

costituzionale derivante dal bipolarismo, stanno traslando pericolosamente dall'organo collegiale «Consiglio» al Primo Ministro, che oltre ad essere il leader politico della coalizione che ha vinto le elezioni è anche il Capo assoluto e indiscusso del Gabinetto.

## B) Nozione

Il **Governo**, nel sistema costituzionale italiano, è un organo:

- **costituzionale**: esso, infatti, rientra nell'organizzazione costituzionale dello Stato e partecipa alla *funzione di direzione politica*. Come tale è *superiorem non recognoscens, insopprimibile* e rappresenta un *potere dello Stato*;
- **complesso**: in quanto costituito al suo interno da *più organi* con competenze autonome. Alcuni tra questi sono espressamente *previsti* dalla *Costituzione* (Consiglio dei Ministri, Ministri, Presidente del Consiglio), altri, invece, sono nati con la prassi e sono stati successivamente disciplinati da consuetudini e leggi ordinarie;
- **di parte**: nel senso che esprime la volontà delle forze politiche di *maggioranza* che lo sostengono con la *fiducia*. Nel Governo, a differenza che nel Parlamento, non sono presenti a nessun titolo le «*minoranze*»;
- con **funzioni**:
  - a) **politiche**: in quanto partecipa della direzione politica del paese, nell'ambito dell'indirizzo indicato dalla maggioranza parlamentare;
  - b) **legislative**: esso, infatti, può emanare *norme giuridiche* mediante *atti aventi forza di legge* ex artt. 76 e 77 Cost. (*decreti legislativi e decreti-legge*);
  - c) **esecutive** (o amministrative *lato sensu*): in quanto è al 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 (in senso stretto).

## 2. Organizzazione e compiti del Governo

La *struttura* e l'*attività* del Governo sono previste e disciplinate, in modo piuttosto essenziale da soli cinque articoli (92-96) della Costituzione.

Le poche disposizioni costituzionali vanno integrate, in particolare, con le previsioni di tre provvedimenti emanati negli anni successivi, vale a dire:

- la L. 23 agosto 1988, n. 400, che per prima ha fornito una disciplina e organica della *struttura e dei compiti spettanti al Governo*;
- il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, con il quale si è provveduto a *riorganizzare la struttura centrale e periferica dell'amministrazione dello Stato*;
- il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che ha riordinato e ridefinito i *compiti e la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

Punti qualificanti della **L. 400/1988** sono:

- la *definizione dei compiti affidati al Consiglio dei Ministri e al Presidente del Consiglio*, le cui funzioni d'indirizzo, propulsione e coordinamento dell'attività del Governo, costituzionalmente individuate, vengono valorizzate, anche grazie alla previsione di un'apposita struttura facente capo alla Presidenza del Consiglio;
- l'*accentuazione del carattere collegiale* delle decisioni di Governo, anche attraverso il potenziamento e l'istituzione di organismi come il Consiglio di Gabinetto e i Comitati interministeriali;
- la *razionalizzazione della disciplina della potestà normativa del Governo*, sia attraverso la definizione di criteri formali per l'individuazione dei diversi atti normativi da questo emanati (decreto legislativo, decreto-legge, regolamento), sia contenendo il ricorso alla decretazione d'urgenza, sia, infine, procedendo ad una compiuta sistemazione delle tipologie di regolamenti che il Governo può emanare.

Il **D.Lgs. 300/99** nasce dal più ampio programma di *riordino e razionalizzazione* delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato avviato con la L. 15 marzo 1997, n. 59 (cd. legge Bassanini). In quell'occasione, infatti, il legislatore era partito dalla constatazione che negli ultimi anni molte funzioni amministrative erano state attribuite agli enti locali, mentre altre erano gestite a livello non più nazionale, ma comunitario. Le strutture ministeriali che sopravvivevano a questa «fuga» di compiti e funzioni dovevano, pertanto, essere più snelle ed efficienti e la loro organizzazione interna doveva adeguarsi rapidamente ai mutamenti intervenuti. Tale provvedimento ha inciso su quattro ambiti fondamentali: la riduzione del numero dei Ministeri, la razionalizzazione dell'organizzazione interna di ciascun Ministero, l'istituzione di apposite Agenzie al servizio delle pubbliche amministrazioni, un generale riordino dell'amministrazione periferica dello Stato (dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato si parlerà ampiamente nella *Parte III* di questo volume).

Con il **D.Lgs. 303/99** si è tentato di dare una struttura più snella e flessibile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, vale a dire l'organismo che assicura al Presidente il necessario supporto di collaborazione nell'esercizio delle sue attribuzioni. Nel corso degli anni vi erano confluiti diversi apparati burocratici con compiti di amministrazione attiva, che ne avevano notevolmente appesantito e rallentato l'efficienza e l'attività; con il D.Lgs. 303/99 si è tentato di scorporare tutte le funzioni non direttamente collegate all'attività del Presidente del Consiglio.

### 3. Organi del Governo

Dal combinato disposto dell'art. 92 Cost. e degli artt. 1-11 della menzionata legge 400/1988, si deduce che il Governo è composto da:

- **organi necessari**: *Presidente del Consiglio, Ministri e Consiglio dei Ministri* (cd. *Governo in senso stretto*).

La dottrina ritiene «necessari» quegli organi che «*devono*» concorrere alla regolare costituzione di qualsiasi Governo e la cui assenza ne renderebbe illegittima la formazione, privandolo di una articolazione che il Costituente ha voluto fosse comunque presente (LAVAGNA);

- **organi non necessari**: *vicepresidenti del Consiglio, Ministri senza portafoglio, sottosegretari di Stato, Consiglio di Gabinetto, Comitati interministeriali, Commissari straordinari del Governo* (questi organi, unitamente agli organi necessari, costituiscono il *Governo in senso lato*).

## 4. La formazione del Governo

### A) Introduzione

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 questi, i Ministri** (art. 92 Cost.). Nulla dice, invece, in merito alla procedura da seguire. Di conseguenza, alla formazione del Governo si perviene attraverso un procedimento regolato prevalentemente da norme consuetudinarie e, soprattutto, da *convenzioni costituzionali*, vale a dire regole frutto di accordi tra i soggetti interessati e perciò legate alle particolari condizioni nelle quali sono prodotte.

Non deve sorprendere, quindi, che il procedimento di formazione del Governo sia totalmente cambiato negli ultimi anni, sulla scia del più generale mutamento che ha investito il sistema istituzionale italiano (Seconda Repubblica) e il nuovo equilibrio tra le forze politiche.

### B) La procedura adottata fino al 1993

In Italia, fino al 1993, gli esecutivi nascevano a seguito di accordi tra diversi partiti (*Governi di coalizione*) raggiunti soltanto dopo lo svolgimento delle elezioni. Ciò perché nessun partito, infatti, deteneva la maggioranza assoluta dei voti (50% + 1) e poteva, così, formare un proprio Governo (*Governo monocolore*), né esistevano delle coalizioni pre-elettorali che sottoponevano agli elettori un programma comune in base al quale chiedere il consenso. Al contrario, soltanto alla luce dei risultati delle consultazioni (tenute con sistema proporzionale), i partiti interessati raggiungevano un accordo sul programma e formavano il Governo, che doveva comprendere esponenti di tutte le forze coinvolte. È chiaro che la compagine di Governo così negoziata era il frutto di un *compromesso* ed il Presidente del Consiglio si trovava nella difficile situazione di mediare tra i diversi orientamenti dei suoi Ministri. Ne risultava un'accentuata instabilità politica. Ciò spiega perché tra il 1948 ed il 1992 la durata media dei Governi è stata di 11 mesi, per un totale di 45 Governi in 44 anni facendo sì che nessun programma pluriennale fosse portato a compimento.

Nonostante il continuo cambiamento dei Governi, gli uomini ed i partiti alla loro guida rimanevano sempre gli stessi. La Democrazia cristiana, il più grande partito italiano in tutti quegli anni, è stata ininterrottamente al potere dominando tutti i Governi succedutisi, alleandosi di volta in volta con forze di minore consistenza. Il Partito comunista, invece, secondo partito nazionale, non è mai andato al Governo anche in virtù dell'adesione dell'Italia al *Patto Atlantico* (blocco delle potenze occidentali costituito durante la *Guerra Fredda*) dichiaratamente antisovietico. In altre parole, per quanto vi fosse una forte instabilità ed i Governi cambiassero continuamente, non c'è mai stata alternanza alla guida del Paese.

In quelle condizioni il Presidente della Repubblica svolgeva un ruolo fondamentale in veste di garante della Costituzione e di tutore degli equilibri.

La prassi costituzionale, infatti, aveva prodotto un **procedimento di formazione del Governo** molto articolato, costituito da diverse fasi:

- le **consultazioni**. Il procedimento iniziava con le consultazioni del Capo dello Stato, volte a conoscere gli orientamenti delle forze politiche e ad individuare la personalità sulla quale

fosse possibile convergere il gradimento di una futura maggioranza di governo. Il Presidente della Repubblica godeva di un ampio margine di discrezionalità nello scegliere le persone da consultare, pur dovendo comunque sentire i Presidenti delle due Camere ed i gruppi parlamentari;

- il **conferimento dell'incarico**. terminate le consultazioni, il Capo dello Stato conferiva l'incarico alla persona con maggiori possibilità di formare un Governo che ottenesse la fiducia del Parlamento. *Il Capo dello Stato svolgeva un ruolo significativo di mediazione fra i partiti* (e a volte tra le correnti dello stesso partito) al fine di individuare la personalità che meglio rispondeva alle aspettative di tutte le forze politiche interessate all'accordo di governo. Qualora la situazione politica si presentava molto complessa o le prime consultazioni presidenziali non avessero prodotto indicazioni significative, il conferimento dell'incarico veniva preceduto da un **mandato esplorativo**, che il Capo dello Stato affidava ad un'alta personalità (in genere il Presidente di una delle due Camere) per evitare di risultare troppo a lungo coinvolto nella risoluzione di una crisi che, per la sua natura politica, poteva appannare la neutralità della sua carica. Diverso dal mandato esplorativo era il **preincarico** affidato alla personalità politica che avrebbe presumibilmente ottenuto l'incarico definitivo. Il preincarico *si differenziava* per il più intenso collegamento funzionale con l'incarico di formare il Governo. Se il titolare del mandato esplorativo operava, infatti, alla ricerca della personalità cui affidare il compito di formare il Governo, il titolare del preincarico operava alla ricerca di sostegno parlamentare in vista dell'incarico che gli avrebbe conferito il Presidente della Repubblica;
- l'**attività dell'incaricato**. L'incaricato *accettava con riserva l'incarico* e iniziava per suo conto nuovamente a sondare le opinioni dei capi-gruppo parlamentari, mettendo a punto un programma di governo che fosse accettato dai partiti politici disposti a formare la futura coalizione. Se l'incaricato riusciva a raccogliere attorno al suo programma di governo una maggioranza, il Presidente della Repubblica lo *nominava* Presidente del Consiglio, dopo aver accettato definitivamente le dimissioni del Presidente uscente. Nel caso in cui, invece, l'incaricato non riusciva nel suo intento, si trovava costretto a rinunciare all'incarico, rimettendolo nelle mani del Presidente della Repubblica;
- la **nomina del nuovo Presidente del Consiglio**. Quando l'incaricato riusciva a formare un Governo sostenuto dalla maggioranza politica del Parlamento, il Capo dello Stato era *tenuto* a nominarlo Presidente del Consiglio con decreto, dopo aver accettato definitivamente le dimissioni del Presidente uscente (*accettate con riserva*). Il decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri era, ed è tuttora, da questi controfirmato;
- la **nomina dei Ministri**. L'incaricato, prima della propria nomina alla carica di Presidente del Consiglio, doveva aver già compilato una *lista di Ministri* gradita alla maggioranza del Parlamento, attraverso contatti informali con i gruppi parlamentari. All'atto della nomina il Presidente del Consiglio presentava tale lista al Presidente della Repubblica, il quale provvedeva ai decreti di nomina;
- il **giuramento**. Prima di assumere le funzioni, il Presidente del Consiglio ed i Ministri dovevano (e devono tuttora, dal momento che il procedimento non è cambiato sul punto) prestare giuramento nelle mani del Capo dello Stato (art. 93 Cost.) con la formula prevista dal comma 3 dell'art. 1, L. 400/88;
- la **fiducia**. Così come oggi, il Governo doveva, 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 istaura istituzionalmente tra Governo e Camere (GALIZIA).

### C) Le modifiche introdotte dopo il 1993

Dal 1990 si sono avviati processi che hanno determinato una significativa modifica del procedimento di formazione del Governo adottato fino a quel momento. Facciamo riferimento essenzialmente a due fattori:

- la dissoluzione dell'Unione sovietica e la *fine della guerra fredda*, che hanno fatto cadere veti internazionali sull'eventuale partecipazione delle forze di sinistra al Governo.

È da sottolineare, comunque, che il Partito comunista aveva già avviato un percorso di transizione verso le moderne forme di socialdemocrazia europea, che lo ha portato prima a cambiare il nome in Partito democratico della sinistra (PDS), poi Democratici di sinistra (DS), e, infine, a procedere ad una fusione con forze centriste per la costruzione di un partito del tutto nuovo (Partito democratico);

- la *formazione di due poli alternativi* che competono alle elezioni per la guida del paese. Tale evoluzione è stata determinata dall'adozione nel 1993 di un *sistema tendenzialmente maggioritario* che non ha, comunque, ridotto (come si riteneva) il numero dei partiti, il quale è anzi aumentato, evidenziando la particolarità del sistema partitico italiano. L'assetto bipolare del nostro ordinamento non sembra messo in discussione dal *ritorno al sistema elettorale proporzionale* voluto dalla L. 21 dicembre 2005, n. 270.

Oggi, il **procedimento di formazione del Governo è sensibilmente cambiato**.

Esistono, al momento, due sole coalizioni, che raggruppano stabilmente partiti legati da un programma predefinito comune, vale a dire il centro-sinistra ed il centro-destra, e che si presentano alle elezioni con un *leader* ben identificabile. Ciascuno schieramento si presenta agli elettori come potenziale maggioranza di Governo ed il suo *leader* in veste di suo candidato Presidente del Consiglio.

In tal modo, **l'incarico è affidato automaticamente al leader della coalizione vincitrice delle elezioni**, il quale è successivamente nominato Presidente del Consiglio.

Esemplificativa è la previsione della L. 21 dicembre 2005, n. 270, che, nel reintrodurre il sistema proporzionale, all'art. 1 precisa che i *partiti o i gruppi politici organizzati* tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare debbono depositare un unico *programma elettorale* nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano in ogni caso ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione (nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri).

Come è evidente, il procedimento di formazione del Governo oggi è molto semplificato, dal momento che le prime fasi dell'*iter* (*consultazioni presidenziali, eventuale mandato esplorativo e preincarico, conferimento dell'incarico e nomina dell'incaricato*) sono state nei fatti sostituite dall'automatica nomina del capo della coalizione vincitrice delle elezioni.

Per effetto di queste modifiche la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta della personalità cui affidare l'incarico di Presidente del Consiglio si è molto ridotta, tanto da configurarsi ormai come puramente formale.

Secondo questa nuova impostazione, quando il Governo entra in crisi, bisognerebbe sciogliere le Camere e ricorrere a nuove elezioni, per lasciare che siano direttamente i cittadini ad indicare quali partiti debbano costituire il nuovo esecutivo e chi debba essere il nuovo Presidente del Consiglio. Tuttavia, ciò non sempre avviene, sia per la già citata particolarità italiana, sia perché la figura del Presidente della Repubblica conserva dei poteri in casi di crisi e non si è affermata una convenzione costituzionale che impedisce il mutamento della maggioranza senza scioglimento delle Camere.

Le **fasi successive del procedimento**, invece, **ripercorrono** la **precedente** prassi consolidata, anche perché in taluni casi esistono degli obblighi dettati esplicitamente dalla Costituzione. In particolare:

- al momento della nomina il Presidente del Consiglio continua a presentare la **lista dei suoi Ministri**, che il Presidente della Repubblica nomina con decreto controfirmato dal neo capo del Governo (art. 92 Cost.);
- prima di assumere le funzioni, il Presidente del Consiglio ed i Ministri debbono prestare **giuramento** nelle mani del Capo dello Stato (art. 93 Cost.). Con il giuramento il nuovo Governo entra in carica, ma può svolgere soltanto i compiti di ordinaria amministrazione;
- prima di entrare nella pienezza dei poteri il Governo deve ottenere la **fiducia del Parlamento** (art. 94 Cost.). A tal fine, entro dieci giorni dalla formazione (cioè dal decreto di nomina), deve presentarsi davanti a ciascuna delle due Camere, dove il Presidente del Consiglio espone il programma che intende seguire (*dichiarazioni programmatiche*). Sulla base del programma, si avvia una discussione, che si conclude con la **mozione di fiducia**, vale a dire la votazione con la quale i parlamentari si impegnano a sostenere l'azione del Governo. La mozione deve essere *motivata e votata per appello nominale*, in modo da costringere i parlamentari ad assumersi le proprie responsabilità di fronte all'opinione pubblica. Oggi, dal momento che il programma del Governo è elaborato ancor prima delle elezioni da tutte le forze della coalizione, il voto di fiducia appare scontato, a differenza di quanto accadeva in passato.

#### **La fiducia «sul filo di lana»**

Nel nostro Paese nelle due ultime legislature è accaduto uno strano fenomeno: i governi Prodi e Berlusconi hanno ottenuto, a causa della migrazione di alcuni parlamentari da un polo all'altro, un ridimensionamento dei numeri della maggioranza con la quale potevano governare.

Quando si verifica una siffatta ipotesi e la differenza fra maggioranza e opposizione si riduce a pochissime unità si è di fronte a un fenomeno particolare che porta alla successiva ingovernabilità.

Questo scarto minimale, infatti, può «mandare sotto» il governo nelle successive votazioni perché magari qualche parlamentare della maggioranza cade malato, deve partorire o si assenta per altri motivi.

Tale instabilità non garantisce le condizioni di governabilità per cui la maggioranza diviene di fatto ostaggio dell'opposizione creando un limbo legislativo che danneggia le regole della democrazia.

In tal caso solo la matematica non fa cadere il governo che, di fatto, per la situazione creatasi è politicamente già caduto.

## 5. Vicende del Governo

### A) Crisi di governo

Si apre la crisi quando il Governo perde la fiducia della maggioranza parlamentare e non è più in grado di operare, perché le Camere si opporrebbero ad ogni sua iniziativa.

Le **crisi** di Governo possono distinguersi (VIRGA, LAVAGNA) in:

- 1) **parlamentari**: in seguito a **sfiducia** del Parlamento, che può essere:
  - *per sfiducia espressa* (art. 94 Cost.): ciascuna Camera accorda o 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 deve essere necessariamente *motivata* (LAVAGNA) e deve indicare le ragioni per cui non si ritiene più valido appoggiare l'orientamento politico del Governo in carica (GALIZIA).  
Nella storia della nostra Repubblica vi è un solo caso di Governo dimessosi a seguito di mozione di sfiducia, il Governo Prodi nel 1998;
  - *tacita*: si verifica quando il Governo si dimette in seguito a comportamenti del Parlamento che vengono interpretati come revoca tacita della fiducia;
- 2) **extraparlamentari**: si verificano in seguito ad un **evento esterno alla dinamica parlamentare**, che paralizza il funzionamento del Governo e lo costringe alle dimissioni. Nella prassi tali crisi (GALIZIA) si sono verificate per i seguenti motivi:
  - morte, grave malattia o dimissioni del Presidente del Consiglio;
  - decisioni della Corte costituzionale che incidono pesantemente sull'indirizzo politico del Governo;
  - prese di posizione degli organi direttivi dei partiti (soprattutto in seguito alle risultanze dei congressi, alle elezioni di nuovi segretari o a scelte di diverse linee politiche etc.) in contrasto con i contenuti del programma governativo;
  - dissenso insorto tra Presidente della Repubblica e Governo;
  - orientamenti di stampa o di opinione pubblica o gravi manifestazioni di piazza contrari al Governo (es.: caso Tambroni);
  - mutati atteggiamenti dei gruppi parlamentari (VIRGA indica come caso di crisi **pseudo-parlamentare** l'ipotesi del gruppo parlamentare che prima appoggia il Governo e che, successivamente, si ritira dalla maggioranza di governo);
  - svolgimento di nuove elezioni politiche;
  - elezione del nuovo Presidente della Repubblica con una maggioranza diversa da quella governativa (es.: *caso Leone*, che fu eletto con l'appoggio determinante dei voti delle destre, mentre era al Governo una coalizione di centro-sinistra).

### Dottrina

La dottrina per lungo tempo ha discusso della *legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*. Le prime tesi elaborate verso la fine degli anni '50 erano di segno critico, poiché tale prassi era considerata costituzionalmente illegittima, in quanto determina uno svolgimento della crisi al di fuori del suo alveo naturale, il Parlamento, implicando uno stravolgimento del rapporto di fiducia

che deve sussistere tra le Camere ed il Governo. Questa tesi, sebbene più volte ripresa dalla dottrina, si ritiene ormai superata. La maggioranza degli autori sostiene che non esistono norme giuridiche dalle quali sia possibile desumere l'incostituzionalità delle crisi extraparlamentari, non essendo la disciplina dell'art. 94 Cost. esaustiva di tutte le possibili cause di crisi di Governo. Tuttavia si

pone il problema di come informare il Parlamento e l'opinione pubblica sui motivi della crisi che ha spinto il Governo alle dimissioni. A questo scopo il Presidente della Repubblica, negli ultimi anni, ha tentato di «parlamentarizzare» le crisi di Governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'Esecutivo a presentarsi dinanzi alle Camere per spiegare i motivi delle sue dimissioni, affinché potesse aprirsi un dibattito parlamentare chiarificatore. Secondo BARILE sussisterebbe un obbligo in

capo al Presidente del Consiglio di esporre al Parlamento le ragioni della crisi, cosicché il Capo dello Stato avrebbe il dovere di rinviare il Governo dinanzi alle Camere. Secondo altra parte della dottrina (GALIZIA, VILLONE), invece, l'Esecutivo ha la facoltà e non l'obbligo di presentarsi al Parlamento, come si desume dall'impossibilità per il Presidente della Repubblica di rifiutare le dimissioni del Governo non precedute dal dibattito parlamentare (ZAGREBELSKY, ROMANO).

## B) Sfiducia individuale e revoca

Si è detto che il Parlamento può votare la mozione di sfiducia nei confronti dell'intera compagine governativa; la Costituzione nulla prevede, invece, a proposito della **sfiducia individuale nei confronti del singolo Ministro**. Ciononostante, il regolamento della Camera dei deputati espressamente la prevede all'art. 115, assoggettandola alla stessa disciplina dettata per la mozione di sfiducia al Governo, mentre già a partire dal 1984 è stata ammessa nella prassi del Senato.

Sull'argomento è intervenuta la Corte costituzionale (sent. n. 7 del 1996), la quale fa scaturire la configurabilità dell'istituto della *sfiducia individuale* direttamente dal tipo di relazione che in una democrazia parlamentare si instaura fra Parlamento ed Esecutivo. L'attuazione dell'indirizzo politico, a cui concorrono entrambi gli organi, è assicurata, infatti, nel nostro ordinamento dalla *responsabilità collegiale* del Governo e da quella *individuale* dei singoli Ministri per gli atti dei loro dicasteri (art. 95 Cost.). Ma dove c'è responsabilità, sottolinea la Corte, c'è anche un rapporto fiduciario, che può essere interrotto laddove il giudizio espresso dal Parlamento sui comportamenti, anche di singoli Ministri, sia negativo.

La sfiducia individuale, poi, consente anche di ricostruire la *collegialità* dell'azione dell'Esecutivo qualora il comportamento dissonante di un singolo Ministro abbia infranto l'unitarietà dell'indirizzo politico. In un sistema in cui al Presidente del Consiglio sono affidati solo poteri di direzione e coordinamento, nell'ambito dei quali è difficile configurare un autonomo potere di **revoca** nei confronti dei Ministri dissenzienti o in contrasto politico con altri membri del Consiglio, la sfiducia individuale assurde a strumento per scongiurare una crisi di Governo. La sua inammissibilità, infatti, costringerebbe il Parlamento a *sfiduciare* l'intero Governo, non potendo quest'ultimo sopravvivere a composizione invariata.

## C) Rimpasto

Il **rimpasto** consiste nella sostituzione di uno o più Ministri all'interno dell'Esecutivo, o perché costoro non godono più della fiducia del Presidente del Consiglio o delle forze di maggioranza, o per altre cause (malattia, morte, dimissioni etc.). Generalmente il rimpasto non causa la crisi di governo, anzi costituisce un mezzo per evitarla: se il rapporto fiduciario con uno o più Ministri viene meno, il mutamento dell'elemento personale può risultare condizione necessaria e sufficiente per mantenere in piedi l'accordo di governo e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

## D) Dimissioni

Le **dimissioni** del Governo possono essere:

- **obbligatorie**, a seguito di sfiducia delle Camere e di mancata concessione della fiducia iniziale. Il Capo dello Stato ha l'obbligo di accettarle. Si ritiene che l'obbligo sussista anche a seguito di elezioni politiche: in tal caso il Capo dello Stato può sempre invitare il Governo a presentarsi

- alle Camere per una verifica e, se la maggioranza parlamentare risulta confermata, norme di correttezza gli impongono di respingere le dimissioni;
- **di rito**, a seguito di elezione del nuovo Presidente della Repubblica, che provvederà a respingerle;
  - **facoltative**, a seguito dei mutati rapporti col Parlamento o con i partiti che l'appoggiano. Il Capo dello Stato può respingerle, invitando il Governo a presentarsi davanti alle Camere e il Presidente del Consiglio a cercare un nuovo accordo.

In ogni caso di dimissioni, di solito accettate con riserva dal Presidente della Repubblica (ma possono anche essere respinte), 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 (si ha, così, una *prorogatio* di fatto). Esso potrà, dunque, compiere gli atti di esecuzione delle leggi vigenti e tutti quelli il cui rinvio comporterebbe un apprezzabile danno allo Stato; dovrà *astenersi*, al contrario, da tutti quegli *atti discrezionali* che possono essere rinviati alla gestione del successivo Governo senza apprezzabile danno (RESCIGNO).



### Cosa si intende per questione di fiducia?

Il Governo nei momenti più delicati della sua azione (votazione di disegni di legge caratterizzanti l'indirizzo politico concordato, mozioni e risoluzioni presentate dall'opposizione etc.), può ritenere utile o necessario, al fine di mantenere compatta la propria maggioranza, porre i Gruppi parlamentari che l'appoggiano di fronte alla responsabilità di provocare una crisi di Governo. Ponendo la **questione di fiducia** su un intero disegno di legge, su un singolo articolo o anche su ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, il Governo avverte espressamente che un voto contrario lo costringerà a rassegnare le dimissioni.

## 6. Il Presidente del Consiglio dei Ministri

### A) Posizione giuridica

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è nominato con *decreto* del Capo dello Stato da lui stesso controfirmato (art. 1, comma 2, L. 400/1988) e dura in carica finché il Governo è sorretto dalla fiducia del Parlamento.

#### Dottrina

È controversa la *posizione giuridica* del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri.

Secondo la dottrina dominante, il Presidente del Consiglio gode di una **posizione di supremazia** rispetto ai Ministri, poiché egli li sceglie e ne propone la nomina al Presidente della Repubblica (BARILE), ne dirige l'attività ed è responsabile per tutti gli atti posti in essere dal Gabinetto.

Tuttavia, questa supremazia *non si traduce* in una effettiva *superiorità gerarchica* sui singoli Ministri, né in una assoluta preminenza, come accadeva nell'ordinamento fascista e si verifica nell'ordinamento inglese (in cui il *Premier* è realmente in grado di prendere decisioni che vincolano i Ministri).

Tra Presidente del Consiglio e Ministri **non intercorre**, pertanto, un **rapporto di gerarchia**: il primo, infatti, non può avocare a sé gli atti di competenza di un singolo Ministro, né può annullarli, né può sostituirsi al Ministro o impartirgli ordini o direttive relativi alla sua attività.

In ogni caso vi è una tendenza al rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, alla cui luce la L. 400/1988 non solo potenzia le sue funzioni di indirizzo e coordinamento, ma gli attribuisce anche la *facoltà di sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politico-amministrative, obbligandolo, però, a sottoporli al più presto al Consiglio dei Ministri*.

## B) Attività e poteri

Ai sensi dell'art. 95 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.*

Il D.Lgs. 303/1999 ha ulteriormente valorizzato il ruolo di organo di direzione e di collegamento del Presidente del Consiglio, in coerenza con il progetto di riportare tale figura agli originari compiti istituzionali di centro nevralgico dell'attività di governo. A questo scopo, il decreto di riforma dispone che il Presidente del Consiglio si avvale della struttura della Presidenza per l'esercizio delle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie.

Tenendo conto delle disposizioni dell'art. 5 della L. 400/1988, e dell'elencazione contenuta nell'art. 2 del D.Lgs. 303/1999, delle *attribuzioni* del Presidente del Consiglio è possibile operare la classificazione che segue:

- a) **direzione della politica generale del Governo.** È compito principale del Presidente redigere il *programma* del Governo e fissarne le *direttive*. In relazione a ciò, spetta a lui:
  - comunicare alle Camere la *composizione* del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto;
  - chiedere la *fiducia*, ex art. 94 Cost., 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 nonché esercitare (anche attraverso il Ministro per i rapporti con il Parlamento) le facoltà attribuite al Governo dall'art. 72 Cost.;
  - progettare le *politiche generali* e le *decisioni di indirizzo politico generale*;
  - coordinare le *politiche di settore* considerate strategiche dal programma di Governo;
  - monitorare lo *stato di attuazione del programma di Governo* e delle politiche settoriali;
  - promuovere e coordinare le *politiche di pari opportunità* e le azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni;
  
- b) **mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo.** Il Presidente del Consiglio *dirige l'attività del Governo* ed esercita funzioni di coordinamento dell'attività normativa e amministrativa del Governo.  
 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, nonché concorda con i Ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che intendono rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo.  
 Ha inoltre il potere di *sospendere* l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, al fine di *sottoporli al Consiglio dei Ministri nella riunione immediatamente successiva*;
  
- c) **promozione dell'attività dei Ministri.** Il Presidente del Consiglio è l'*organo di propulsione* dell'attività del Governo in quanto:
  - *indirizza* ai Ministri le *direttive* politiche e amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
  - adotta le *direttive* per assicurare l'*imparzialità*, il *buon andamento* e l'*efficacia* degli *uffici pubblici*, promuovendo le *verifiche* necessarie;
  - *promuove* l'azione dei Ministri per assicurare che l'attività delle *aziende di Stato e degli enti pubblici* si svolga in coerenza con gli indirizzi politici e amministrativi del Governo;

- d) **esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti dalla legge ai Ministri senza portafoglio.** Al Presidente del Consiglio sono attribuite le funzioni ed i compiti conferiti da norme di legge ai Ministri senza portafoglio;
- e) **rapporti con il Presidente della Repubblica.** Il Presidente del Consiglio rappresenta l'*organo di collegamento costituzionale* con il Capo dello Stato; egli, pertanto, a nome del Governo:
- sottopone al Presidente della Repubblica:
    - 1) le *leggi per la promulgazione*;
    - 2) i *disegni di legge* da presentare alle Camere a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri per la *preventiva autorizzazione*;
    - 3) i testi dei *decreti aventi valore o forza di legge*, dei *regolamenti governativi* e degli altri atti indicati dalla legge per l'*emanazione*;
  - *controfirma*, ex art. 89, comma 2, Cost., tutti gli *atti del Presidente della Repubblica aventi valore legislativo* o per i quali sia intervenuta preventiva delibera del Consiglio dei Ministri ovvero siano espressamente indicati dalla legge (in quest'ultimo caso, insieme al Ministro proponente);
- f) **rapporti con gli altri organi costituzionali, con le istituzioni comunitarie, con le Regioni, gli enti locali e le confessioni religiose.** Il Presidente del Consiglio a tal riguardo:
- esercita a nome del Governo la *funzione di raccordo* con il Parlamento e con gli altri organi costituzionali, con le istituzioni europee, con il sistema delle autonomie locali e con le confessioni religiose, curandone i rapporti;
  - esercita, a nome del Governo, le attribuzioni di cui alla L. 87/1953, promuovendo i giudizi di legittimità innanzi alla *Corte costituzionale* e riferendo periodicamente al Consiglio dei ministri (con comunicazione alle Camere) sullo stato del contenzioso costituzionale;
  - promuove e coordina l'azione del Governo al fine di assicurarne la coerenza e la tempestività nell'attuazione delle *politiche comunitarie*;
  - promuove gli adempimenti governativi conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano e presenta annualmente alle Camere una relazione sullo stato di esecuzione delle pronunce;
  - promuove e coordina l'azione del Governo nei rapporti di questo con le *Regioni*: in virtù di tale attribuzione presiede la *Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome*;
  - presiede la *Conferenza Stato-città e autonomie locali* e la *Conferenza unificata*;
- g) **attribuzioni residuali.** Il Presidente del Consiglio, inoltre:
- esercita funzioni di *coordinamento* dell'attività normativa e dell'attività amministrativa del Governo e della funzionalità dei sistemi di controllo interno;
  - coordina le attività di *comunicazione istituzionale*;
  - promuove e verifica le *innovazioni nel settore pubblico* ed esercita il coordinamento in materia di lavoro pubblico;
  - convoca e presiede il *Consiglio di Gabinetto*;
  - presiede quasi tutti i *Comitati interministeriali*;
  - dirige l'ufficio della *Presidenza del Consiglio*;
  - esercita tutte le attribuzioni conferitegli dalla legge;
  - esercita funzioni di direzione in materia di *servizi di sicurezza* e di *segreto di Stato*.

## 7. La responsabilità del Presidente del Consiglio

Il Presidente del Consiglio, così come previsto dall'art. 95, comma 1, Cost., dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile: viene in tal modo sancita la sua **responsabilità politica**.

Si tratta di responsabilità *generale*, cioè per tutti gli atti del Governo nel suo complesso, che discende dal *potere di direzione* riconosciuto al Presidente del Consiglio, a conferma della posizione di supremazia rispetto ai Ministri. Da ciò deriva che le dimissioni del Presidente del Consiglio implicano automaticamente le dimissioni di tutti gli altri membri del Governo (VIRGA).

È prevista, inoltre, come per qualsiasi cittadino, in caso di violazione di diritti soggettivi, una **responsabilità giuridica civile** che comporta, *ex art.* 2043 c.c., l'obbligo al risarcimento del danno.

Relativamente alla **responsabilità giuridica penale**, il Presidente del Consiglio deve rispondere dei reati commessi nell'esercizio (e grazie al fatto che è titolare) delle sue funzioni (cd. **reati propri**).

D'altra parte, il testo dell'art. 96 della Costituzione, così come sostituito dalla L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, prevede che il Presidente del Consiglio, anche se cessata la carica, è sottoposto, per i reati commessi nell'esercizio della sua funzione, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale. Infine, bisogna ricordare come il Presidente del Consiglio risponda presso i tribunali ordinari anche dei **reati comuni**, cioè dei reati che possono essere commessi da qualunque soggetto, indipendentemente dal possesso di determinate caratteristiche soggettive (ad es. in caso di omicidio).

## 8. La sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (L. 124/2008)

Una questione che ha tenuto banco per lungo tempo, nell'ambito del dibattito giuridico e politico nazionale, è stata quella relativa all'approvazione della **L. 20 giugno 2003, n. 140**, il cui art. 1 provvedeva a **bloccare tutti i processi penali contro le più alte cariche dello Stato per tutta la durata del loro mandato**.

Secondo l'articolo 1 della L. 140/2003, infatti, non era possibile sottoporre a «processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'art. 90 della Costituzione, il Presidente del Senato, il Presidente della Camera, il Presidente del Consiglio, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale».

A sedare le polemiche insorte in seguito all'approvazione della L. 140/2003 è intervenuta la **Corte costituzionale**, che **ha dichiarato l'incostituzionalità** dell'art. 1 dando, così, pieno riconoscimento ai tanti dubbi sollevati circa la legittimità costituzionale del provvedimento (sent. 24/2003).

La questione della sospensione dei processi alle più alte cariche dello Stato, è culminata nella emanazione della **L. 23 luglio 2008, n. 124**, recante **disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato** (cd. **Iodo Alfano**).

Il principio sotteso a tale provvedimento legislativo era che il *congelamento istituzionalizzato* dei processi penali a carico delle **«alte cariche dello Stato»** (*Presidente della Repubblica, Presidente del Senato, Presidente della Camera, Presidente del Consiglio*) impediva che una banale accusa potesse incidere o mettere in cattiva luce una importante personalità politica chiamata a una primaria funzione istituzionale.

Tuttavia, la **Corte costituzionale**, con sentenza n. 262/2009, è **intervenuta dichiarando l'illegittimità dell'art. 1 della L. 124/2008** in quanto contrastante con gli artt. 3 e 138 della Costituzione.

In particolare, la Consulta ha sottolineato come la Costituzione disciplini i rapporti fra gli organi costituzionali (o di rilievo costituzionale) e la giurisdizione penale, prevedendo a tutela della funzione svolta da tali organi un numero chiuso di prerogative, derogatorie rispetto al principio di uguaglianza davanti alla legge. Da tale premessa emerge dunque la conseguenza che tale disposizione si poneva in contrasto con:

- l'art. 3 Cost., in quanto introduce una ingiustificata eccezione al suddetto principio di uguaglianza davanti alla giurisdizione;
- l'art. 138 Cost., poiché tale eccezione doveva essere introdotta mediante una legge costituzionale.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha precisato come le **prerogative costituzionali** costituiscano istituti diretti a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali sottraendoli al regime giurisdizionale comune.

Le prerogative sono comunque sottoposte a *limiti* tenuto conto che, da un lato, «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sent. 24/2004) e, dall'altro, gli istituti di protezione non solo implicano una deroga al suddetto principio, ma sono anche diretti a realizzare un delicato ed essenziale equilibrio tra i diversi poteri dello Stato. Tale architettura istituzionale, ispirata al *principio della divisione dei poteri*, esige che la disciplina delle prerogative debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che il legislatore ordinario non può alterare né *in peius* né *in melius*, ma solo attuare sul piano procedimentale.

Tale conclusione, pertanto, non deriva dal riconoscimento di una espressa riserva di legge costituzionale in materia, ma dal fatto che tali prerogative sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale: l'art. 68 l'insindacabilità dei parlamentari, l'art. 90 i reati ministeriali, l'art. 96 la responsabilità penale del Presidente della Repubblica.

## 9. Il legittimo impedimento (L. 51/2010)

Subito dopo la pronuncia di incostituzionalità del Lodo Alfano da parte della Consulta, la maggioranza di centro-destra ha approvato la L. 7 aprile 2010, n. 51, recante *disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza*.

Tale provvedimento, che segue la medesima logica sottesa alle leggi sulla sospensione dei processi penali circoscritti, questa volta, al solo *Presidente del Consiglio e ai singoli Ministri* afferma che costituisce *legittimo impedimento*, ai sensi dell'art. 420 ter c.p.p., a comparire nelle udienze dei procedimenti penali, quale imputato, il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti (e in particolare gli artt. 5, 6 e 12 L. 400/1988 che regolano l'attività di Governo, gli artt. 2, 3 e 4 D.Lgs. 303/1999 che disciplinano l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, nonché il D.P.C.M. 10 novembre 1993 che dispone il regolamento interno del Consiglio dei Ministri), delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni

attività comunque coesistente alle funzioni di Governo (art. 1, comma 1). Il medesimo principio, pur qualche lieve difformità, è previsto anche per i Ministri (art. 1, comma 2). Nel momento in cui ricorrono tali ipotesi, il *giudice*, su richiesta di parte, rinvia *il processo ad altra udienza* (art. 1, comma 3); se, invece, la *Presidenza del Consiglio dei Ministri* attesta che l'*impedimento è continuativo* e correlato allo svolgimento delle funzioni di governo, il giudice rinvia il processo a udienza successiva al periodo indicato, che non può essere superiore a sei mesi (art. 1, comma 4).

Come nel caso della L. 140/2003 (cd. Lodo Maccanico-Schifani) e della L. 124/2008 (cd. Lodo Alfano), anche in riferimento a tale provvedimento legislativo è intervenuta **la Corte costituzionale** la quale, **con sent. 23/2011, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i commi 3 e 4 dell'art. 1** per violazione degli art. 3 e 138 della Costituzione. Il problema rilevato dalla Consulta è che la L. 51/2010 sancisce, di fatto, una «presunzione assoluta» del legittimo impedimento richiamando in modo dettagliato tutta una serie di norme relative all'attività di governo comprese quelle preparatorie e consequenziali che legittimano di fatto il Presidente del Consiglio a non comparire in udienza per qualsivoglia impegno istituzionale, sia esso realmente importante o meno. Tale carattere assoluto (che impedisce l'accertamento da parte dell'organo giudiziario) contraddice il richiamo operato dalla stessa norma all'art. 420 ter c.p.p. che pur prevedendo il rinvio dell'udienza da parte del giudice quando l'imputato non si presenti in udienza per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento, lascia all'organo giudicante, così come confermato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. 178/1991), la possibilità di apprezzare le situazioni concrete.

Analizzando tale disposizione emerge dunque una chiara eccezione a quanto disposto dalla legislazione ordinaria per tutti i cittadini (cfr. il richiamato art. 420 ter c.p.p.): per introdurre l'eccezione al principio di tale portata, infatti, si sarebbe reso necessario il ricorso allo strumento della legge costituzionale; in tal modo sarebbero state chiamate anche le «minoranze» (oggi escluse dalla legge ordinaria per motivi numerici) a «*riscrivere*» e condividere le regole di governo del Paese.

## 10. Il conflitto di interessi

L'assunzione di cariche governative comporta l'obbligo di adottare decisioni destinate a incidere in maniera sostanziale sull'assetto economico del paese; nell'ipotesi in cui tali cariche siano ricoperte da soggetti che vantano anche un rilevante potere economico, in particolare in settori delicati come quello delle telecomunicazioni, e sottoposti ad un regime di concessione da parte dello Stato, la possibilità di un abuso a fini personali della carica istituzionale ricoperta è sempre in agguato, tanto nell'ipotesi in cui tale decisione sia adottata per favorire interessi personali sia quando possa danneggiare eventuali concorrenti.

In altri Stati la problematica del conflitto d'interessi è stata da tempo affrontata e risolta attraverso disposizioni costituzionali o legislative, che impongono al soggetto titolare di cariche pubbliche

di procedere ad una netta separazione tra gli interessi personali economici e l'esercizio di una carica pubblica.

In Italia il tema del conflitto di interessi si è posto concretamente nel 1994, quando, in seguito alla vittoria elettorale del centro-destra, la carica di Presidente del Consiglio fu assunta da Silvio Berlusconi, proprietario di società che operano ad ampio raggio nel nostro sistema, in particolar modo nel settore delle telecomunicazioni. Per quanto lo stesso Berlusconi si fosse impegnato con l'allora Presidente della Repubblica Scalfaro a trovare una soluzione, la caduta del suo Governo portò all'abbandono della questione. Il problema è rimasto all'ordine del giorno per tutta la legislatura 1996-2001, senza che però la maggioranza di centro-sinistra riuscisse ad elaborare una normativa in materia.

Con l'ulteriore vittoria elettorale del centro-destra nel 2001 e la riassunzione della carica di Presidente del Consiglio da parte di Berlusconi, la tematica del conflitto di interessi tornò prepotentemente alla ribalta, trovando parziale soluzione.

La materia è oggi disciplinata dalla **legge 20 luglio 2004, n. 215**, che stabilisce che i titolari delle cariche di governo debbono dedicarsi esclusivamente alla cura degli interessi pubblici. La legge si applica al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri, ai Vice Ministri, ai sottosegretari di Stato, ai Commissari straordinari del Governo (art. 1). Secondo il provvedimento **sussiste situazione di conflitto di interessi quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, o omette un atto dovuto, che ha un'incidenza specifica e preferenziale sul suo patrimonio o su quello dei congiunti** (art. 3).

In particolare, il titolare di cariche di governo, nello svolgimento del proprio incarico, non può (art. 2):

- ricoprire cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e di amministratore di enti locali;
- ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate in enti di diritto pubblico, anche economici;
- ricoprire cariche o uffici o svolgere altre funzioni comunque denominate ovvero esercitare compiti di gestione in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale;
- esercitare attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo, di qualunque natura, anche se gratuite, a favore di soggetti pubblici o privati;
- esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro pubblico;
- esercitare qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato.

Gli incarichi e le funzioni indicati cessano dalla data del giuramento e comunque dell'effettiva assunzione della carica.

Ad alimentare le contestazioni è stata soprattutto la parte del testo che consente a chi ha incarichi di governo di mantenere la proprietà di imprese, pacchetti azionari e patrimoni finanziari. Ciò che risulta incompatibile con le cariche di governo è, quindi, la gestione delle imprese, non la loro proprietà. All'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* è affidata la vigilanza sugli atti del Governo in relazione ad eventuali conflitti di interesse. Essa non ha, comunque, la facoltà di adottare misure punitive nei confronti del titolare di cariche di governo colto in conflitto di interessi, ma solo quella di riferire al Parlamento, il quale può decidere un provvedimento politico. L'Autorità può, invece, intimare all'impresa facente capo al titolare di cariche di governo di astenersi da comportamenti volti ad avvalersi di atti adottati in conflitto di interessi da questi posti in essere. In caso di inottemperanza dell'impresa, l'Autorità può infliggerle una sanzione pecuniaria. Nel caso di imprese editoriali la competenza a vigilare è affidata all'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (artt. 6-7), che può sanzionare le imprese secondo quanto previsto dalla legge sulla *par condicio* (L. 28/2000).

## 11. La Presidenza del Consiglio dei Ministri

### A) Definizione

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è la **struttura amministrativa di supporto che assiste il Presidente del Consiglio nello svolgimento dei suoi compiti**.

Il D.Lgs. 303/1999 ridisegna l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio, partendo da due aspetti fondamentali della L. 400/1988, e cioè la *centralità del Segretariato generale* nell'ambito dell'apparato amministrativo della Presidenza e la *flessibilità di tale struttura*, che il Presidente del Consiglio può adattare al programma e all'indirizzo politico del Governo, istituendo con propri decreti gli uffici e i dipartimenti ritenuti necessari.

### B) Il Segretario generale

Quanto al primo aspetto, la riforma *valorizza e rafforza il ruolo del Segretario generale*, che è responsabile del Segretariato generale e della gestione delle risorse umane e strumentali della Presidenza del Consiglio.

Il Segretario generale è scelto **tra i magistrati delle giurisdizioni superiori**, gli **avvocati dello Stato**, i **dirigenti generali ed equiparati**, i **professori di ruolo o tra estranei alla pubblica amministrazione**. È nominato e revocato dal Presidente del Consiglio e cessa dalla sua carica al momento del giuramento del nuovo Governo.

Tra le funzioni attribuitegli rientra quella di indicare, per le strutture a lui affidate, i parametri organizzativi e funzionali, nonché gli obiettivi di gestione e di risultato cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle strutture individuate dal Presidente del Consiglio.

### C) I dipartimenti e gli uffici

Per quanto concerne l'aspetto della flessibilità della struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio, l'adozione di un simile modello risponde all'esigenza di snellirne l'apparato e di renderlo uno strumento duttile in grado di adattarsi all'indirizzo politico scelto dal Presidente del Consiglio e alle conseguenti necessità organizzative.

Il D.Lgs. 303/1999, infatti, dispone che l'**organizzazione della Presidenza del Consiglio** si articola nel modo seguente:

- *strutture in cui si suddivide il Segretariato generale*, cui sono affidate con decreti del Presidente del Consiglio aree funzionali omogenee;
- *strutture* della cui attività si avvalgono i Ministri o Sottosegretari delegati dal Presidente del Consiglio;
- *strutture di missione*, di durata temporanea, istituite con decreto del Presidente del Consiglio per lo svolgimento di compiti particolari, il raggiungimento di risultati determinati e la realizzazione di specifici programmi;
- *uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio, dei Ministri senza portafoglio e dei sottosegretari alla Presidenza*, individuati con decreto del Presidente del Consiglio. Tali uffici sono ormai nettamente distinti dalla struttura amministrativa del Segretariato generale per assolvere esclusivamente la funzione di supporto all'attività degli organi menzionati;
- *unità di coordinamento interdipartimentale* per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più dipartimenti o uffici equiparabili, istituite con decreto del Presidente del Consiglio.

### **Il vicepresidente del Consiglio**

La carica di vicepresidente del Consiglio **non è prevista dalla Costituzione** e perciò alcuni Autori in passato ne hanno messo in dubbio la legittimità, anche perché **la carica di Presidente del Consiglio è considerata indefettibile e non delegabile** (MORTATI, BARILE).

La carica in esame è disciplinata dall'art. 8 della L. 400/1988, che prevede 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*.

## 12. I Ministri

### A) Nomina e posizione giuridica

I Ministri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta diventata *oggi vincolante* del Presidente del Consiglio dei Ministri. Possono essere scelti anche fra i cittadini non appartenenti al Parlamento (ciò è implicitamente previsto dall'art. 64, comma 4, Cost.).

Sono **organi costituzionali** (LAVAGNA) con funzioni:

- **politiche**: perché collegialmente collaborano all'attuazione dell'indirizzo politico del Governo;
- **amministrative**: in quanto sono a capo dei Ministeri, cioè organi centrali dello Stato, ciascuno dei quali dirige un particolare settore della Pubblica Amministrazione.

### B) Attività e poteri

Nell'ambito delle **funzioni costituzionali** dei Ministri rientrano:

- il **diritto di iniziativa legislativa** (art. 71 Cost.), che si esercita mediante la presentazione al Consiglio dei Ministri dei disegni di legge da sottoporre alle Camere;
- la **controfirma degli atti del Presidente della Repubblica** che essi stessi hanno proposto e di cui si assumono la responsabilità politica (art. 89 Cost.);
- il **diritto-dovere di partecipazione alle riunioni** e all'attività del Governo nel suo complesso, attraverso le delibere del Consiglio dei Ministri.

Nell'ambito delle **funzioni amministrative** dei Ministri rientrano:

- le **funzioni di alta amministrazione**, relative all'indirizzo e al coordinamento dell'attività amministrativa delle Amministrazioni da loro dipendenti;
- il **potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo** nelle materie di loro competenza (art. 1, comma 9, L. 29 luglio 2003, n. 229).

### C) Responsabilità

La responsabilità dei Ministri rileva:

- per gli atti esclusivamente di loro competenza (*formalmente e sostanzialmente*);

- per gli atti del Presidente della Repubblica a cui essi hanno collaborato e che hanno controfirmato (art. 89 Cost.);
- per gli atti dei loro sottoposti, che possano ricondursi comunque ad un atto di volontà del Ministro.

Pertanto, i Ministri sono responsabili:

- collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri (cd. **responsabilità politica**, sancita dall'art. 95 Cost.). La *responsabilità politica* non sorge per la violazione di una specifica *norma giuridica*, ma deriva dalla mancata corrispondenza tra l'azione del Ministro e le direttive del Presidente del Consiglio. Pertanto, qualora il Presidente del Consiglio non riponga più fiducia in un Ministro può invitarlo a dimettersi e può procedere al cd. **rimpasto** governativo (VIRGA);
- per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni e, come per tutti i funzionari e dipendenti dello Stato, degli atti compiuti in violazione di diritti secondo le leggi penali, civili e amministrative (cd. **responsabilità giuridica**, sancita dagli artt. 96 e 28 Cost.).

La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 detta la procedura che deve essere seguita in caso di «**reato ministeriale**».

In particolare, qualora si abbia notizia di un fatto criminoso compiuto da un Ministro, la Procura della Repubblica competente trasmette tale notizia a un collegio di tre giudici istituito presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio.

Il collegio può disporre l'*archiviazione* o *trasmettere* una relazione motivata al Procuratore della Repubblica per chiedere al Parlamento l'autorizzazione a procedere. In particolare, la *Giunta per le autorizzazioni* esamina la questione per poi riferire all'Assemblea. Quest'ultima può:

- negare** l'autorizzazione, a maggioranza assoluta dei suoi membri, ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo;
- concedere** l'autorizzazione; in tal caso il processo si svolge presso il Tribunale del capoluogo del distretto della Corte d'appello competente per territorio (cd. **Tribunale dei Ministri**).

### Ministri senza portafoglio

Con tale espressione si indicano quei Ministri che sono definiti tali quanto ai *compiti (politici)* loro affidati, **ma non sono a capo di un Dicastero particolare** di cui siano responsabili, e quindi non hanno compiti amministrativi.

La Costituzione non prevede questa figura particolare di Ministro che, invece, è stata disciplinata dalla L. 400/1988, il cui art. 9 prevede che, all'atto della formazione del Governo, il Presidente della Repubblica può nominare, *presso la Presidenza del Consiglio*, Ministri senza portafoglio, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei Ministri.

Detti Ministri partecipano a pieno diritto alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, dei cui atti sono responsabili collegialmente al pari dei Ministri titolari di Dicastero.

L'art. 12, comma 3, del D.Lgs. 303/1999 attribuisce al Presidente del Consiglio i compiti conferiti direttamente dalla legge ai Ministri senza portafoglio. Tali compiti, in ogni caso, non sono esercitati direttamente dal Presidente del Consiglio, ma da quest'ultimo delegati ai menzionati Ministri.

## D) Il sottosegretario di Stato (vice-ministro)

I sottosegretari di Stato non sono contemplati dalla Costituzione; la normativa che li prevede è contenuta nell'art. 10 della L. 400/1988. Essi non fanno parte del Governo in senso stretto né hanno rilievo costituzionale, ma sono semplicemente incaricati di coadiuvare i *Ministri*.

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. Poiché sono legati al Consiglio dei Ministri, *seguono la sorte del Governo* e, pertanto, in caso di sfiducia sono tenuti a dimettersi.

Il loro numero non è fisso, ma varia da Governo a Governo sia per garantire gli equilibri politici sia per le necessità specifiche dei singoli Ministeri.

Il sottosegretario **collabora col Ministro** nel campo amministrativo, ed in particolare:

- coadiuva il Ministro nell'esercizio delle sue funzioni amministrative;
- rappresenta il Ministro in caso di emergenza o di impedimento per gli affari amministrativi di particolare urgenza;
- sostiene eventualmente in Parlamento la discussione degli atti e dei progetti del Ministro;
- esercita le attribuzioni delegategli con decreto dal Ministro, anzi, a volte, la delega è implicita nella nomina.

I sottosegretari sono pubblici funzionari come i Ministri, non hanno (salvo rara eccezione) competenze proprie, ma svolgono **attività delegate** dal Ministro. Tale *delega è temporanea e speciale*. Solo pochi sottosegretari hanno uno specifico compito istituzionale.

La L. 26 marzo 2001, n. 81 ha previsto la possibilità di attribuire ai sottosegretari di Stato la **qualifica di vice Ministro**. Secondo quanto disposto dall'articolo 1 della citata legge (che integra il disposto dell'articolo 10 della L. 400/88) «a non più di dieci sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali».

La delega deve essere conferita dal Ministro competente e successivamente approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio.

## 13. Il Consiglio dei Ministri

### A) Nozione

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*.

Quando si trattano materie riguardanti le *Regioni a Statuto speciale*, alle sedute del Consiglio partecipano anche i *Presidenti delle Regioni interessate*, ma con peso diverso. Il Presidente della Regione Sicilia ha *voto deliberativo* (art. 21 Stat. Reg. Sic.; D.Lgs. 35/2004), mentre gli altri Presidenti hanno *voto solo consultivo* (BISCARETTI DI RUFFIA).

### B) Attribuzioni

Le attribuzioni del Consiglio dei Ministri sono state precisate dall'art. 2 della L. 2 agosto 1988, n. 400.

In particolare, il comma 1 sancisce la funzione principale del Consiglio dei Ministri: «*determina la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indi-*

*rizzo generale dell'azione amministrativa; delibera altresì su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere».*

Nell'ambito delle principali attribuzioni rientra il potere di **dirimere i conflitti di attribuzione tra i Ministri** ed esprimere l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere (commi 1 e 2).

Il comma 3, inoltre, stabilisce che sono **sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri**:

- le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici e alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento;
- i disegni di legge e le proposte di ritiro dei disegni di legge già presentati al Parlamento;
- i decreti aventi valore o forza di legge e i regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica;
- gli atti relativi al promovimento della questione di legittimità di una legge regionale innanzi alla Corte Costituzionale (art. 127 Cost.);
- le direttive da impartire tramite il commissario del Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle;
- le proposte che il Ministro competente formula per disporre il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro i termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi;
- le proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle province autonome;
- le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare;
- gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e tra lo Stato e le altre confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.);
- i provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, se il Ministro competente non intende conformarsi a tale parere;
- la richiesta motivata di registrazione della Corte dei conti (art. 25, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214);
- le proposte motivate per lo scioglimento dei consigli regionali;
- le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato e, nei soli casi di annullamento di atti amministrativi delle regioni e delle province autonome, anche della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
- gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare.

### **Il Consiglio di Gabinetto**

Il *Consiglio di Gabinetto* fu istituito in via sperimentale dal governo Craxi nel 1983 come organo collegiale con la funzione di «*assistere il Presidente e il vicepresidente nella loro attività politica, ferme restando le attribuzioni del Consiglio dei Ministri*».

Oggi il Consiglio di Gabinetto è stato istituzionalizzato con l'art. 6 della L. 400/1988, che prevede che il **Presidente del Consiglio** (nello svolgimento delle funzioni di cui all'art. 95, comma 1, Cost.) può essere **coadiuvato** da un «**comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto**» composto da Ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei Ministri; il Presidente può, comunque, invitare a singole sedute altri Ministri in ragione della loro competenza. Il Consiglio di Gabinetto **non ha funzioni deliberative** (vi ostano gli artt. 92 e 95, comma 2, Cost.), ma solo **funzioni istruttorie**, in quanto provvede ad esaminare preventivamente gli aspetti più rilevanti della politica governativa e prepara il terreno alle successive deliberazioni del Consiglio dei Ministri.

## 14. Comitati di Ministri e Comitati interministeriali

### A) Nozione

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 non previsti dalla Costituzione, ma che svolgono una consistente mole di lavoro.

I Comitati possono distinguersi in:

- **Comitati di Ministri**, istituiti con *decreto* 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, cui sono attribuite specifiche competenze di indirizzo e di amministrazione.

I Comitati **costituiti con decreto** hanno tutti rilievo *interno* e per essi non sorgono particolari problemi. Sono organismi di lavoro spesso temporanei, svolgono *attività* di carattere *puramente istruttorio* e non hanno alcuna competenza esterna. Le loro deliberazioni e le loro responsabilità sono fatte proprie dal Consiglio dei Ministri o dai singoli Ministri interessati.

I Comitati **costituiti con legge**, invece, si distinguono in:

- *Comitati con funzioni istruttorie o consultive*: che nonostante abbiano rilievo esterno e forniscano pareri *obbligatori* (ma non vincolanti) non hanno competenza ad emanare atti con rilievo esterno;
- *Comitati con specifiche competenze di indirizzo e di amministrazione attiva*, comprendenti l'emanazione di atti amministrativi, autorizzazioni, approvazioni, regolamenti etc.

### B) Il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica)

Il CIPE, in base all'articolo 16, comma 2, della L. 27 febbraio 1967, n. 48 (così come modificato dall'art. 2, comma 158, D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. con modif. dalla L. 24 novembre 2006, n. 286), è un comitato presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è costituito in via permanente dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, che ne è Vice-presidente, e dai Ministri per gli affari esteri, per il tesoro, per le finanze, per l'industria e commercio, per l'agricoltura e foreste, per il commercio con l'estero, per le partecipazioni statali, per i lavori pubblici, per il lavoro e la previdenza sociale, per i trasporti e l'aviazione civile, per la marina mercantile e per il turismo e lo spettacolo, nonché dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord e dai Ministri dell'università e della ricerca e della pubblica istruzione.

Per quanto concerne le sue **attribuzioni**, ferme restando le competenze del Consiglio dei Ministri e subordinatamente ad esse il CIPE, ex art. 16, comma 3, della L. 48/1967, così come modificato dall'art. 34, comma 1, L. 5 agosto 1978, n. 468:

- predispone gli indirizzi della politica economica nazionale;
- indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale e, su relazione del Ministro per il tesoro, le linee generali per la impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali 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;
- esamina la situazione economica generale ai fini della adozione di provvedimenti congiunturali;
- approva, entro il 15 settembre, la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale;

- promuove l'azione necessaria per l'armonizzazione della politica economica nazionale con le politiche economiche degli altri Paesi dell'Unione europea.

### C) Il CICR (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio)

Il CICR, istituito con il D.Lgs. C.P.S. n. 691 del 17 luglio 1947 e successivamente riformato dal D.Lgs. 385/93 e dal D.Lgs. 342/1999, è un organo collegiale **composto** dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Ministro del commercio internazionale, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dei trasporti e dal Ministro per le politiche comunitarie. Alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia.

Per la validità delle sedute del CICR è necessaria la presenza della maggioranza dei suoi membri; le deliberazioni vanno assunte con il consenso della maggioranza assoluta dei partecipanti. Per quanto riguarda le *funzioni*, il D.Lgs. 385/93 attribuisce al CICR l'**alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio**.

### D) Il CISR (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica)

Il CISR è un comitato istituito dall'art. 5 della L. 124/2007 che svolge funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza (comma 1); inoltre, elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica dell'informazione per la sicurezza, delibera sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il DIS e i servizi di informazione per la sicurezza e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi (comma 2). Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Difesa, dal Ministro della Giustizia, dal Ministro dell'Economia (comma 3, così come modificato dall'art. 1, comma 21, D.L. 16 maggio 2008, n. 85, conv. con modif. dalla L. 14 luglio 2008, n. 121).

Il CISR ha ereditato le competenze prima esercitate dal CIS (Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza).

### E) Il CIACE (Comitato Interministeriale per gli affari comunitari europei)

Al fine di concordare le linee politiche del Governo, e coordinarle con i pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie, nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei* (CIACE), che è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e al quale partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno (art. 2, comma 1, L. 4 febbraio 2005, n. 11, così come modificato dall'art. 6, comma 1, **L. 4 giugno 2010, n. 96**). Alle riunioni possono partecipare anche rappresentanti delle Regioni o delle Province autonome, quando si trattano questioni che interessano questi enti.

## 15. Alti Commissari e Commissari straordinari

### A) Alti Commissari

Sono organi istituiti per far fronte a particolari **esigenze di carattere temporaneo**.

Particolare rilevanza hanno rivestito in passato l'*Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo* (1944); l'*Alto Commissario per la Sicilia e quello per la Sardegna* (1944); l'*Alto Commissario per il*

*coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa* (1982), le cui funzioni sono state in seguito assegnate alla Direzione nazionale antimafia (D.N.A.) e alla Direzione investigativa antimafia (D.I.A.).

## B) Commissari straordinari

Il **Commissario straordinario del Governo** è organo *eventuale, di natura speciale e a competenza settorialmente definita*. Può, infatti, essere nominato solo per realizzare obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri, oppure per far fronte a particolari e temporanee esigenze di coordinamento meramente operativo fra amministrazioni statali. Poiché, però, in queste sue funzioni può essere chiamato ad influire in modo rilevante sulle attività della pubblica amministrazione, la sua nomina è prevista con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Ed è proprio il decreto a fissare compiti, mezzi e personale concessi nonché la durata dell'ufficio. Per garantire adeguata pubblicità alla nomina, di essa è data comunicazione al Parlamento e notizia sulla *Gazzetta Ufficiale* (come previsto anche per i provvedimenti relativi ai Ministri senza portafoglio e ai Sottosegretari). Sull'attività del Commissario, inoltre, riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato, consentendo in tal modo l'espletamento dell'attività ispettiva delle Camere.

## Questionario

1. Quali sono gli **organi necessari** e gli **organi non necessari** del Governo? (par. 3)
2. Si descriva brevemente la procedura di **formazione del Governo**. (par. 4)
3. Per quale motivo la **discrezionalità del Capo dello Stato** nella scelta della persona cui affidare il compito di formare il nuovo Governo si è ridotta? (par. 4)
4. Che differenza c'è tra **crisi parlamentare** e **crisi extraparlamentare**? (par. 5)
5. Che differenza c'è tra **mozione di fiducia** e **questione di fiducia**? (parr. 4 e 5)
6. Il Parlamento può **sfiduciare un singolo Ministro**? (par. 5)
7. In cosa consiste il **rimpasto del Governo**? (par. 5)
8. Quali attività svolge il **Presidente del Consiglio**? (par. 6)
9. Cosa si intende per **conflitto di interessi**? Esiste in Italia una normativa in materia? (par. 10)
10. Cos'è la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**? (par. 11)
11. Cosa contraddistingue i **Ministri senza portafoglio**? (par. 11)
12. Quali sono le attribuzioni del **Consiglio dei Ministri**? (par. 12)
13. Quali **Comitati interministeriali** sono attualmente previsti dal nostro ordinamento? (par. 14)

## Capitolo **5** | L'attività del Governo

**Sommario** | 1. Attribuzioni del Governo. - 2. La funzione di indirizzo politico. - 3. I settori di attività del Governo. - 4. L'attività legislativa eccezionale del Governo. - 5. Atti legislativi per fronteggiare lo stato di guerra. - 6. Gli atti di alta amministrazione. - 7. Regolamenti e circolari.

### 1. Attribuzioni del Governo

#### A) Generalità

Il Governo, in veste di organo supremo del potere esecutivo, svolge *funzioni politico-costituzionali ed amministrative*.

Possiamo distinguere le attività svolte dal Governo a seconda che rientrino nelle sue funzioni *istituzionali o normali* (cioè proprie del Governo, quale supremo organo del potere esecutivo) o nelle sue funzioni *eccezionali*.

Le **funzioni istituzionali** del Governo sono:

- la funzione politica (o di indirizzo politico);
- la funzione di alta amministrazione;
- la funzione amministrativa in senso stretto.

**La funzione legislativa rappresenta, invece, una funzione eccezionale;**

Esaminiamole nei paragrafi che seguono, dopo aver accennato alla forma (*decreto*) che assume, nella maggior parte dei casi, l'attività del Governo.

#### B) I decreti governativi

L'attività del Governo si realizza soprattutto attraverso l'emanazione di «*decreti*», che costituiscono i tipici atti del potere esecutivo (così come la «*legge*» e la «*sentenza*» costituiscono atti tipici rispettivamente del potere legislativo e di quello giudiziario).

**I decreti del Governo**, che possono avere contenuto *normativo*, ovvero *amministrativo in senso stretto*, hanno la forma di:

- decreti presidenziali**: se emanati dal *Presidente della Repubblica* (D.P.R.). Non tutti i decreti presidenziali, però, rientrano nella categoria degli atti di Governo: alcuni sono atti propri del Capo dello Stato che sono solo controfirmati dai Ministri;
- decreti ministeriali**: emanati da singoli Ministri, senza la partecipazione del Consiglio dei Ministri.