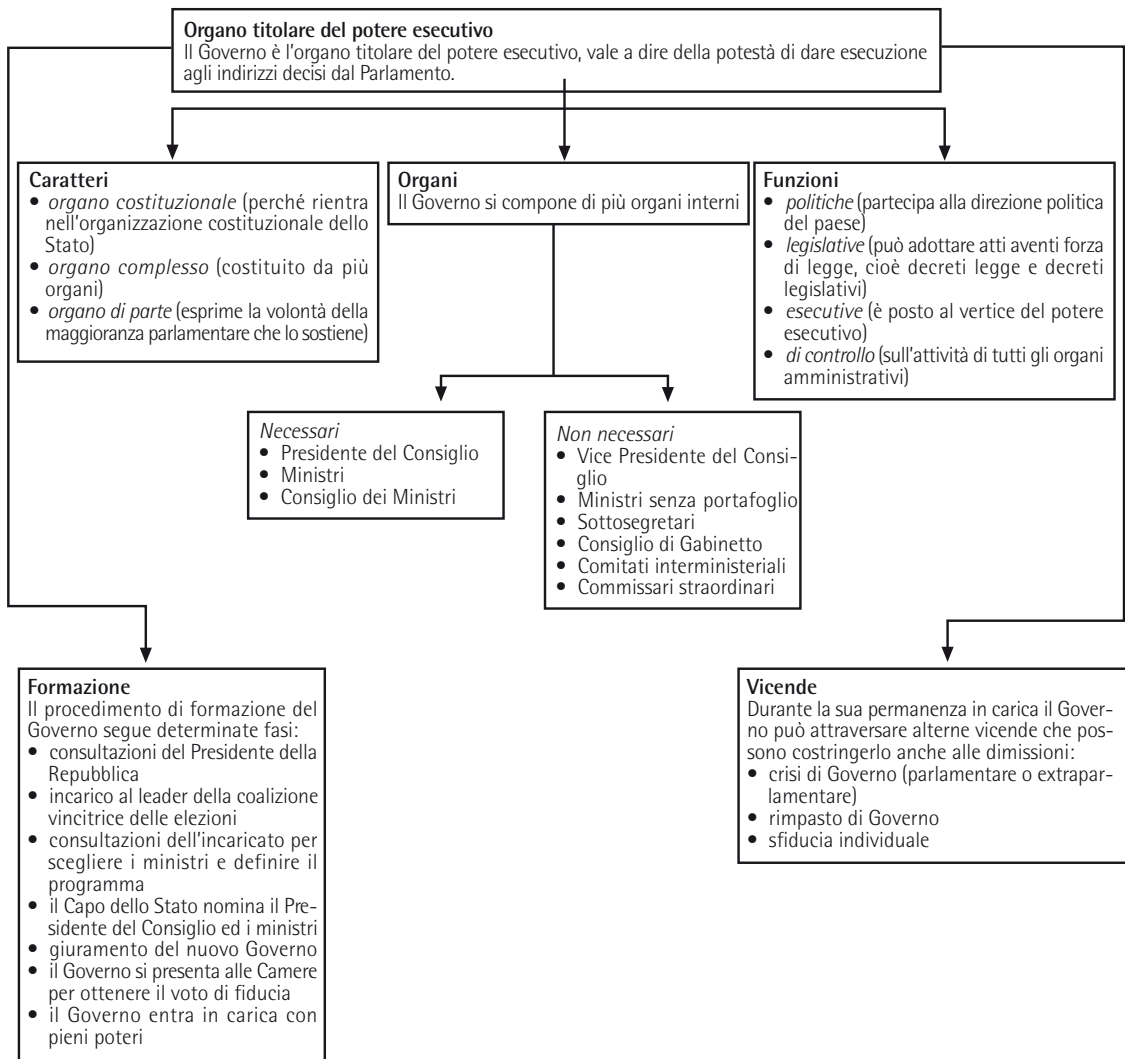
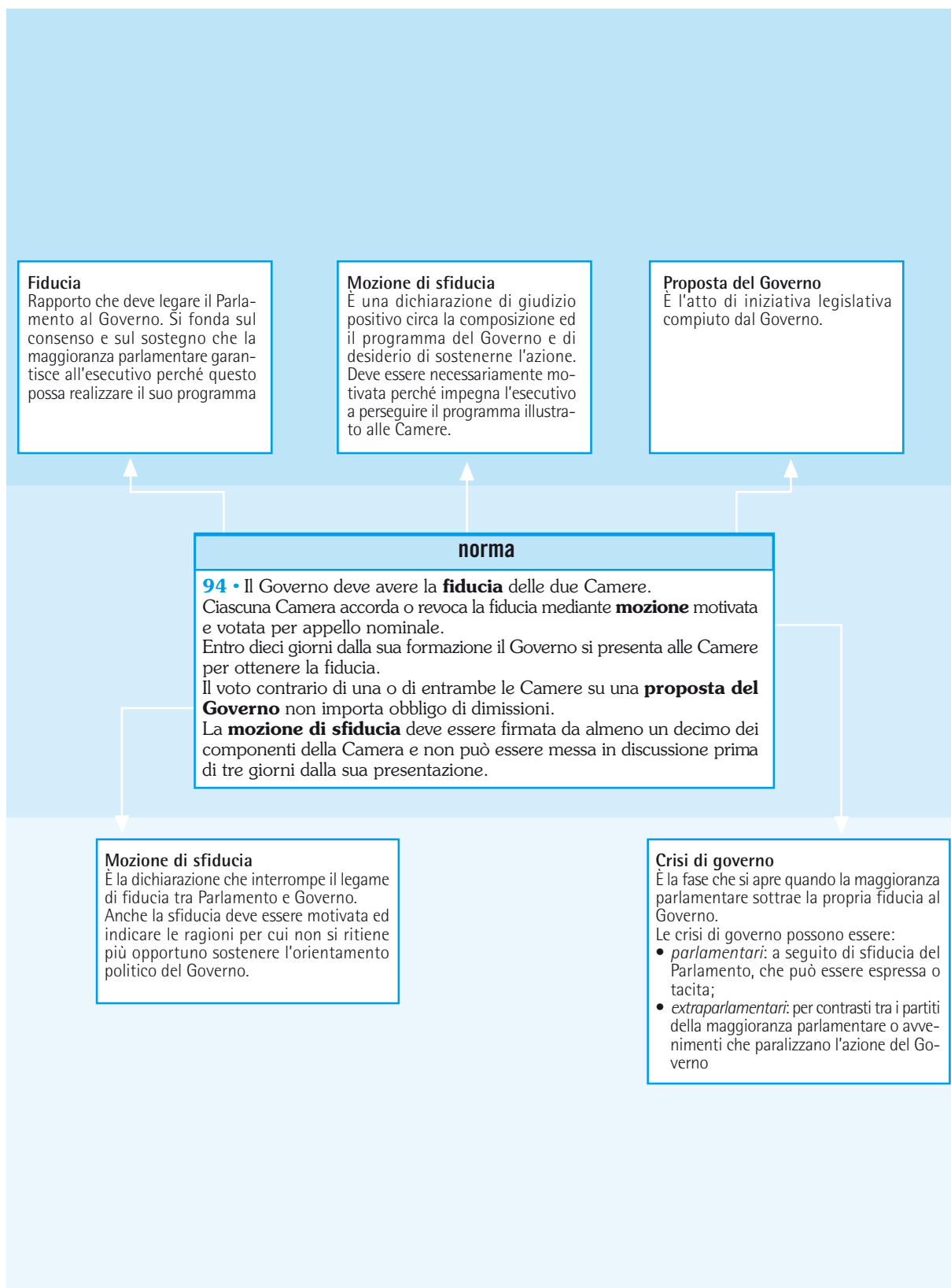




# PERCORSO 4

## Il Governo





## Il caso pratico

### Il conflitto di interessi

Il dottor Ottutoio è il proprietario di un vero impero economico nella Repubblica di Vogliamocibene.

Gli interessi del dottor Ottutoio riguardano comparti strategici dell'economia di Vogliamocibene, dalla distribuzione dell'energia ai trasporti, dalla chimica e gli armamenti alle comunicazioni.

Pago dei successi economici, Ottutoio decide di dedicarsi alla politica, accettando l'offerta di candidarsi al ruolo di Capo del Governo fattagli da un partito di notevole consenso e concrete possibilità di vittoria elettorale.

La decisione di Ottutoio scatena un putiferio. Il mondo politico e l'opinione pubblica si spaccano in due: chi sostiene che tutti hanno il diritto di candidarsi alle cariche pubbliche e chi ritiene, invece, che, in forza della sua posizione economica, Ottutoio non possa ricoprire incarichi politici perché potenzialmente in grado di adottare, come Capo del Governo, decisioni che avvantaggerebbero le sue aziende.

In pratica c'è chi sostiene che l'eventuale vittoria elettorale di Ottutoio costituirebbe la normale scelta di una persona che ha già dimostrato in altri ambiti le sue capacità e chi teme, invece, che in tal caso una sola persona cumulebbe potere economico e potere politico e propone, di conseguenza, o l'incandidabilità di Ottutoio o di imporgli la vendita delle sue aziende.

Nel nostro ordinamento Ottutoio potrebbe ricoprire cariche governative?

### Guida alla soluzione

- Lettura dell'art. 51 Cost.
- Lettura della legge 20 luglio 2004, n. 215
- Verifica della non titolarità del Capo di Governo di:
  - cariche o uffici pubblici diversi dal mandato parlamentare e di amministratore di enti locali;
  - cariche o uffici in enti di diritto pubblico;
  - cariche o uffici in società aventi fini di lucro o in attività di rilievo imprenditoriale;
  - attività professionali o di lavoro autonomo in materie connesse con la carica di governo;
  - impiego o lavoro pubblico;
  - impiego o lavoro privato.



## QUIZ

**1** A seguito di sfiducia delle Camere, le dimissioni del Governo sono:

- a) obbligatorie
- b) di rito
- c) facoltative
- d) politicamente opportune, ma non obbligatorie

**2** Nel nostro ordinamento, il potere esecutivo svolge esclusivamente la funzione amministrativa?

- a) no, svolge anche funzioni legislative
- b) no, svolge anche funzioni giurisdizionali
- c) sì
- d) no, svolge anche funzioni di garanzia costituzionale

**3** I Ministri del Governo devono essere parlamentari?

- a) sì, la norma è contenuta nella Costituzione
- b) no, non è necessario
- c) sì, ma la norma è di tipo consuetudinario
- d) sì, la norma è contenuta nella L. 400/1988

**4** La Costituzione regola le modalità di svolgimento delle consultazioni necessarie per la formazione del Governo?

- a) la Costituzione prevede soltanto che il Presidente della Repubblica nomini il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di quest'ultimo, i Ministri
- b) sì, regola tutta la procedura
- c) la Costituzione detta norme specifiche solo relativamente alle consultazioni
- d) no, non detta norme per la formazione del Governo

**5** Quali sono gli articoli della Costituzione che disciplinano la struttura ed i poteri del Governo?

- a) articoli 92-96
- b) articoli 101-113
- c) articoli 29-34
- d) articoli 83-91

**6** Qual è l'organo competente a conferire l'incarico per la formazione del nuovo Governo?

---

- a) il Parlamento
- b) il Presidente della Repubblica
- c) la coalizione dei partiti di maggioranza
- d) il Presidente della Camera

**7** Il Governo deve ottenere la fiducia:

---

- a) dal Senato
- b) dal Presidente della Repubblica
- c) dal Parlamento
- d) dal corpo elettorale

**8** Il Presidente del Consiglio dei Ministri è scelto per:

---

- a) appartenenza alla coalizione che ha vinto le elezioni
- b) particolari competenze tecniche
- c) potenziale fiducia del Parlamento
- d) aver ricoperto almeno una volta la carica di deputato o senatore

**9** Quale, fra le seguenti attribuzioni, non rientra tra le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri?

---

- a) direzione della politica generale del Governo
- b) mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri
- c) nomina dei Ministri
- d) presidenza dei Comitati interministeriali

**10** Quale, tra i seguenti, non è organo costituzionale di Governo?

---

- a) il Presidente del Consiglio
- b) il Consiglio di gabinetto
- c) i Ministri
- d) il Consiglio dei Ministri

**11** Il Presidente del Consiglio è il Capo dello Stato?

---

- a) sì
- b) sì, ma limitatamente ai casi di urgenza o di necessità
- c) no
- d) no, tranne nei casi di impedimento permanente del Presidente della Repubblica

**12** Cosa s'intende per Ministri senza portafoglio?

---

- a) ministri che vengono nominati ad hoc per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali
- b) ministri incaricati di occupare temporaneamente un ministero vacante
- c) ministri che, a differenza degli altri, non sono a capo di un dicastero ed hanno quindi una veste eminentemente politica
- d) funzionari amministrativi che coadiuvano il ministro nello svolgimento delle sue attribuzioni

**13** Quale, tra i seguenti atti normativi, non è di competenza del Governo?

---

- a) decreti-legge
- b) legge di approvazione del bilancio
- c) decreti legislativi
- d) atti per fronteggiare lo stato di guerra

**14** Entro quale termine deve avvenire la conversione in legge dei decreti-legge da parte delle Camere?

---

- a) 30 giorni
- b) 60 giorni
- c) 90 giorni
- d) 15 giorni

**15** Per extraparlamentare si intende una crisi di governo determinata da:

---

- a) le dimissioni del Governo non precedute da una mozione di sfiducia, né seguita da un dibattito parlamentare
- b) l'atteggiamento di partiti extraparlamentari
- c) la revoca del Governo da parte del Presidente della Repubblica, senza che sia sentito il Parlamento
- d) la revoca di uno o più Ministri da parte del Presidente della Repubblica, senza che sia sentito il Parlamento

## Questioni di *diritto*

### *Cosa fa il Governo*

Il governo, come vertice del potere esecutivo, costituisce l'organo pubblico che più di ogni altro promuove, elabora, mette a punto e, in parte, direttamente realizza le c.d. **politiche pubbliche**: queste possono essere definite come *i programmi di azione che un'autorità, appunto pubblica, progetta e cerca di realizzare per perseguire i fini che essa stessa o altra autorità ha selezionato* (scelta politica).

In particolare, il governo in senso stretto, quello nazionale, è anche l'organo che detiene, in ultima analisi, la facoltà di far ricorso alla forza coercitiva legale. Sua è la responsabilità (nel nostro ordinamento esclusiva) di mantenere l'ordine interno e della difesa della comunità verso l'esterno: anche queste, a ben vedere, possono essere considerate politiche pubbliche.

Il prodotto dell'azione dei pubblici poteri sono servizi per i cittadini, opere pubbliche ed altre utilità della più variegata natura: direttamente o indirettamente assicurati da istituzioni pubbliche. A parte la difesa interna ed esterna, e la giustizia che della difesa dell'ordine pubblico interno costituisce strumento necessario, le autorità pubbliche di un moderno stato liberaldemocratico, nella versione dello stato sociale che caratterizza l'Italia come tutti gli altri stati dell'Unione europea, assicurano ad esempio: assistenza sanitaria, assistenza previdenziale, istruzione, formazione professionale, trasporti e altre infrastrutture di ogni tipo, sostegno e promozione di attività private di ogni genere, economiche, culturali, sportive e ricreative, diretta integrazione del reddito eventualmente inadeguato e quant'altro (un'elencazione esauriente non è immaginabile). Tutto ciò si cerca di assicurare ai diversi livelli di governo, più o meno vicini ai cittadini, e il concorso del governo nazionale è in molti casi determinante e quasi sempre necessario (se non altro in relazione alla distribuzione di fondi del bilancio statale per determinati programmi). In effetti la predisposizione, prima, e la gestione, una volta votato dal Parlamento, del bilancio dello Stato è uno dei compiti principali del governo.

Il ruolo del governo ai fini della realizzazione delle politiche pubbliche si esprime attraverso varie attività: *progettazione* nelle linee generali; *individuazione degli strumenti*; individuazione dei *soggetti* cui affidare la ulteriore definizione dei progetti e/o la realizzazione di essi; *analisi di fattibilità* che tenga in considerazione le risorse organizzative e finanziarie disponibili; predisposizione delle *basi giuridiche* perché la pratica attuazione del programma possa realizzarsi; promozione dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento; messa a disposizione delle *risorse* che l'analisi di fattibilità abbia rivelato necessarie; *assistenza* agli altri soggetti pubblici senza i quali la messa a punto e l'attuazione del programma è nei fatti quasi sempre impossibile; *controllo* della gestione dei progetti per la parte di competenza ed eventuale attivazione, ove previsti, di *poteri sostitutivi* nel caso che il controllo dimostri inadempienze così gravi da giustificarli; *analisi dei risultati* ottenuti e riavvio del ciclo progettuale con o senza ridefinizione dei fini e degli obiettivi. Tutto questo secondo un *processo circolare* di cui, come si è detto, il governo è in tutti gli ordinamenti contemporanei il motore.

In diversi ambiti il governo non ha solo compiti di progettazione, di promozione, di assistenza, di controllo, di eventuale intervento sostitutivo, ma assume il compito di realizzare direttamente le proprie politiche. Si tratta di compiti che vanno via via restringendosi, sempre più spesso affidati a unità organizzative variamente denominate e variamente configurate giuridicamente e che godono di larga autonomia (si pensi solo alle università e alle scuole), pur restando in prevalente misura a carico del bilancio dello Stato. Dopo le riforme di fine anni Novanta essi riguardano prevalentemente ambiti quali la pubblica sicurezza, la giustizia, la difesa, la tutela dell'ambiente, i beni e le attività culturali di rilevanza nazionale, le grandi infrastrutture, il riequilibrio dello sviluppo economico sul territorio, alcune limitate

politiche sociali, la promozione del commercio estero.

Altre funzioni non comportano attuazione diretta o non sono amministrative in senso stretto (politica comunitaria, politica estera, rapporti con le regioni e le autonomie, politiche affidate ad altri soggetti). Altre, infine, sono ormai devolute all'Unione europea (moneta, linee macroeconomiche generali, agricoltura, commercio intracomunitario, politica industriale, eccetera). [...]

Nella misura in cui, come si è detto, l'attuazione concreta delle politiche pubbliche non è più affidata alla parte dell'amministrazione pubblica che risponde direttamente all'esecutivo, si accresce l'importanza dell'attività di progettazione, predisposizione e monitoraggio e dell'attività di coordinamento, rispetto a quella di gestione.

A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006





## Rispondi alle seguenti *domande*

- 1 • Cosa si intende per politiche pubbliche?

.....

.....

.....

- 2 • Quali sono le principali prestazioni assicurate dalle pubbliche autorità in uno Stato sociale come il nostro?

.....

.....

.....

- 3 • Quali sono le attività svolte dal Governo ai fini della realizzazione delle politiche pubbliche?

.....

.....

.....

- 4 • In quali ambiti il Governo assume il compito di realizzare direttamente le proprie politiche? Perché?

.....

.....

.....

## Punti di vista I decreti legislativi

La funzione legislativa, in base all'art. 70 Cost. e nel rispetto del principio della separazione dei poteri, è attribuita al Parlamento. Esistono, tuttavia, delle circostanze che possono giustificare l'emanazione di atti normativi di rango primario anche da parte del Governo. È il caso dei decreti legislativi, atti con forza di legge primaria adottati dal Governo previa delega della funzione legislativa da parte del Parlamento. La delega deve essere conferita con legge e deve contenere:

- 1) la determinazione dei **principi** e dei **criteri direttivi** cui il decreto legislativo dovrà attenersi;
- 2) l'indicazione del **periodo di tempo** in cui il Governo può esercitare la delega;
- 3) l'**oggetto** che deve essere disciplinato dal decreto legislativo.

Secondo PALADIN, l'art. 76 Cost., che disciplina l'istituto del decreto legislativo, non configura una delega in senso tecnico, ma attribuisce un potere legislativo nuovo in capo al Governo, più circoscritto. La delega legislativa, infatti, è sempre *revocabile* da parte del Parlamento, in modo esplicito ma anche implicito, attraverso l'esercizio diretto da parte del Camere del potere legislativo precedentemente delegato (CARETTI-DE SIERVO).

La potestà primaria del Governo, quindi, non è né autonoma né ordinaria. Il procedimento di delegazione legislativa è un *procedimento duale* di produzione del diritto che vede protagonisti sia il Parlamento, cui spetta approvare la legge delega, sia il Governo, cui spetta approvare sulla base di quella legge il decreto legislativo delegato. Si tratta, in pratica, di un *procedimento a costante compartecipazione Parlamento-Governo*, nel senso che l'iniziativa è in genere governativa, il Parlamento discute e vara la legge di delegazione, quindi il Governo predispose uno schema di decreto legislativo che deve essere esaminato dalle Camere; infine il Governo delibera definitivamente, accogliendo per lo più le indicazioni parlamentari (BARBERA-FUSARO).

La determinazione dei principi e dei criteri direttivi costituisce la limitazione più importante per impedire che si configurino deleghe in bianco e rappresenta il parametro per il controllo sull'esercizio del potere delegato, politico da parte del Parlamento e giurisdizionale da parte della Corte costituzionale.

È violazione del disposto costituzionale la determinazione di principi e criteri estremamente generici (CARETTI-DE SIERVO). La delega non può essere generica, perché altrimenti il Parlamento svuoterebbe di significato l'art. 70 Cost. (BIN-PITRUZZELLA).

Altra questione è se il Governo esaurisce il potere delegatogli adottando il decreto legislativo o meno. CARETTI-DE SIERVO ritiene che il Governo, salva espressa previsione difforme, esaurisca il potere delegato con l'adozione di un decreto legislativo, senza poter quindi nuovamente riesercitarlo, pur non essendo scaduto il periodo previsto nella legge di delega. Di contro, MARTINES sostiene che il potere del Governo non si esaurisce appena esercitato, ma si presta ad un esercizio ripetuto, salvo espresso divieto del legislatore delegante.

In ogni caso, tutti concordano sul fatto che il Governo non ha alcun obbligo giuridico di esercizio della delega, ma semmai un obbligo (e un interesse) politico.

Nella prassi il ricorso all'istituto della delegazione legislativa è sempre più frequente. La delega, infatti, mostra degli evidenti vantaggi, primo fra tutti la possibilità di addivenire ad un provvedimento maggiormente partecipato. Mentre l'iter parlamentare è sostanzialmente *chiuso all'esterno*, la delegazione consente al Governo di avvalersi della collaborazione di esperti e tecnici della fattispecie in esame nell'elaborazione della disciplina legislativa (ROLLA).

Un caso anomalo di decreti legislativi è quello dei decreti adottati dal Governo in caso di guerra, previa deliberazione dello stato di guerra e di un conseguente atto di conferimento dei poteri necessari. In questo caso i criteri ed i principi direttivi possono essere generici o non predeterminati. Secondo CARETTI-DE SIERVO il conferimento di poteri riguarda anche i poteri normativi in settori molto estesi, con la facoltà del Governo di sospendere o derogare temporaneamente ad alcune disposizioni costituzionali. BARBERA-FUSARO, al contrario, ritiene che gli atti con forza di legge che il Governo può adottare in caso di guerra non possano ritenersi abilitati a derogare alle disposizioni della Costituzione.



## RASSEGNA STAMPA

### *Creare un mondo migliore. La sfida dei progressisti*

Il test di ogni moderno partito progressista è se ha il coraggio di cambiare. Il test di ogni cambiamento è se funziona: cioè se produce risultati positivi. In base a questo, possiamo dire che Tony Blair e il partito laburista britannico hanno funzionato benissimo. Hanno ottenuto, in effetti, un successo straordinario. È facile, quando le cose vanno bene, dare per scontato il lungo e duro lavoro che c'è dietro un progresso politico, economico e sociale come quello vissuto dalla Gran Bretagna nell'ultimo decennio. Si può essere tentati dal concludere che quel progresso sia uno sviluppo naturale, che chiunque avrebbe potuto produrlo.

Ebbene, non è andata così: il successo di Blair e del Labour non è stato un caso. Non è un caso che oggi il Regno Unito abbia il tasso di disoccupazione più basso tra i paesi del G8. Non è un caso che abbia moltiplicato gli investimenti nei servizi sociali, nella sanità, nell'istruzione. Non è un caso che abbia raddoppiato il budget per combattere la povertà. Non è un caso che sia un modello per guidare la lotta all'Aids e gli aiuti ai paesi del Terzo Mondo. Non è un caso che sia all'avanguardia nell'affrontare il problema del cambiamento climatico. E che cerchi di dare a popoli lontani le stesse opportunità di cui godono i suoi cittadini. [...]

Ho seguito con attenzione questo congresso laburista. Ho ascoltato la visione del futuro espressa l'altro giorno da Gordon Brown. Quindi ho ascoltato il magnifico discorso d'addio di Tony: un discorso appassionato e sincero, carico di orgoglio ma anche di umiltà, e soprattutto, la cosa a mio avviso più importante, pieno di gratitudine, devozione, amore. A questo punto, tirate le somme del congresso, il Labour deve affrontare la perenne domanda della politica: e adesso cosa facciamo? Ho letto un sondaggio sul *Guardian* secondo cui il 75 per cento della popolazione britannica vuole un «cambiamento». Ma certo, lo penso anch'io: è sempre ora di cambiare qualcosa, in una grande dinamica nazione.

La questione non è «se» cambiare: bensì «come» cambiare, e in quale direzione. È questo che fa la differenza. Ebbene, se posso dare ai laburisti un consiglio da amico, ogni volta che discuteranno con il partito avversario in parlamento, ogni volta che lo affronteranno alle elezioni, ricordino che la sfida sarà tra «cambiamento» e «tut-

to come prima»: e il Labour è stato in questi dieci anni e deve sempre restare il «Partito del cambiamento». Non il partito del cambiare tanto per cambiare: bensì cambiare per migliorare la vita dei cittadini, per adeguarla alle nuove esigenze del mondo globalizzato.

Dunque dobbiamo cambiare il mondo, e la direzione da prendere è chiara: rimpiazzare l'ineguaglianza con pari opportunità, il terrorismo con la sicurezza, l'insostenibilità del pianeta con la difesa dell'ambientalismo e la conservazione delle energie. Alcune misure da prendere sono evidenti: una politica per la sicurezza contro le armi di sterminio di massa, per esempio, e a tale proposito voglio ringraziare gli anonimi uomini e donne dei servizi segreti britannici che all'inizio di agosto hanno sventato il complotto per far saltare in aria numerosi aerei diretti in America con un esplosivo liquido. Ma poiché non possiamo eliminare completamente questo nemico ci sono altre misure che vanno prese per debellarlo: scuole per i giovani, lavori per gli adulti, aiuti ai paesi poveri. Costano un po' di soldi, simili iniziative, ma comunque costano molto meno che combattere una guerra. E per cambiare il mondo, occorre cominciare cambiando casa propria.

Diceva Niccolò Machiavelli che la cosa più difficile, nelle questioni umane, è cambiare l'ordine costituito delle cose. Le forze progressiste hanno un onere speciale in questo ambito. È a noi che tocca cambiare, siamo noi la forza che deve operare per dare uguali opportunità a tutti, impedendo la concentrazione di ricchezza e potere nelle mani di una *élite*. I laburisti britannici lo hanno fatto e continuano a farlo. Io rimango convinto che le odierne forze progressiste, la cosiddetta Terza Via, offrano di gran lunga la migliore promessa di benessere economico e di una società più giusta. La grande promessa della politica progressista è che la nostra comune umanità è immensamente più importante delle nostre differenze individuali. Quel bambino nato sotto una capanna in Africa è intelligente quanto i nostri figli nati nelle capitali d'Occidente, e ha diritto alla loro stessa vita.

Dal discorso pronunciato da *Bill Clinton* al congresso del partito laburista britannico a Manchester, *La Repubblica*, 28 settembre 2006

### *Il paese della lentezza*

Di lumache, ormai, non se ne trovano facilmente, o forse non abbiamo il tempo di cercarle, nei prati dopo la pioggia, e ancor meno la pazienza di prepararle, e me-

no che mai l'arte di cucinarle. Però il problema della lumaca (in piemontese: lumassa) rimane, e anzi secondo me è il problema fondamentale dell'Italia.

Ci sono tante cose che, più o meno confusamente, sappiamo che prima o poi dovremo fare. Per esempio, la mia generazione (quella del '68) sa perfettamente che l'età della pensione andrà alzata, e l'importo delle pensioni ridotto, a meno di voler scaricare sui nostri figli e nipoti le conseguenze dei nostri privilegi. Altrettanto bene sappiamo che non si potrà andare avanti in eterno senza veri controlli di qualità nella scuola, nell'università, nella sanità. Che difficilmente potremo continuare a fare a meno di un moderno sistema di ammortizzatori sociali, capace di aiutare chi ha davvero bisogno. Che prima o poi dovremo trovare il modo di premiare un po' di più il merito e la responsabilità individuale. Che le tasse, la burocrazia e l'evasione fiscale soffocano la crescita. E che difficilmente l'Europa civile ci consentirà in eterno di avere quattro regioni in mano alla criminalità organizzata.

Tutte queste cose le sappiamo, e sappiamo che dobbiamo agire. Sappiamo anche, all'ingrosso, che cosa si dovrebbe fare. Chiedete a Fassino, a Rutelli, a Bersani, a Mario Monti, al governatore della Banca d'Italia, agli economisti indipendenti, ai liberali di destra e di sinistra e più o meno vi diranno tutti le stesse cose: liberalizzare, promuovere il merito, tagliare gli sprechi, ridurre l'evasione, abbassare le tasse, riformare il welfare. In una parola: scongelare il sistema.

Ma è qui che interviene la lumassa, cioè il fattore lentezza. C'è chi pensa che abbiamo ancora tempo, abbastanza tempo, e quindi si preoccupa soprattutto di tenere la barca a galla (risanamento), sperando che poi — concertando, negoziando, «aprendo tavoli» — la barca vada da qualche parte senza affondare (riforme). C'è invece chi pensa che di lumassa si muore, perché l'Italia, che è in declino da un decennio, non può permettersi di procedere sulla strada delle riforme con la lentezza delle due ultime legislature, quella di Prodi (1996-2001) e quella di Berlusconi (2001-2006). Se non si interviene con decisione sui conti pubblici, saremo sempre più vulnerabili ai rialzi dei tassi di interesse. Se anziché ridurre le spese improduttive si aumentano le tasse si rischia di frenare la crescita. Se non si alleggerisce il carico fiscale degli onesti (cittadini e imprese) si alimenta l'economia sommersa e si dà spazio a quella criminale. Se non si riforma il welfare, a pagare saranno soprattutto i giovani e i veri poveri.

Chi vede le cose in questo modo non teme solo il ritorno di Berlusconi, che nella scorsa legislatura ha fatto ben

poco per accelerare lo scongelamento del sistema, ma teme altrettanto la lumassa riformista, l'exasperante lentezza di Prodi e della dirigenza dell'Unione. Sono passati quasi 20 anni dalla caduta del muro di Berlino, 15 dal crollo della prima Repubblica, 11 da quando è cominciata la costruzione del Partito Democratico, eppure siamo ancora in mezzo al guado, spesso con gli stessi tormenti, le stesse liturgie, gli stessi tic, la stessa mentalità. La maledizione della sinistra in Italia non è semplicemente di avere alcune idee sbagliate (ossia presumibilmente dannose per il Paese), ma è il tempo infinito che impiega a liberarsene. Pietro Ichino ricordava recentemente che molte delle cose che la sinistra oggi considera benefiche — ad esempio il part-time delle donne o le assunzioni nominative — sono state a lungo considerate tabù, e hanno attirato sui loro sostenitori odio, rancore, accuse di tradimento, minacce e in qualche caso persino azioni violente. Non ho troppi dubbi sul fatto che la storia si ripeterà: le cose che oggi a sinistra appaiono scandalose, o premature, o troppo radicali, appariranno perfettamente normali fra dieci, quindici o venti anni, proprio come alla fine sono diventati normali il televisore a colori e il part-time delle donne, due cose che non piacevano per niente al vecchio Pci. Quel che non appare altrettanto sicuro è che, in assenza di shock esterni capaci di scuoterci e di costringerci — come nel 1992, dopo la svalutazione — ad affrontare finalmente i nostri problemi, l'Italia possa permettersi altri anni di discussioni, maturazioni, travagli, mediazioni, riflessioni, ricomposizioni. Ciò che va fatto, prima o poi lo faremo per forza. Ma agire oggi, domani, o dopodomani non è la stessa cosa. Perché più lasciamo passare il tempo, più il conto è destinato a farsi salato. È questo che temono i riformisti più impazienti. È questo che nelle ultime settimane ha mosso iniziative come il «tavolo dei volenterosi», o la Conferenza di Glucus organizzata da Linda Lanzillotta e Antonio Polito. Volenterosi, liberali, riformisti radicali temono che il tempo del Paese scorra rapido, troppo rapido per i tempi della politica così com'è oggi. Ed è rispetto a questo loro (giustificato) timore che un po' tutti quanti — governo, maggioranza, opposizione, sindacati — appaiono incredibilmente sordi.

L. RICOLFI, *La Stampa*,  
4 novembre 2006

## **Eluana, Napolitano non firma il decreto. Berlusconi manda un ddl al Senato**

*Scontro senza precedenti tra Governo e Quirinale  
Lunedì palazzo Madama decide quando  
avviare l'esame*

**Roma** (6 febbraio) – È scontro duro fra il Quirinale e il premier Silvio Berlusconi. Il premier ha tentato infatti di

varare un decreto legge per impedire l'interruzione dell'alimentazione a Eluana Englaro, sfidando apertamente il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che si era detto contrario a un intervento d'urgenza. Napolitano non ha firmato il provvedimento licenziato dal governo e l'esecutivo ha deciso di trasformarlo in

disegno di legge. Un braccio di ferro, quello tra Palazzo Chigi e il Quirinale che non ha precedenti per la dinamica e la "pubblicità" data alle divergenze.

**Berlusconi ha infatti convocato un Consiglio dei ministri** che in serata ha approvato il ddl per consentire l'alimentazione e l'idratazione ai soggetti che non sono in grado di provvedere a se stessi. Il testo recepisce le linee del decreto approvato questa mattina dal governo e non firmato da Napolitano. Alla riunione, cominciata alle 20,30, non c'erano i ministri della Lega, già rientrati in Lombardia, che però hanno telefonato al premier – si apprende in ambienti di governo – per esprimere il loro sostegno al provvedimento.

«**Abbiamo preso atto del rifiuto del capo dello Stato** ma abbiamo ribadito l'urgenza del provvedimento. Ci siamo riuniti e abbiamo approvato un disegno di legge che recepisce il testo del decreto», ha affermato il premier sceso per la seconda volta in un giorno in sala stampa a palazzo Chigi.

**Appello per seduta straordinaria Senato.** «Lo abbiamo inviato immediatamente a Palazzo Madama rivolgendolo un accorato appello al presidente del Senato per l'immediata convocazione dell'Assemblea in seduta straordinaria», ha proseguito il premier.

**La Conferenza dei capigruppo del Senato è stata quindi convocata per le 12 di lunedì 9 febbraio.** La Conferenza dovrà verosimilmente procedere a un aggiornamento del calendario dei lavori per far posto al disegno di legge del governo sul caso Englaro.

**Il presidente della Repubblica nel pomeriggio aveva preso atto con rammarico** della deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del decreto-legge relativo al caso Englaro – si legge in una nota della presidenza della Repubblica –. Avendo verificato che il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità da lui tempestivamente rappresentate e motivate, il Presidente ritiene di non poter procedere alla emanazione del decreto».

**Il testo del decreto.** Il decreto varato oggi dal governo prevede il "no" alla sospensione della alimentazione e idratazione, «in attesa dell'approvazione di una organica disciplina in materia». Questo il testo del decreto, letto dal premier durante la conferenza stampa al termine del Consiglio dei ministri: «In attesa dell'approvazione di una completa ed organica disciplina legislativa in materia di fine vita, l'alimentazione e idratazione in quanto forme di sostegno vitale e fisiologicamente finalizzate ad alleviare le sofferenze, non possono in alcun caso essere sospese da chi assiste soggetti non in grado di provvedere a se stessi».

**Se avessimo rinunciato al varo del decreto su Eluana** «avremmo trasferito la responsabilità legislativa da organo governo a altro organo: e quindi è chiaro che non era possibile prendere atto e accettare una situazione di questo genere», ha affermato il presidente del Consiglio riferendosi al no del Colle al decreto. «I formalismi – ha aggiunto il capo del governo – quando si tratta di una vita umana non ci possono fermare: sono l'ultima cosa che ci devono fermare».

**Il Colle non firma? Legge in tre giorni.** «Se il Capo dello stato, caricandosi di questa responsabilità nei confronti di una vita, dovesse decidere e perseverasse nella sua decisione di non firmare la presentazione al Parlamento di questo decreto legge, noi inviteremo immediatamente il Parlamento a riunirsi ad horas e ad approvare in pochissimo tempo, due o tre giorni, una legge che anticipasse quella legge che è già nell'itinerario legislativo», aveva poi sottolineato il presidente del Consiglio prima che napolitano confermasse la scelta di non firmare il decreto. «Se non ci fosse la possibilità di ricorrere ai decreti tornerei dal popolo a chiedere il cambiamento della Costituzione e del governo», aveva aggiunto il premier.

**Costituzione non adeguata ai tempi.** Con Napolitano ci sono sempre stati rapporti di cordialità e «mi auguro di mantenere questa cordialità», ha rilevato ancora il premier, rimarcando che nei rapporti con il capo dello Stato non c'è assolutamente nulla che possa portare a un "impeachment". Berlusconi ha quindi ribadito «che non si può governare il Paese con un'architettura costituzionale non adeguata ai tempi». «Se necessario – ha aggiunto il Cavaliere – si può arrivare a una scrittura più chiara della Costituzione».

**«Credo di interpretare il sentimento della maggioranza degli italiani»**, ha sostenuto ancora il premier riferendosi alla decisione di intervenire sulla vicenda di Eluana.

**«Andiamo avanti con il decreto.** Se io non intervenissi con un decreto, sentirei personalmente di aver compiuto una omissione di soccorso. Non possiamo far ricadere su di noi la responsabilità della morte di Eluana», sarebbero queste le parole pronunciate da Berlusconi durante la lunga e difficile discussione in consiglio dei ministri sul caso Englaro e sulla missiva arrivata dal Quirinale per dire no ad un decreto del governo.

**«Non c'è stata una vera e propria discussione**, non ci sono stati elementi in tal senso – ha detto ancora il premier – perché anche ministri che avevano una posizione difforme da quella che io vi ho espresso come mia posizione circa lo stato vegetativo di Eluana (e ringrazio in questo senso il ministro dell'Ambiente) hanno ritenuto, trattandosi di materia più grande che riguarda la

funzionalità del governo e la possibilità di governare il paese, di dare il loro voto, che quindi è stato espresso all'unanimità da tutti i ministri del governo».

**Fini preoccupato per no governo al Colle.** «Desta forte preoccupazione che il Consiglio dei ministri non abbia accolto l'invito del capo dello Stato, ampiamente motivato sotto il profilo costituzionale e giuridico, ad "evitare un contrasto formale in materia di decretazione d'urgenza"». Lo afferma in una nota il presidente della Camera Gianfranco Fini.

**Il presidente del Senato, Renato Schifani,** senza dirlo esplicitamente appoggia invece il governo. Schifani ha infatti comunicato che, ove fosse presentato un disegno di legge ordinario per disciplinare gli ultimi drammatici sviluppi della vicenda Englaro, è sua intenzione convocare con urgenza la conferenza dei capigruppo al fine di proporre una pronta calendarizzazione del provvedimento o, preferibilmente, di un suo esame in sede deliberante da parte della commissione competente che ha già al proprio esame il tema del «testamento biologico»: lo rende noto l'ufficio stampa del Senato.

**La Russa: su di Berlusconi ha quasi posto voto di fiducia.** Al momento della votazione in Consiglio dei ministri sul varo del decreto su Eluana «il presidente del Consiglio Berlusconi ha quasi posto il voto di fiducia», ha affermato il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, ricostruendo quanto avvenuto in Cdm. «La ministro Prestigiacomo – ha affermato La Russa – non ha preso la parola e alla fine, quando si votava, ha dato l'impressio-

ne di volersi astenere. Il presidente del Consiglio le ha detto che preferiva una non astensione: su questa questione ha quasi posto il voto di fiducia». «A quel punto – prosegue La Russa – avevano già parlato tutti o quasi e nessuno aveva detto di essere contro il decreto. Qualcuno aveva espresso problemi di opportunità, io tra questi, ma non c'erano stati interventi contrari, anzi ce ne erano stati parecchi fortemente favorevoli».

**Vaticano deluso da Napolitano.** «Sono costernato che in tutte queste diatribe politiche si ammazzi una persona» e «sono profondamente deluso» dalla decisione del presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, di non firmare il decreto che avrebbe imposto lo stop all'alimentazione e idratazione a Eluana Englaro. È quanto ha affermato all'agenzia Ansa il card. Renato Raffaele Martino, presidente del pontificio consiglio Giustizia e Pace.

«Eluana è viva» «ha il diritto di vivere» e «la comunità politica deve sostenere la sua vita con i mezzi che ci sono», aveva affermato all'agenzia Ansa in precedenza mons. Elio Sgreccia, presidente emerito della pontificia accademia per la vita, dopo l'approvazione da parte del governo del decreto. Secondo mons. Sgreccia, in merito al caso di Eluana Englaro esiste «un potere dei medici e della comunità politica» che dispone di mezzi come «norme e leggi». Questi «hanno il dovere di sostenere la donna» che è «una creatura debole che deve essere protetta» attraverso «l'alimentazione e l'idratazione».

*Il Messaggero, 7 febbraio 2009*

## **Il decreto anticrisi è diventato legge: "Tassa sull'oro solo con l'ok della Bce"**

Con 166 voti a favore, 109 contro e nessun astenuto, il Senato ha definitivamente convertito in legge il decreto anticrisi. Erano le 10.55 del mattino quando è arrivato il disco verde di Palazzo Madama; poco dopo, alle 11.30, il governo ha varato il nuovo decreto che contiene le correzioni al testo su Corte dei Conti, ministero dell'Ambiente e scudo fiscale.

La tassa sull'oro resta invece confermata: il prelievo del 6% sulle plusvalenze (cioè sul ricavato) delle riserve auree della Banca d'Italia e degli altri istituti di credito è ancora lì, nonostante le obiezioni (discrete ma continue) di Palazzo Koch e i dubbi di Giorgio Napolitano.

Subito dopo la conclusione del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi ha però diffuso un comunicato in cui viene fornita l'interpretazione autentica della norma: per eseguire il prelievo servirà il parere «non ostativo, cioè favorevole» della Banca Centrale Europea e l'assenso

di Bankitalia, la norma altrimenti «non potrà avere applicazione». Dunque non ci sarà nessun prelievo forzoso sull'oro conservato nel caveau di Via Nazionale. «È evidente - dice il presidente del Consiglio - che, nella lettera e nello spirito, la norma è pienamente rispettosa dell'indipendenza istituzionale e finanziaria della Banca d'Italia e del tutto coerente con i principi del Trattato e del sistema europeo delle Banche Centrali».

Berlusconi ritiene di aver così disinnescato la grana aurea - scoppiata soprattutto dopo l'affondo del ministro Tremonti al Senato sull'oro che «è del popolo italiano, dei contribuenti» (dunque tassabile) mitigata dall'assicurazione che il governo avrebbe rispettato l'architettura costituzionale e l'eurosistema - soppeso tanto i timori di Bankitalia di un attacco alla propria indipendenza veicolato attraverso la sforbiciata alle riserve auree, quanto quelli dell'Europa, che non vuole che la politica economica dei governi sia finanziata dalle banche centrali.

Lingotti d'oro a parte, le correzioni apportate dal governo al decreto anti-crisi sanano la ferita inferta al ministro dell'Ambiente, che ora sarà chiamato a esprimere il suo parere sulla costruzione di nuove centrali energetiche di concerto con gli altri ministeri del settore; mitigano la stretta sulla Corte dei Conti rendendo possibili le indagini del pm sul danno erariale se c'è una «specifica e concreta notizia di danno»; e eliminano lo scudo fiscale per chi è già sotto processo per esportazione illecita di capitali.

I due decreti (quello anticrisi e quello con le correzioni) arriveranno simultaneamente sul tavolo di Giorgio Napolitano, tra lunedì e martedì: il capo dello Stato valuterà correzioni e chiarimenti che aveva richiesto e poi li firmerà uno di seguito all'altro (il primo per la promulgazione, il secondo per l'autorizzazione) in modo che le parti da modificare non vadano in vigore nemmeno per un istante.

Le ultime battute in Senato sono state segnate da un crescendo di polemiche da parte dell'opposizione. Un senatore dell'Idv, Stefano Pedica, è entrato in aula con una t-shirt bianca con su scritto «Giorgio non firmare». Tutto il gruppo dei dipietristi ha chiesto a Napolitano di non promulgare il decreto. «L'iter di questo provvedimento - ha commentato la capogruppo del Pd Anna Finocchiaro - si conclude in maniera ridicola e rocambolesca», visto che il decreto, dopo due voti di fiducia, è stato immediatamente modificato.

Soddisfatta, invece, la maggioranza: «Il governo oggi ha dato una risposta pronta ed efficace alle richieste delle famiglie, a quella delle piccole e medie imprese che formano il tessuto produttivo del Paese e alle esigenze di nuove infrastrutture per il Meridione», ha detto il sottosegretario Paolo Bonaiuti.

*La Stampa*, 1 agosto 2009





## Spunti *interdisciplinari*

### ***Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri durante la storia d'Italia***

Nel corso della storia d'Italia gli equilibri di potere tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri, vale a dire la prevalenza dell'uno o dell'altro nella determinazione della politica nazionale, sono più volte cambiati.

Nel periodo in cui era in vigore lo Statuto albertino, il Presidente del Consiglio era un primo tra pari nell'ambito di un Governo alle cui decisioni concorrevano tutti i ministri.

Al contrario, in periodo fascista il Presidente del Consiglio vide rafforzati notevolmente i propri poteri, dirigendo personalmente la politica del paese e svilendo la natura collegiale del Consiglio dei Ministri. L'Assemblea Costituente, nel desiderio di rifiutare entrambe le opzioni, elaborò un modello diverso, punto di incontro di entrambe le esperienze.

Il testo costituzionale, infatti, delinea una struttura flessibile, nel cui ambito a prevalere è il Consiglio dei Ministri o il Presidente del Consiglio in funzione dell'attività di governo e del grado di coesione della maggioranza parlamentare. Ad esempio, nella fase di determinazione dell'indirizzo politico del paese è il Consiglio dei Ministri ad assumere una posizione centrale, ma nella fase di attuazione di quell'indirizzo è il Presidente del Consiglio ad emergere.

---

### ***Esercitazione:***

Con l'aiuto dell'insegnante di storia, prova a descrivere i diversi equilibri tra Consiglio dei Ministri e Presidente del Consiglio in epoca statutaria, fascista e repubblicana. Prova, inoltre, a fare esempi concreti di funzioni esercitate più dall'uno o dall'altro nei diversi periodi.