico di formare il governo

10 giugno: scioglimento della riserva e presentazione della lista dei ministri

11 giugno: nomina e giuramento, primo Consiglio dei ministri

12 giugno: nomina dei sottosegretari

18 giugno: presentazione alle Camere

20 giugno: fiducia del Senato

21 giugno: fiducia della Camera

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Es.: **il governo Prodi (2006)**

16 maggio: Il Presidente della repubblica Giorgio Napolitano procede alle consultazioni, per la costituzione del nuovo Governo (presidenti delle due Camere, 11 rappresentanze parlamentari, 3 ex presidenti della Repubblica). Innovando rispetto alla prassi, riceve – oltre alle delegazioni parlamentari- Silvio Berlusconi in quanto “Capo della coalizione della Casa delle Libertà” e Romano Prodi, “Capo della coalizione dell’Unione”. Al termine delle consultazioni conferisce l’incarico.

17 maggio: il Presidente del Consiglio incaricato scioglie la riserva e il Governo presta giuramento. La compagine conta, oltre al Presidente del Consiglio, 25 ministri, sette dei quali senza portafoglio. Le competenze ministeriali vengono riarticolate.

18 maggio: d.l. n. 181/2006 adotta le disposizioni di modifica dei d.lgs. n. 303 e 300/1999, relativi alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

18 maggio: il Governo si presenta al Senato e il giorno successivo ottiene la fiducia. Votano a favore del governo della mozione di fiducia i sette senatori a vita.

23 maggio: la Camera dei Deputati, al termine del dibattito sulle comunicazioni del Governo, approva – con 344 voti favorevoli e 268 contrari- la mozione di fiducia al Governo

IL GIURAMENTO

In seguito alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, il Governo è formato ma non ha ancora assunto le funzioni. Infatti, secondo l'art. 93 Cost.:

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il giuramento costituisce, quindi, il momento nel quale il Governo entra in carica.

IL GIURAMENTO DEL GOVERNO DAVANTI AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

«Giuro di essere fedele alla Repubblica,
di osservare lealmente la Costituzione e
le leggi e di esercitare le mie funzioni
nell'interesse esclusivo della nazione»

Una volta prestato giuramento, l'art. 94, comma 2, Cost., prevede che:

Entro dieci giorni [...] il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia.

Il Governo presentandosi in Parlamento espone il proprio programma, nel quale vengono indicati gli obiettivi che esso intende realizzare. La fiducia che le Camere accordano al Governo si fonda sulla condivisione del programma di governo che diviene, per tale via, indirizzo politico dello Stato al quale dovrà attenersi l'azione politica del Governo e della relativa maggioranza parlamentare.

GOVERNO IN ATTESA DI FIDUCIA

Il Governo che abbia prestato giuramento ma non abbia ancora ottenuto la fiducia parlamentare è sì un Governo in carica, ma dovrà limitare la sua azione al disbrigo delle questioni che per la loro rilevanza siano ritenute *indifferibili*, evitando di svolgere funzione di indirizzo politico.

In modo analogo, un Governo dimissionario dovrà limitarsi, in attesa della costituzione di un nuovo Governo, al *disbrigo degli affari correnti*. Tuttavia, i limiti che esso incontra sembrano maggiori di quelli posti ad un Governo in attesa di fiducia, nel presupposto che, quest'ultimo, instaurerà presumibilmente un rapporto fiduciario con il Parlamento.

LA MOZIONE DI FIDUCIA

(art. 94, comma 1, Cost.)

- Mozione motivata, votata per appello nominale, a maggioranza semplice

Es.(2001): «La Camera, esaminate le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; valutato positivamente il programma di Governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; approva le suddette dichiarazioni programmatiche e passa all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

Mozione motivata, votata per appello nominale, a
maggioranza semplice

Es. (2006): «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

- Mozione motivata, votata per appello nominale, a maggioranza semplice

Es.(2001): «Il Senato, udita la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al Governo della Repubblica; valutato positivamente il programma di Governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; esprime la fiducia al Governo della Repubblica italiana presieduto dall'Onorevole Romano Prodi e passa all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

Mozione motivata, votata per appello nominale, a
maggioranza semplice

Es. (2006): «Il Senato,
udita la relazione del presidente del Consiglio dei ministri,
introduttiva del dibattito sulla fiducia al governo della
Repubblica,
esprime la fiducia al governo e passa all'ordine del giorno»

LE RESPONSABILITA' DEL GOVERNO

- responsabilità **politica** con il Parlamento (ciascuna delle due Camere: doppio rapporto fiduciario)
- responsabilità **politica diffusa**
- responsabilità **penale** nell'esercizio delle funzioni (reati ministeriali: art. 96 Cost.)

COME IL GOVERNO CESSA DALLE FUNZIONI

- **Crisi parlamentari:** mozione di sfiducia (o voto contrario a una questione di fiducia)
- **Crisi extraparlamentari:** dimissioni del presidente del consiglio

Il governo non ha l'obbligo giuridico di dimettersi se viene battuto da un semplice voto contrario (art. 94.3 Cost.).

LA MOZIONE DI SFIDUCIA

(ART. 94.4 COST.)

La fiducia può essere revocata mediante
mozione motivata:

- firmata da almeno un decimo dei componenti di una camera
- messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione
- votata per appello nominale, a maggioranza semplice

Il regolamento della Camera (art. 115) prevede che «la stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro: sfiducia individuale

QUESTIONE DI FIDUCIA

Diversa dalla mozione di sfiducia è la *questione di fiducia* che, pur non essendo esplicitamente prevista dalla nostra Costituzione, è uno strumento largamente utilizzato dal Governo. La disciplina della questione di fiducia è dettata dai regolamenti parlamentari (art. 116 reg. Camera dei Deputati e art. 161 reg. Senato).

Il Governo tramite l'apposizione della questione di fiducia dichiara che un determinato disegno di legge è ritenuto di fondamentale importanza per la realizzazione del proprio indirizzo politico e che in caso di sua mancata approvazione procederà a dimettersi.