

IL GOVERNO

è un organo costituzionale complesso che esercita la funzione esecutiva, l'attività di indirizzo politico e importanti poteri normativi (es. decreto legge, decreto legislativo)

PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO: dedica al Governo solamente 5 articoli nel titolo III (92-96). La Costituzione detta **poche e scarse regole** sul procedimento di formazione del Governo= **art. 92 Cost. "Il PdR nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri"**. Molti passaggi sono lasciati alla prassi, alle convenzioni e alle consuetudini

QUANDO è NECESSARIO FORMARE UN NUOVO GOVERNO? 2 IPOTESI:

- a seguito della fine della legislatura, dopo nuove elezioni (Meloni 2022; Conte I 2018)
- a seguito di una crisi di Governo (Conte II nel 2019 e Draghi nel 2021)

Fase consolidata nella prassi		Il Presidente della Repubblica :	Mandato esplorativo: compito di svolgere ulteriori consultazioni (conferito a personalità <i>super partes</i> , di solito al Presidente di Camera o Senato)
1)	svolge le consultazioni (consuetudine costituzionale);		
2)	eventualmente conferisce un mandato esplorativo o un preincarico ;		Preincarico: compito di svolgere ulteriori consultazioni alla persona cui affiderà l'incarico
3)	conferisce l'incarico di formare il Governo		

LE CONSULTAZIONI: durante la fase delle consultazioni , il PdR incontra gli ex Presidenti della Repubblica, i Presidenti delle Camere, i Presidenti dei gruppi parlamentari, e ogni altra personalità ritenga utile interpellare (ad es. i segretari dei partiti)

LE CONSULTAZIONI A SEGUITO DELLE NUOVE ELEZIONI:

- **prima del 1993** (sistema elettorale proporzionale): le alleanze tra partiti si ricercavano dopo le elezioni e al Capo dello Stato occorreva svolgere in'intensa attività per riuscire ad individuare la persona capace di ottenere la fiducia delle Camere
- **tra il 1993 e il 2008** ("Mattarellum" prevalentemente maggioritario e "Porcellum" di stampo proporzionale con forti correttivi maggioritari in sistema partitico tendenzialmente bipolare): le coalizioni si formavano prima delle elezioni, e l'individuazione, da parte del PdR, del Presidente del Consiglio è stata "immediata", a seguito di consultazioni dall'esito scontato
- **elezioni 2018** ("Rosatellum", prevalentemente proporzionale): Governo Conte I consultazioni durate quasi 3 mesi; alleanze da ricercare dopo le elezioni. Capo dello Stato decisivo
- **elezioni 2022**: "Rosatellum", risultato elezioni poco chiaro, Capo dello Stato da seguito a tali risultati

LE CONSULTAZIONI A SEGUITO DI UNA CRISI DI GOVERNO: quando si apre una crisi di Governo durante la legislatura, **il ruolo del PdR è sempre fondamentale** e la fase delle consultazioni è decisiva al fine di individuare il Presidente del Consiglio. Es. 18esima legislatura= Governo Conte II, Governo Draghi

IL CONFERIMENTO DELL'INCARICO: a seguito del **conferimento dell'incarico**, che viene conferito **oralmente, l'incaricato accetta "con riserva"**. La riserva è sciolta positivamente se l'incaricato riesce ad aggregare consenso attorno **ad un programma e alla lista dei Ministri** da proporre al PdR, e ha la ragionevole aspettativa di ricevere la fiducia del Parlamento. Una volta sciolta positivamente la riserva, il PdR procede a **nominare** con decreto il Presidente del Consiglio e i Ministri da questo proposti (art. 92 comma 2, Cost.)

LA NOMINA DEI MINISTRI, IL RUOLO DEI PARTITI: **la Costituzione non dice nulla** sulle modalità di formazione della lista dei Ministri. Se la coalizione si forma dopo le elezioni e in tutti i casi in cui **l'incaricato sia "debole"**, il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di scegliere i Ministri **deve tenere in considerazione l'opinione dei partiti che gli concederanno la fiducia**

LA NOMINA DEI MINISTRI, IL RUOLO DEL PDR: **il PdR non è responsabile della composizione** della compagine ministeriale o della definizione del programma di Governo. La predisposizione della lista dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio incaricato **costituisce una proposta vincolante** per il PdR. **Nella prassi**, rari i casi **noti** in cui il PdR ha posto il veto= Scalfaro rifiutò di nominare Cesare Previti

Ministro della Giustizia, Napolitano pose il veto su Gratteri. **Nel 2018, il Presidente Mattarella si è rifiutato di nominare Paolo Savona Ministro dell'Economia rendendo esplicite le sue ragioni**

IL GIURAMENTO, ART. 93 COST.: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del PdR"

IL GIURAMENTO SEGNA IL MOMENTO DELL'ENTRATA IN CARICA DEL NUOVO GOVERNO: con il giuramento termina il procedimento di formazione del Governo= da questo momento, il Governo precedente non c'è più e abbiamo quello nuovo. Quest'ultimo, però, **deve ottenere la fiducia delle Camere** per entrare nel pieno esercizio delle sue funzioni

N.B. se il nuovo Governo non ottiene la fiducia e il PdR è costretto ad indire nuove elezioni, sarà quest'ultimo a restare in carica per tutto il periodo elettorale, non quello precedente

LA MOZIONE DI FIDUCIA INIZIALE, ART. 94 COST.: "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. **Ciascuna Camera** accorda o revoca la fiducia mediante mozione **motivata** e votata per **appello nominale**. **Entro 10 giorni** dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia". La mozione di fiducia viene votata a seguito del discorso programmatico che il Presidente del Consiglio svolge in Parlamento

I POTERI DEL GOVERNO CHE HA GIURATO MA NON HA ANCORA LA FIDUCIA: il Governo è immesso nell'esercizio delle proprie funzioni, ma - secondo la tesi prevalente - "medio tempore" deve limitarsi all'attività di **ordinaria amministrazione**, rinunciando cioè alle iniziative di rilievo politico, non essendo abilitato all'assunzione di provvedimenti attuati del programma politico

LA XVIII LEGISLATURA, CRONACA DEL GOVERNO CONTE I:

- **elezioni 4 marzo 2018**: centro destra la coalizione più votata (37%), M5S la lista più votata (32%). serve coalizione fra le due forze

SINTESI DEL PRESIDENTE DOPO DUE GIRI DI CONSULTAZIONI INFRUTTUESE:

- **7 maggio**: dichiarazione di Mattarella=
 - 1) *consultazioni infruttuose per un Governo politico* (da preferire)
 - 2) *no a Governo politico di minoranza*
 - 3) *no a prosecuzione Governo dimissionario Gentiloni*
 - 4) *in mancanza di un'intesa politica favorirà la formazione di un Governo neutrale*

Tale Governo si dimetterà nel caso ed appena si riuscisse a formare un Governo politico. Altrimenti andrà avanti fino a fine anno (per garantire prima la legge di bilancio)

CRONACA DEL GOVERNO CONTE I, IN PARTICOLARE IL VETO AL MINISTRO SAVONA:

- **23 maggio**: primo incarico a Conte
- **27 maggio**: dichiarazione di Mattarella sulle ragioni del veto a Savona
- **28 maggio**: incarico a Cottarelli
- **31 maggio**: secondo incarico a Conte, subito accettato
- **1 giugno 2018**: Giuramento

GOVERNO CONTE II, SETTEMBRE 2019-FEBBRAIO 2021: 8 agosto 2019 il segretario federale della Lega ritira il sostegno del suo partito al Governo e chiede la convocazione di elezioni anticipate. Il gruppo parlamentare della Lega presenta al Senato una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio (ma i loro esponenti mantengono gli incarichi all'interno dell'esecutivo). La mozione non viene votata e Conte si dimette. Risoluzione rapida della crisi= conferimento di un incarico di nuovo a Conte ma con una maggioranza diversa

GOVERNO DRAGHI, FEBBRAIO 2021-LUGLIO 2022:

- **Governo Conte entra in crisi**: dimissioni fine gennaio 2021
- **Mattarella conferisce mandato esplorativo a Fico per maggioranza precedente**
- **3 febbraio**: conferito incarico a Draghi
- **Draghi accetta con riserva, la scioglie il 12 febbraio, giura il 13 febbraio**
- **mozione di fiducia il 17 febbraio**: approvata al Senato con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti; alla Camera con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti

ATTUALE LEGISLATURA, FORMAZIONE GOVERNO MELONI. TEMPI MOLTO RAPIDI ES ESITO "SCONTATO":

- **25 settembre 2022**: le elezioni indicano un risultato chiaro (vittoria centro destra)
- **13 ottobre 2022**: prima seduta delle Camere
- **20-21 ottobre 2022**: consultazioni
- **21 ottobre pomeriggio**: conferimento dell'incarico e accettazione
- **dichiarazione di Mattarella**
- **22 ottobre mattina**: Giuramento, il Governo è in carica (nel pomeriggio primo Consiglio dei DM)

LA FIDUCIA AL GOVERNO MELONI, 25-26 OTTOBRE 2022:

- **25 ottobre dalla Camera dei Deputati:** alle 11:00 alla Camera dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni
- **il Presidente del Consiglio si reca in Senato a depositare il discorso**
- **dalle 13 alle 17:** discussione generale e replica
- **17:30-19:** le dichiarazioni di voto e voto con la prima "chiama" dei Deputati
- **26 ottobre:** fiducia dal Senato

ART. 92 COST.: LA STRUTTURA. IL GOVERNO COME ORGANO COMPLESSO ED INEGUALE: art. 92, I= il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri. **Organo complesso** (cioè composto da più organi) **ed ineguale** (organi di varia natura e funzione). **È composto da 3 organi necessari (PdC, Ministri e Consiglio dei Ministri) e non necessari**

ART. 95 COST.: LE FUNZIONI/RESPONSABILITÀ. LA RISERVA DI LEGGE ATTUATA CON L. 400/1988: "**Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo** politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. **I Ministri sono responsabili collegialmente** degli atti del Consiglio dei ministri, **e individualmente** degli atti dei loro dicasteri. **La legge provvede** all'ordinamento della presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri". La legge prevista dal terzo comma dell'art. 95 è stata approvata solo nel 1988= **I. 400 del 1988**

I MINISTRI: hanno una doppia veste:

- **fanno parte del Consiglio dei Ministri**
- **sono posti a capo di un ramo dell'amministrazione**

Art. 95, comma 2 Cost.: "I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri"

ATTRIBUZIONI DEL PDC (ART. 5, COMMA 2, L. N. 400/1988):

- **indirizza ai Ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri**
- **coordina e promuove l'attività dei ministri**
- **può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti, sottoponendoli al Consiglio dei Ministri nella riunione immediatamente successiva**
- **concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che possano impegnare la politica generale del Governo**
- **esercita le attribuzioni in materia di segreto di Stato**
- **adotta l'iniziativa di porre la questione di fiducia**
- **fissa l'ordine del giorno**

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI, LE COMPETENZE ART. 2 L. N. 400/1988: in pratica, passano dalla deliberazione del Consigli dei Ministri, i seguenti atti:

- **le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento (es. assenso sulla questione di fiducia)**
- **i disegni di legge presentati al Parlamento**
- **i decreti aventi valore o forza di legge e i regolamenti da emanare con decreto del PdR**
- **gli atti concernenti art. 7 e 8 Cost.**
- **gli atti di politica internazionale**

IL RUOLO DEL PDC, "PRIMUS INTER PARES"...: argomenti a favore del "primus inter pares":

- **propone la nomina, ma non può revocare i ministri**
- **principio di collegialità:** può sospendere ma non annullare gli atti dei suoi ministri
- **art. 95:** responsabilità dei ministri è collegiale ma anche individuale

...O RUOLO PREMINENTE? Argomenti a favore di un ruolo preminente:

- **competenze specifiche (art. 5 I. 400/1988)**

Conseguenze solo delle sue dimissioni: crisi di governo

I 3 CONSIGLI... 2 FANNO PARTE DELL'UNIONE EUROPEA:

- **il Consiglio europeo:** è composto dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. Definisce l'indirizzo politico generale dell'Unione. Per l'Italia vi partecipa il Presidente del Consiglio dei Ministri
- **il Consiglio dell'Unione europea:** è la sede in cui i ministri (o i sottosegretari) provenienti da ciascun paese dell'UE si riuniscono per adottare atti legislativi e coordinare le politiche. È a formazione variabile= 10 diverse formazioni

- **il Consiglio d'Europa**: non riguarda l'Unione europea ma la Cedu. È un'organizzazione internazionale distinta, fondata nel 1949, che promuove i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto

LA PARTECIPAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO A QUELLO EUROPEO PORTA A 2 CONSEGUENZE:

- **un rafforzamento del Governo sul Parlamento**
- **un rafforzamento del Presidente del Consiglio rispetto ai singoli ministri**

ORGANI NON NECESSARI DEL GOVERNO: la prassi, e poi la legge n. 400 del 1988, hanno consentito l'istituzione di alcuni organi non necessari che possono comporre il Governo. Sono eventuali e non possono violare le competenze attribuite agli organi necessari. Servono a regolare gli equilibri politici delle coalizioni governative. VicePresidenti del Consiglio art. 8 l. 400/1988 (es. Governo Conte I: a un PdC "tecnico", Conte, si affiancano i leader delle due coalizioni che sostenevano il Governo; Salvini per la Lega e Di Maio per i 5Stelle. Es Governo Meloni: si affiancano due esponenti delle altre forze di coalizione del centro destra; Salvini per la Lega e Tajani per FI)

MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO, ART. 9 L. 400/1988:

- **non sono a capo di un dicastero, ma svolgono le funzioni delegate dal PdC**
- **siedono a pieno titolo nel Consiglio dei Ministri**

SOTTOSEGRETARI DI STATO, ART. 10 L. 400/1988:

- **coadiuvano il Ministro ma non fanno parte del Consiglio dei Ministri ed esercitano i compiti loro conferiti tramite delega**
- **posso intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari e del Consiglio dell'UE, rispondere ad interrogazioni ed interpellanze**

LA RESPONSABILITÀ DEL GOVERNO E DEI MINISTRI: responsabilità di tipo giuridico= art. 96 Cost. «Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, **per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni**, alla **giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati**, secondo le norme stabilite con legge costituzionale».

I REATI MINISTERIALI: reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali=

- **prima del 1989**: i ministri messi in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale (esperienza fallimentare del processo Lockheed)
- **dopo il 1989**: oggi per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali è competente la giurisdizione ordinaria (cd. Tribunale dei Ministri) previa autorizzazione parlamentare

L'AUTORIZZAZIONE SECONDO LA LEGGE COST. N. 1 DEL 1989, SI PUÒ NEGARE SOLO PER "LA RAGION DI STATO": la Camera può negarla a **maggioranza assoluta solo se ritiene** che l'indagato abbia agito **per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico**

In concreto quando? La legge utilizza formule molto ampie e vaghe (possibile analogia con i reati commessi dal personale dei servizi segreti di Stato?): la "preminenza" dell'interesse dello Stato **non vale se vengono compromessi interessi di "valore costituzionale" superiore, come la vita o l'incolumità delle persone**

LA RESPONSABILITÀ POLITICA, LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: **oggetto della funzione** è la determinazione delle **linee fondamentali** di sviluppo **dell'ordinamento** e della politica interna ed estera dello Stato. **Titolarietà**= l'indirizzo politico è **predisposto e realizzato** in collaborazione e nel concorso fra **Governo e Parlamento. Non è titolare di indirizzo politico il PdR**

LE TAPPE E GLI STRUMENTI DELLA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:

- **origina**: dall'approvazione della fiducia iniziale accordata al Governo con mozione motivata; art. 94 Cost.
- **nel corso della legislatura**: si concretizza con l'approvazione di leggi (es. legge di bilancio) e l'uso di strumenti di diritto parlamentare (mozioni, risoluzioni e ordini del giorno). Viene riconfermata con i voti su cui apposta la questione di fiducia
- **si esaurisce**: con l'approvazione della mozione di sfiducia motivata, con le dimissioni del Governo o con il rinnovo delle Camere

GLI STRUMENTI DEL RAPPORTO FIDUCIARIO:

- **mozione di fiducia**: art. 94 Cost.= la mozione deve essere motivata e votata per appello nominale. Non è prevista una maggioranza speciale. L'approvazione determina l'entrata in carica del Governo stesso con pieni poteri
- **mozioni di sfiducia** (art. 94, u.c.): su proposta di 1/10 dei deputati o dei senatori, discussa non prima di 3 giorni. Se approvata fa venire meno il rapporto di fiducia e obbliga il Governo alle dimissioni. Mai concretamente utilizzata!
- **Questione di fiducia**: molto utilizzata, disciplinata dai regolamenti parlamentari, non dalla Costituzione

LA QUESTIONE DI FIDUCIA:

- **è posta dal Governo su un provvedimento/disegno di legge governativo**
- **il voto negativo obbliga alle dimissioni del Governo** (a differenza della regola prevista ex art. 94.4 Cost.)

Molto utilizzata: forza l'approvazione di un provvedimento nel testo voluto dal Governo. I regolamenti escludono il suo utilizzo in alcuni casi: voto su persone, voto segreto

è AMMISSIBILE LA MOZIONI DI SFIDUCIA AL SINGOLO MINISTRO? La sfiducia al singolo ministro **non è prevista espressamente** in Costituzione

Caso Mancuso: Ministro della Giustizia del Governo Dini sfiduciato dal Senato. Mancuso solleva un conflitto tra poteri davanti alla Corte costituzionale: sent. 7 del 1996

L'AMMISSIBILITÀ DELLA SFIDUCIA INDIVIDUALE, TESI A CONFRONTO:

- **argomento a favore**: art. 95, comma 2 prevede una responsabilità individuale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri
- **argomento contrario**: art. 94 Cost.= la Camera accorda e revoca la fiducia "al Governo"
- **soluzione della Corte nella sent. 7 del 1996**: ammissibilità. «Spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo Ministro [...]. **Il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione** non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale....». «**il principio della collegialità è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo**, e il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, all'istituto della sfiducia individuale