



L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

IL GOVERNO

1) IL GOVERNO NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO (ARTT. 92-96 COST.)

Il Governo può definirsi come quel complesso di organi cui è affidata la funzione esecutiva che consiste nell'individuare e tradurre, in concreti programmi d'azione, l'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale prima e dal Parlamento poi. Ne consegue che il Governo deve godere della fiducia del Parlamento nei cui confronti è responsabile.

Il Governo, in particolare, è un organo:

- costituzionale: rientra nell'organizzazione costituzionale e partecipa alla funzione di direzione politica dello Stato;
- complesso: in quanto costituito al suo interno da più organi con competenze autonome. Di esso, infatti, fanno parte organi necessari e organi non necessari. Gli organi necessari sono quelli espressamente previsti dall'art. 92 della Costituzione: il Presidente del Consiglio, i Ministri ed il Consiglio dei Ministri;
- di parte: esso infatti esprime la volontà delle forze politiche che costituiscono la maggioranza parlamentare e che lo sostengono mediante la «fiducia»;
- con funzioni:
 - a) politiche: in quanto partecipa alla direzione politica del Paese, nell'ambito dell'indirizzo espresso dalla maggioranza del Parlamento;
 - b) legislative: esso, infatti, può emanare norme giuridiche mediante atti aventi forza di legge ex artt. 76-77 Cost. (decreti legislativi e decreti legge);
 - c) esecutive: in quanto è il vertice del potere esecutivo e ai singoli Ministeri fanno capo tutti i settori amministrativi dello Stato;
 - d) di controllo: tale funzione viene esercitata sull'attività di tutti gli organi amministrativi.

2) LA COMPOSIZIONE DEL GOVERNO

Come il Parlamento, il Governo è un organo complesso, perché costituito al suo interno da più organi con competenze autonome.

Alcuni sono espressamente previsti dalla Costituzione e sono, quindi, necessari: Consiglio dei ministri, ministri, Presidente del Consiglio (Governo in senso stretto).

Altri non necessari sono nati con la prassi e sono stati successivamente disciplinati da leggi ordinarie: il Vicepresidente del Consiglio, i ministri senza portafoglio, i sottosegretari, i Comitati interministeriali, il Consiglio di Gabinetto.

2.1) il Presidente del Consiglio dei ministri

Il Presidente del Consiglio dei ministri è nominato con decreto dal Capo dello Stato e dura in carica fino a che il Governo è sorretto dalla fiducia del Parlamento. Unici requisiti richiesti per la nomina a Presidente del Consiglio sono la cittadinanza italiana e il godimento dei diritti civili e politici; non occorre, invece, l'appartenenza alle Camere (art. 64, 4° comma, Cost.).

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 (art. 95 Cost.).

È il Presidente che redige il programma del Governo e ne fissa le direttive. A lui spetta, inoltre, comunicare alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in esso intervenuto; chiedere la fiducia sulle dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici e porre la questione di fiducia; presentare alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa.

Il Presidente coordina l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo. Egli riceve comunicazione preventiva dei provvedimenti che ogni ministro intende sottoporre al Consiglio e concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni destinate ad impegnare la politica generale del Governo.

Al Presidente è attribuito il potere di sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli all'intero Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva.





Il Presidente del Consiglio, inoltre, convoca e presiede il Consiglio di Gabinetto; presiede quasi tutti i Comitati interministeriali; dirige l'ufficio della Presidenza del Consiglio; può avvalersi dei servizi di sicurezza; esercita, infine, tutte le altre attribuzioni conferitegli dalla legge.

Per lo svolgimento dei complessi compiti affidati al Presidente del Consiglio opera un apposito ufficio: la Presidenza del Consiglio dei ministri, la cui struttura portante è il Segretariato generale, che a sua volta si articola in dipartimenti ed uffici organizzati secondo le esigenze del Governo.

È prevista la possibilità, per il Presidente del Consiglio, di proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione a uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Al Vicepresidente più anziano d'età spetterà la supplenza in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente. Qualora non sia stato nominato un Vicepresidente, tale supplenza spetta, in assenza di diversa disposizione del Presidente, al ministro più anziano d'età.

2.2) I Ministri

I Ministri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Essi possono essere scelti anche fra i cittadini non appartenenti al Parlamento.

I Ministri esercitano funzioni politiche, perché collegialmente collaborano all'attuazione dell'indirizzo politico del Governo, ed amministrative, in quanto sono a capo dei ministeri, dirigendo così un particolare settore della pubblica amministrazione.

I ministri, infatti, non sono impiegati, bensì funzionari onorari dello Stato, in quanto l'ufficio che essi ricoprono è di nomina presidenziale e non costituisce la loro professione.

Essi esercitano il diritto di iniziativa legislativa mediante la presentazione al Consiglio dei ministri dei disegni di legge da sottoporre alle Camere; controfirmano gli atti del Presidente della Repubblica che essi stessi hanno proposto (o per i quali sono competenti) e di cui si assumono la responsabilità politica (art. 89 Cost.); hanno il diritto-dovere di partecipare alle riunioni e all'attività del Governo; emanano atti amministrativi di varia natura e regolamenti; pongono in essere tutte le attività necessarie per la direzione o l'organizzazione dei rispettivi dicasteri.

I sottosegretari di Stato non hanno rilievo costituzionale (la normativa che li prevede è la L. 400/1988) e sono semplicemente incaricati di coadiuvare i ministri. Essi vengono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario deve coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.

Il loro numero non è fisso, ma varia da Governo a Governo.

La L. 26-3-2001 ha previsto la possibilità di attribuire ai sottosegretari di Stato la qualifica di vice Ministro. La delega deve essere conferita dal Ministro competente e successivamente approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

2.3) Il Consiglio Dei Ministri

Il Consiglio dei ministri è un organo collegiale, formato da tutti i ministri (anche da quelli senza portafoglio), dal Presidente del Consiglio (che lo presiede), dal Vicepresidente del Consiglio e dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che esercita le funzioni di segretario senza voto deliberativo.

Al Consiglio dei ministri è attribuita la funzione di indirizzo politico e amministrativo del paese. Ciò significa che il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo (si noti la differenza tra Consiglio dei Ministri che determina e Presidente del Consiglio che dirige) e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Spetta, in particolare, al Consiglio approvare le dichiarazioni che saranno rese note dal Presidente del Consiglio alle Camere all'atto della presentazione del Governo dinanzi al Parlamento; esprimere l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere; deliberare sulle questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione nonché sulle questioni internazionali e comunitarie in genere; deliberare sugli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e tra lo Stato e le altre confessioni religiose.

In ipotesi di divergenze politiche e di conflitti di attribuzione fra i Ministri la decisione definitiva ai fini della soluzione del contrasto spetterebbe al Consiglio dei ministri, ma ciò non esclude che anche il solo Presidente del Consiglio possa svolgere un'azione risolutiva. Il Presidente del Consiglio, o ciascun ministro interessato, possono sempre chiedere l'intervento del Consiglio sulla questione.





2.4) I Comitati Di Ministri Ed Interministeriali

Vi sono settori della pubblica amministrazione che rientrano nelle competenze di più ministri. In questi casi, per assicurare un sufficiente grado di coordinamento, possono essere istituiti dei Comitati composti da tutti i ministri interessati. Si tratta, in ogni caso, di organi non necessari, vale a dire che la loro costituzione non è prevista dalla Costituzione, ma che svolgono una consistente mole di lavoro.

I Comitati possono distinguersi in:

- Comitati di ministri, istituiti dal Consiglio dei ministri o dal Presidente del Consiglio, che hanno compiti di studio e di preparazione in vista delle deliberazioni del Consiglio dei ministri;
- Comitati interministeriali, istituiti con legge dal Parlamento, a cui sono attribuite specifiche competenze di indirizzo e di amministrazione.

3) LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Per quanto riguarda la formazione del Governo, la Costituzione si limita ad affermare che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri (art. 92, co. 2, Cost.). Nulla dice, invece, in merito alla procedura da seguire.

Nel corso della Prima Repubblica (1948-1993) in presenza di un sistema multipartitico il Presidente della Repubblica era chiamato a «sondare» la consistenza delle forze politiche per aggregare un numero sufficiente di partiti tale da attuare la maggioranza per governare. Il governo, dunque, veniva formato da una coalizione di partiti che raggiungesse il 50% + 1 di consensi in Parlamento.

Tale coalizione era il frutto di una serie di accordi tra più partiti che, una volta raggiunta l'intesa per governare, stilavano un programma di governo comune.

Arbitro super partes di questo delicato processo era il Presidente della Repubblica chiamato, attraverso una serie di consultazioni, a trovare e designare un leader in grado di guidare il Governo di coalizione.

Nella Seconda Repubblica, invece, tale designazione ha assunto carattere solo formale, in quanto il Presidente della Repubblica non deve far altro che confermare la carica di «Capo del Governo» al leader del polo (o del partito) che ha vinto le elezioni e che, quindi, può contare sulla maggioranza del suo polo in Parlamento.

Con le elezioni del febbraio 2013, si è invece tornati alla prassi della Prima Repubblica. Dal momento che la coalizione di centro sinistra, grazie al premio di maggioranza, ha ottenuto la «vittoria» alla Camera ma non il medesimo risultato al Senato, il Capo dello Stato è dovuto ricorrere nuovamente alle consultazioni per risolvere una situazione di grave stallo politico. Tali consultazioni, in assenza di una chiara maggioranza, hanno portato alla rottura della coalizione vincitrice delle elezioni (con il passaggio di SEL all'opposizione) e alla formazione di un Governo di larghe intese presieduto in un primo periodo (28-4-2013/22-2-2014) da Enrico Letta e successivamente da Matteo Renzi, e caratterizzato da un'anomala coalizione che vede insieme PD e Nuovo Centro-destra.

Dopo la nomina da parte del Capo dello Stato del Presidente del Consiglio e dei suoi Ministri si procede come segue:

- giuramento: il Presidente del Consiglio ed i Ministri devono prestare giuramento nelle mani del Capo dello Stato (art. 93 Cost.) con la formula prevista dal co. 3 dell'art. 1, L. 400/88;
- fiducia: il Governo deve, entro dieci giorni dalla formazione, presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenere il voto di fiducia, vale a dire l'atto di gradimento politico con cui il Parlamento aderisce al programma dell'esecutivo. La fiducia non si identifica né con l'atto con cui è concessa né con quello con cui è revocata, ma è espressione di una relazione continua e costante che si instaura istituzionalmente tra Governo e Camere.





4) LE VICENDE DEL GOVERNO

Durante la permanenza in carica, il Governo può subire delle variazioni della sua composizione interna a seguito di rimpasti o approvazione di una mozione di sfiducia individuale.

Si apre la crisi quando al Governo viene meno la fiducia della maggioranza parlamentare e non è di fatto più in grado di funzionare regolarmente, perché il Parlamento si opporrebbe sistematicamente alle sue iniziative.

Le crisi di governo possono distinguersi in parlamentari ed extraparlamentari.

Crisi parlamentari si hanno in seguito a sfiducia del Parlamento, che può essere espressa o tacita.

Il primo caso ricorre quando una delle Camere revoca la fiducia mediante un atto detto mozione; la mozione di sfiducia deve essere proposta e firmata da almeno un decimo dei componenti la Camera, e va votata per appello nominale. Non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione (art. 94 Cost.). La mozione di sfiducia, inoltre, deve essere necessariamente motivata, dovendo indicare le ragioni per cui non si ritiene più valido appoggiare l'orientamento politico del Governo in carica.

Molto più frequenti sono state le crisi extraparlamentari, cioè non direttamente legate al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. In questi casi l'esecutivo si dimette di sua iniziativa, prima che le Camere approvino una mozione di sfiducia, quando, alla luce dei contrasti tra i partiti della coalizione che lo sostiene, prende atto di non poter più contare su una maggioranza parlamentare.

Che si tratti di crisi parlamentare o di crisi extraparlamentare, il Governo dimissionario resta in carica, su invito del Capo dello Stato, sino alla nomina del nuovo Governo, per il disbrigo degli affari di ordinaria amministrazione.

5) LE FUNZIONI DEL GOVERNO

Il Governo esercita funzioni politiche, nel senso che partecipa della direzione politica del paese, nell'ambito dell'indirizzo indicato dalla maggioranza parlamentare, funzioni legislative, potendo emanare norme giuridiche mediante atti aventi forza di legge ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost. (decreti legislativi e decreti legge) ed esecutive (o amministrative in senso lato), in quanto è al vertice del potere esecutivo e ai singoli ministeri fanno capo tutti i settori amministrativi dello Stato. Inoltre spetta al Governo la funzione di controllo, la quale viene esercitata sull'attività di tutti gli organi amministrativi (in senso stretto).

5.1) La funzione di indirizzo politico

La funzione di indirizzo politico viene esercitata dal Governo in stretta collaborazione con il Parlamento e consiste nella scelta politica dei modi e degli strumenti (la cosiddetta linea politica) attraverso cui si dovrà svolgere concretamente l'attività di governo.

La funzione di indirizzo politico, essendo destinata a determinare i fini dell'azione statale, si riflette necessariamente sia sulla funzione legislativa sia sulla funzione amministrativa, che proprio da tale indirizzo ricevono i propri criteri di orientamento, in vista del perseguimento dei fini prescelti.

La linea politica del Governo è riassunta, nei suoi aspetti generali, nelle dichiarazioni programmatiche espresse dal Presidente del Consiglio nel momento in cui si presenta alle Camere per ottenere la «fiducia». La linea prescelta, però, non vincola rigorosamente l'esecutivo, che può discostarsi dall'indirizzo politico illustrato alle Camere, assumendosi la responsabilità politica di eventuali cambiamenti. Il Parlamento, peraltro, se dissente da tali mutamenti, ha sempre la possibilità di sanzionarli revocando la «fiducia» precedentemente accordata al Governo.

Gli atti attraverso i quali si esercita la funzione di indirizzo politico sono i cosiddetti atti politici. Si tratta di atti che possono assumere vesti anche molto diverse. Ve ne sono alcuni con forza giuridica, come ad esempio la legge di approvazione del bilancio o la presentazione dei decreti legge, e altri molto più informali, come ad esempio una dichiarazione o un pubblico discorso.

5.2) La funzione di indirizzo politico-economico-finanziario

La funzione di indirizzo politico-economico-finanziario costituisce un aspetto fondamentale dell'indirizzo politico generale del Governo e consiste nella determinazione delle linee fondamentali dell'intervento statale in campo economico che oggi, però, ha perduto gran parte della sua efficacia in seguito della appartenenza del nostro Paese all'Unione europea che ne condiziona le scelte economico-finanziarie alla luce della disciplina dell'Unione.



Il Governo dell'economia per la sua opera si avvale soprattutto dei Comitati interministeriali.

Spetta al Governo, e in particolare al Ministro degli Affari esteri, la cura e la rappresentanza degli interessi dello Stato in ambito internazionale. Nello svolgimento di tale compito, esso partecipa alle riunioni delle diverse organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte, gestisce la rete di ambasciate e consolati italiani nei vari Stati e conduce, attraverso propri rappresentanti, tutti i negoziati per la stipula dei trattati internazionali.

Per quelli contemplati dall'articolo 80 Cost. (trattati di natura politica, di regolamento giudiziario, che importano variazioni del territorio italiano, oneri per le finanze e modificazioni di leggi) il Parlamento può esercitare il proprio controllo sull'operato del Governo attraverso l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del trattato (il potere di ratifica spetta, poi, al Presidente della Repubblica). Tuttavia esistono numerosi settori nei quali il Governo può procedere alla stipula dei cd. accordi in forma semplificata, trattati che non rientrano nell'elenco previsto dall'articolo 80 Cost. e che quindi non necessitano della legge di autorizzazione alla ratifica, escludendo, quindi, il controllo parlamentare. Diversi trattati sono stati conclusi con questa formula, alcuni dei quali anche particolarmente rilevanti (in particolare quelli di collaborazione militare).

Data l'importanza assunta dalla legislazione europea nel nostro ordinamento (vi sono interi settori nei quali l'Italia non ha precisi poteri decisionali autonomi, ma opera soltanto in attuazione di norme dell'Unione europea), l'attività svolta dal Governo in questo ambito è particolarmente importante. Per questo motivo è previsto un continuo controllo da parte del Parlamento e delle Regioni: il Governo, infatti, è obbligato a trasmettere i progetti di atti normativi europei, deve presentare una relazione annuale su tutti gli aspetti del processo di integrazione, una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni è dedicata ai temi dell'Unione europea etc.). È stato, inoltre, istituito un Comitato interministeriale ad hoc, il CIAE, per coordinare la politica dell'esecutivo in ambito europeo.

Nel rispetto del principio della separazione dei poteri, l'esercizio della funzione legislativa spetta al Parlamento. Tuttavia, in casi del tutto eccezionali e nei modi e limiti stabiliti dalla Costituzione, anche il Governo può esercitare la funzione legislativa. Questo «sviamento» dell'ordine normale delle competenze (in questo caso dal Parlamento al Governo) può aversi solo in due ipotesi tassativamente previste dalla Costituzione: per l'approvazione di decreti legislativi (art. 76 Cost.) o di decreti legge (art. 77 Cost.).

Il Parlamento, piuttosto che legiferare direttamente, può scegliere di delegare con legge al Governo il relativo potere in materie squisitamente tecniche o particolarmente delicate per le quali si ritiene troppo lungo e laborioso il procedimento camerale.

l'iniziale atto con il quale il Parlamento delega l'esercizio della funzione legislativa al Governo (e non a sue singole componenti), chiamato legge delega;

il successivo atto del Governo, che assume il nome di decreto legislativo o decreto delegato.

La legge delega è una normale legge, per la quale, però, la Costituzione prevede l'approvazione in Assemblea e non in Commissione. Essa deve contenere:

- i principi e i criteri direttivi, a cui il Governo deve attenersi nell'adottare il decreto legislativo;
- il termine temporale entro cui il Governo può esercitare il potere delegatogli;
- l'oggetto della delega, vale a dire la materia nella quale il Governo è chiamato ad adottare il decreto legislativo.



La Costituzione, nel prevedere questi limiti all'esercizio del potere legislativo da parte del Governo, ha voluto evitare il rischio che il Parlamento possa essere spogliato delle proprie prerogative, sveltendo i principi fondamentali del nostro ordinamento.

Per quanto concerne il procedimento di formazione, i decreti legislativi sono deliberati dal Consiglio dei ministri, emanati dal Presidente della Repubblica e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Nella pratica si fa ampio ricorso ai decreti legislativi, sia per la necessità di intervenire in materie che richiedono conoscenze specifiche e non alla portata di tutti i membri del Parlamento, sia per ovviare alle lungaggini parlamentari.

5.7) I Decreti-Legge

Possono verificarsi circostanze che richiedono risposte immediate, a cui il normale procedimento legislativo non può offrire soluzioni tempestive. Si pensi, ad esempio, alla rapidità di intervento che richiede un'alluvione. Per far fronte ad eventualità di questo tipo, l'art. 77 della Costituzione ha previsto che il Governo, in casi eccezionali, possa adottare, sotto la propria responsabilità, provvedimenti con forza di legge che entrano immediatamente in vigore. Si tratta dei decreti legge.

Per evitare abusi, la Costituzione dispone esplicitamente che il Governo può adottare decreti legge unicamente in casi straordinari di necessità ed urgenza. Il Governo, inoltre, nello stesso giorno in cui lo adotta, deve presentare il decreto legge alle Camere, affinché queste, entro 60 giorni, lo convertano in legge. Il Parlamento, cioè, adotta una legge che accoglie il contenuto del decreto.

Se le Camere, invece, lo bocciano o semplicemente non lo convertono entro i 60 giorni, il decreto legge è come se non fosse mai esistito, dal momento che perde i suoi effetti sin dall'inizio. In questo caso, il Parlamento può disciplinare con legge quei rapporti giuridici eventualmente sorti mentre il decreto era in vigore.

In passato, il Governo ha spesso ovviato ad una mancata conversione di un decreto legge con la reiterazione, vale a dire adottando un nuovo decreto che riproduceva il contenuto del vecchio non convertito. Tale pratica, però, non viene più utilizzata dal 1996, vale a dire da quando la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità con la sentenza n. 360. Come conseguenza, da quello stesso anno, il numero di decreti legge adottati dal Governo si è ridotto drasticamente.

