

## 3. Il Governo

---

### COSA FA IL GOVERNO

- **Politica di bilancio e finanziaria**
  - ruolo centrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze
- **Politica estera**
  - stipula trattati e accordi internazionali
- **Politica europea**
- **Politica militare**
  - dallo “stato di guerra” agli “interventi a fini umanitari” autorizzati da ONU o NATO fino alla “guerra globale contro il terrorismo” e agli aiuti difensivi alla Ucraina
- **Politica informativa e di sicurezza** (servizi segreti)

## 3. Il Governo

### COM'È COMPOSTO IL GOVERNO

Art. 92.1 Cost.

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

- Il Governo è un **organo costituzionale complesso** composto da una pluralità di organi individuali...

- **Presidente del Consiglio dei ministri**

- **Ministri**

...e un organo collegiale

- **Consiglio dei ministri** → costituito dal primo, che lo presiede, e dai secondi

## 3. Il Governo

---

### ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

(art. 95 Cost.; 5 l. 400/1988; d.lgs. 303/1999)

- **Dirige** (e non determina) **la politica generale del Governo** e ne è responsabile
- **Mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo**
- **Promuove e coordina** l'attività dei ministri

## 3. Il Governo

### ATTRIBUZIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(artt. 2-4 l. 400/1988)

- Determina la politica generale del governo
- Approva le dichiarazioni sull'indirizzo politico e sugli impegni programmatici
- Dirime gli eventuali conflitti di competenza fra ministri
- Esprime l'assenso all'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere
- Delibera sugli indirizzi di politica internazionale ed europea

## 3. Il Governo

### I MINISTRI

- **Ministri con portafoglio** posti al vertice delle amministrazioni (ministeri) cui sono preposti
  - ⇒ oggi 15 con competenze definite per legge (l. 55/2021) simmetriche al PNRR per darvi attuazione\*
- Affari Esteri e Cooperazione Internazionale
- Interno
- Giustizia
- Difesa
- Economia e Finanze
- Imprese e Made in Italy
- Agricoltura, sovranità alimentare e foreste
- Ambiente e sicurezza energetica\*
- Infrastrutture e trasporti\*
- Lavoro e Politiche Sociali
- Istruzione e merito
- Università e Ricerca
- Cultura
- Salute
- Turismo\*

## 3. Il Governo

### GLI ALTRI ORGANI GOVERNATIVI NON NECESSARI

- Il numero totale dei membri del Governo a qualsiasi titolo non può essere superiore a 65 (Governo Meloni: 15 ministri, 8 viceministri e 31 sottosegretari)
  - la sua composizione deve essere coerente con il principio della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini ex art. 51.1 Cost.
- Uno o più **Vicepresidenti del Consiglio dei ministri**
  - per supplire il Presidente del Consiglio
  - per dare risalto ai *partner* della coalizione di governo (Tajani – Salvini)

## 3. Il Governo

- **Comitati di ministri** istituiti con Decreto del Presidente del Consiglio
  - il Consiglio di gabinetto in cui siedono i *leader* delle forze politiche della coalizione di governo
- **Comitati interministeriali** istituiti per legge per
  - coordinamento delle attività relative alla transizione ecologica (CITE)
  - per la programmazione economica e per lo sviluppo sostenibile (CIPRESS) di cui fanno parte 14 ministri più il Presidente della Conferenza Stato-Regioni e, senza voto, Presidente ISTAT e Governatore BankItalia
  - per affari europei (CIAE)
  - per sicurezza della Repubblica (CISR): Presidente del Consiglio, Ministri Affari Esteri, Interno, Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, Sviluppo economico, Transizione ecologica, Autorità delegata dal Presidente del Consiglio)
  - transizione ecologica (CITE) \*
  - transizione digitale (CITD) \*

## 3. Il Governo

---

- **Ministri senza portafoglio**: non sono a capo di un Ministero ma esercitano funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio, che in genere affida a ciascuno di loro la responsabilità di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio
  - siedono nel Consiglio dei ministri a pari titolo rispetto ai Ministri con portafoglio

Governo Meloni 2022: Rapporti con il Parlamento; Pubblica Amministrazione; Affari regionali e Autonomie; Politiche del Mare e per il Sud; Affari europei, politiche di Coesione e Piano nazionale di Ripresa e Resilienza\*; Sport e i giovani; Famiglia, Natalità, Pari Opportunità; Riforme istituzionali; Disabilità

## 3. Il Governo

---

- **Sottosegretari di Stato** che coadiuvano il Presidente o il Ministro ed esercitano determinati compiti su delega di questi
  - Il Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio nominato Segretario del Consiglio dei ministri
- **Vice ministri** (non più di 10 sottosegretari) che ricevono la delega su un intero settore di competenza del ministero
  - 8 Vice ministri nel governo Meloni: Economia e Finanze; Affari Esteri e Cooperazione internazionale; Giustizia; Imprese e Made in Italy; Ambiente e Sicurezza energetica; Infrastrutture (2); Lavoro e Politiche sociali

## 3. Il Governo

---

- **Commissari straordinari del Governo** per la realizzazione di determinati obiettivi o particolari esigenze di coordinamento fra diverse amministrazioni statali
  - Commissario straordinario per l'attuazione delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 (Arcuri, Figliolo)

## 3. Il Governo

### GLI ORGANI AUSILIARI

- **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (art. 99 Cost.): organo di consulenza di Camere e Governo per le materie e funzioni attribuite dalla legge dotato d'iniziativa legislativa
- **Consiglio di Stato** (art. 100.1 Cost.):
  - organo di consulenza giuridico-amministrativa (pareri obbligatori e facoltativi)
  - organo giurisdizionale di appello della giustizia nell'amministrazione

## 3. Il Governo

---

- **Corte dei conti** (art. 100.2 Cost.) che esercita funzioni
  - **di controllo**
    - preventivo di legittimità su numerosi atti amministrativi del Governo (esclusi gli atti legislativi)
    - successivo sulla gestione del bilancio dello Stato
    - (partecipa al controllo) contabile sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito
  - **giurisdizionali** su:
    - responsabilità dei funzionari per danno recato alla P.A.
    - conti presentati da chi ha maneggio di denaro pubblico
    - pensioni

## 3. Il Governo

### IL MODELLO “A FATTISPECIE APERTA” DEL GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANO

#### Art. 92.2 Cost.

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

#### Art 94 Cost.

1. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (*doppio rapporto fiduciario*)
2. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia (*esplicita, non presunta*)

## 3. Il Governo

### IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO

- **Consultazioni presidenziali**

- ex Presidenti della Repubblica, Presidenti delle Camere ma soprattutto gruppi e rappresentanze parlamentari
  - consuetudine costituzionale raramente derogata (incarico Einaudi a Pella il 17.8.1953; Mattarella a Draghi il 3.2.2021)

## 3. Il Governo

---

- Alla luce delle consultazioni, **conferimento orale dell'incarico di formare il nuovo Governo**
- **Il Presidente del Consiglio accetta l'incarico**
  - con riserva: consultazioni del soggetto incaricato ristrette alla futura maggioranza di governo
  - senza riserva (Berlusconi IV 2001; Meloni 2022): immediata nomina dei ministri

## 3. Il Governo

- **Nomina dei ministri da parte del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio incaricato**
- Il Presidente della Repubblica non può né proporre al Presidente del Consiglio la nomina dei ministri, né meramente recepirne le proposte; piuttosto esercita «un ruolo di garanzia»
  - ✓ così Mattarella il 28 maggio 2018 nel rifiutare la nomina – già resa pubblica - di Savona a Ministro dell'Economia per ragioni stavolta politiche anziché, come in passato, non personali (Darida, Previti, Maroni, Gratteri)
  - natura duumvirale anziché sostanzialmente governativa dell'atto di nomina (con conseguente messa in stato di accusa poi rientrata)

## 3. Il Governo

### IL GIURAMENTO DEL GOVERNO

#### Art. 93 Cost.

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

*Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni*

*nell'interesse esclusivo della nazione*

- **Nomina** e **giuramento** determinano l'entrata in carica **del Governo**

➤ Decreti del Presidente della Repubblica - di accettazione delle dimissioni del precedente Governo e di nomina del Presidente del Consiglio; di nomina dei ministri - controfirmati dal Presidente del Consiglio “entrante” e non “uscente”

## 3. Il Governo

---

- **L'ordinaria amministrazione** del Governo in attesa di fiducia
- **Prima riunione del Consiglio dei ministri**
  - approva le dichiarazioni programmatiche (art. 23.a l. 400/1988)
  - nomina sottosegretari e viceministri (anche dopo fiducia) (D.P.R.)
  - conferisce gli incarichi ai ministri senza portafoglio (D.P.C.M.)

## 3. Il Governo

---

- **Presentazione del Governo alle Camere entro 10 giorni**
  - dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio in una Camera e consegnate all'altra
  - dibattito nella prima e poi nella seconda camera
  - replica del Presidente del Consiglio, dichiarazioni di voto, voto sulla mozione di fiducia presentata dai Capigruppo della maggioranza

## 3. Il Governo

### Tabella riepilogativa

Presupposto: crisi di governo o nuova legislatura

**consultazioni** del  
Presidente della  
Repubblica: prassi,  
soggetti

conferimento  
orale  
dell'**incarico di  
formare il  
Governo**

Definizione del  
programma e  
presentazione  
lista dei **ministri**

presentazione  
alle Camere  
per la **fiducia**  
entro 10 gg.

nomina dei  
**sottosegretari** e  
**viceministri\***

dimissioni;  
**giuramento** e  
firma decreti di  
**nomina** PdC e  
ministri

\* La nomina dei sottosegretari di stato può avvenire sia prima sia dopo il voto di fiducia

## 3. Il Governo

---

### Nomina del Presidente del Consiglio e forma di governo: la “fisarmonica” del Presidente della Repubblica

- Nelle **democrazie parlamentari mediate o consensuali**, in cui i governi sono frutto di coalizioni post-elettorali politicamente instabili, il Capo dello Stato svolge una essenziale funzione maieutica d'intermediazione politica
- Nelle **democrazie parlamentari immediate o maggioritarie**, in cui i governi sono frutto di coalizioni pre-elettorali politicamente stabili, il Capo dello Stato svolge un ruolo notarile, nominando Presidente del Consiglio il leader della coalizione vincente (coincidenza tra *leadership* e *premiership*).
  - governi designati dagli elettori: Berlusconi I 1994, Prodi I 1996, Berlusconi II 2001, Prodi II 2006, Berlusconi IV 2008, Meloni 2022

## 3. Il Governo

### La rapida nascita del governo Meloni (2022)

25 settembre	elezioni politiche
20-21 ottobre	consultazioni del Presidente della Repubblica (1 ex Presidente della Repubblica, due Presidenti delle Camere, 7 gruppi e 1 rappresentanza parlamentari)
21 ottobre	conferimento dell'incarico di formare il Governo, contestuale accettazione e presentazione della lista dei ministri
22 ottobre	nomina e giuramento del governo
23 ottobre	primo Consiglio dei ministri
25 ottobre	fiducia della Camera dei deputati (235 si, 154 no, 5 astenuti)
26 ottobre	fiducia del Senato (115 si, 79 no, 5 astenuti)
31 ottobre	nomina dei sottosegretari

## 3. Il Governo

### La laboriosa nascita del Governo Conte I (2018)

**4-5 aprile:** consultazioni del Presidente della Repubblica (presidenti delle due Camere, 1 ex presidente della Repubblica, 8 gruppi o rappresentanze parlamentari)

**12-13 aprile:** consultazioni del Presidente della Repubblica (presidenti delle due Camere, 1 ex presidente della Repubblica, 7 gruppi o rappresentanze parlamentari)

**18-20 aprile:** incarico esplorativo affidato alla Presidente del Senato Casellati con il compito di verificare l'esistenza di una maggioranza fra i partiti della coalizione di centro-destra e il Movimento 5 stelle

**23-26 aprile:** incarico esplorativo affidato al Presidente della Camera Fico con il compito di verificare la possibilità di una maggioranza fra il Movimento 5 stelle e il Partito democratico

## 3. Il Governo

---

**7 maggio:** consultazioni del Presidente della Repubblica (presidenti delle due Camere, 7 gruppi o rappresentanze parlamentari)

**14 maggio:** consultazioni del Presidente della Repubblica (solo gruppo del Movimento 5 stelle e gruppo della Lega)

**21-22 maggio:** consultazioni del presidente della Repubblica (gruppi Movimento 5 stelle e Lega, presidenti delle due Camere)

**23 maggio:** conferimento dell'incarico di formare il governo a Giuseppe Conte (accettato con riserva)

**27 maggio:** scioglimento negativo della riserva e rimessione dell'incarico

**28 maggio:** conferimento dell'incarico di formare il governo a Carlo Cottarelli (accettato con riserva)

## 3. Il Governo

---

**31 maggio:** scioglimento negativo della riserva e rimessione dell'incarico; conferimento dell'incarico di formare il governo a Giuseppe Conte e presentazione della lista dei ministri

**1 giugno:** giuramento; primo Consiglio dei ministri (conferimento degli incarichi ai ministri senza portafoglio)

**5 giugno:** presentazione alle Camere; fiducia del Senato (171 sì, 117 no, 25 astenuti)

**6 giugno:** fiducia della Camera (350 sì, 236 no, 35 astenuti)

**12 giugno:** nomina dei sottosegretari

## 3. Il Governo

### LA MOZIONE DI FIDUCIA (v. § Le forme di governo)

#### Art. 94.2 Cost.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale

- **Mozione**

- **motivata** (per relazione)

- **votata** (e non più presunta) a scrutinio palese per **appello nominale**

- **approvata a maggioranza semplice dei votanti**
  - possibili governi minoritari o della non sfiducia (Leone I 1963, Andreotti I 1976, Berlusconi I 1994)

## 3. Il Governo

### 2022 (Governo Meloni)

«La Camera,  
udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del  
Consiglio dei ministri,  
esprime la fiducia al Governo della Repubblica»  
(25 ottobre 2022: Foti (Fdi), Molinari (Lega), Cattaneo (FI),  
Lupi (Noi Moderati))

«Il Senato,  
udite le dichiarazioni programmatiche del Presidente del  
Consiglio dei ministri,  
esprime la fiducia al Governo della Repubblica»  
(26 ottobre 2022: Rauti (Fdi), Romeo (Lega), Ronzulli (FI), De  
Poli (Noi Moderati))

## 3. Il Governo

---

### COME IL GOVERNO CESSA DALLE FUNZIONI

- Il Governo **dura in carica** fino alle dimissioni
- Dal momento in cui il Governo entra **in crisi**, esso deve attenersi all'**ordinaria amministrazione**, ovvero al disbrigo degli affari correnti
- Il Governo **cessa dalle funzioni** allorquando il nuovo Governo giura nelle mani del Presidente della Repubblica

## 3. Il Governo

---

- **Crisi parlamentari** determinate dalla rottura in Parlamento del rapporto di fiducia con il Governo, obbligato a dimettersi
- **Crisi extraparlamentari** determinate dalle dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio

## 3. Il Governo

### Le crisi parlamentari

• I **tre casi** in cui il Governo **è obbligato** a dimettersi:

1) Approvazione da parte di una Camera della **mozione di sfiducia** (art. 94.2-5 Cost.; mai accaduto: respinte contro Governo Berlusconi 14.10.2010 e Renzi (due mozioni) 19.4.2016)

➤ “firmata da almeno un 1/10 dei componenti della Camera”

➤ “motivata”

➤ “messa in discussione [non] prima di tre giorni dalla sua presentazione”

➤ votata per appello nominale e a maggioranza semplice

## 3. Il Governo

---

- 2) Voto contrario su **mozione di fiducia iniziale**
  - De Gasperi VIII 1953, Fanfani I 1954, Andreotti I 1972, Andreotti V 1979, Fanfani VI 1987
  
- 3) Voto contrario su **questione di fiducia**
  - Prodi I 9.10.1998; Prodi II 24.1.2008 entrambe su risoluzioni presentate a seguito di comunicazioni del Governo

## 3. Il Governo

### LA MOZIONE DI SFIDUCIA INDIVIDUALE

- **Ammissibilità** della mozione di sfiducia contro singolo ministro nei regolamenti e nelle prassi parlamentari (artt. 116 RC e 161 RS)
  - «vera e propria **consuetudine costituzionale**» (C. cost. 7/1996 sul caso Mancuso: conflitto di attribuzione da lui promosso contro il Senato a seguito dell'approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti e contro il Capo dello Stato per il decreto di conferimento dell'incarico di Ministro della giustizia *ad interim* al Presidente del Consiglio)
- «Obbligo del titolare dell'organo colpito da sfiducia di dimettersi. Qualora questo obbligo non sia rispettato, il Presidente della Repubblica può nominare il nuovo titolare dell'ufficio, con sostituzione del titolare sfiduciato» (C. cost. 7/1996)

## 3. Il Governo

---

- Dal 1983 al 2022 su 75 presentate, 33 effettivamente discusse ma sempre respinte perché fondate su motivazioni politiche e non personali
  - XVI leg. (5): 2 Bondi 26.12.2011; Romano 28.9.2011; Fornero 4.7.2012
  - XVII leg. (5): Alfano 19.7.2013; Cancellieri 20.11.2013; Alfano 5.11.2014; Boschi 18.12.2015; Lotti 7.3.2017 (20.3.2015 dimissioni Lupi dopo che Renzi aveva ipotizzato libertà di voto sulla mozione di sfiducia individuale presentata)
  - XVIII leg. (7): 2 Toninelli 21.3.2019, 2 Bonafede 20.5.2020, 3 Speranza 28.4.2021
  - XIX leg. (1): Santaché 26.7.2023 per atti estranei al suo dicastero

## 3. Il Governo

### Le crisi extraparlamentari

- **Dimissioni volontarie** del Presidente del Consiglio nel caso in cui la sua maggioranza parlamentare venga meno per
  - conflitti tra i partiti che formano la coalizione (30 volte: Bossi-Berlusconi 1994; Bertinotti-Prodi 1998; Mastella-Prodi 2008)
  - nel partito di maggioranza (8 volte: Letta-Renzi 2014)
  - incapacità ad affrontare shock esterni (12 volte: Berlusconi 2011)

«Il Presidente del Consiglio non ritiene possibile l'ulteriore espletamento del suo mandato e ha di conseguenza manifestato il suo intento di rassegnare le dimissioni» (Monti, 8.12.2012)

- A meno che la crisi possa essere superata con le dimissioni di uno o più Ministri, con conseguente **rimpasto ministeriale**

## 3. Il Governo

### LE CONSEGUENZE DELLA CRISI DI GOVERNO

- **Il protagonismo del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo**
- Nelle crisi extraparlamentari può respingere le dimissioni e rinviare il Governo alle Camere («**parlamentarizzazione**» della crisi)
  - **30 dicembre 1997** Scalfaro «non ha accolto le dimissioni e ha invitato il Presidente del Consiglio [Dini] a presentarsi in Parlamento»
  - **24 febbraio 2007** Napolitano non ha accolto le dimissioni del Governo Prodi II e, preso atto della volontà prevalente dei gruppi parlamentari di continuare la legislatura, l'ha rinvio alle Camere

## 3. Il Governo

---

- **14 luglio 2022** Mattarella «non ha accolto le dimissioni [di Draghi] e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al Parlamento per rendere comunicazioni, affinché si effettui, nella sede propria, una valutazione della situazione che si è determinata a seguito degli esiti della seduta svoltasi oggi presso il Senato della Repubblica»

## 3. Il Governo

---

- **Accetta [informalmente] le dimissioni** del Governo che resta in carica per il disbrigo degli affari correnti...
  - il lungo periodo di ordinaria amministrazione del governo Monti (21 dicembre 2012 - 28 aprile 2013)
- **...fino alla nomina del nuovo Governo** (art. 1.2 l. 400/1988)
  - ✓ ribaltone?
  - ✓ governo «tecnico» (Ciampi 1993, Dini 1995, Monti 2011)
  - ✓ dopo lo scioglimento delle Camere e nuove elezioni

## 3. Il Governo

### DOMANDE D'ESAME

- Che fa il Governo?
- Composizione del Governo
- Gli organi ausiliari del Governo
- Cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio
- Nascita del Governo e ruolo del Presidente della Repubblica
  - il caso Savona
- Crisi di governo parlamentari ed extraparlamentari