

Approfondimento
relativo
all'organizzazione
del Governo

Approfondimenti per l'area C

FUNZIONI DEL GOVERNO

Il Governo è un organo costituzionale di natura non elettiva, ma parlamentare.

E' l'espressione della maggioranza parlamentare di cui deve godere, naturalmente la fiducia.

Il Governo esercita due tipi di funzioni:

- Istituzionali (o normali);
- Funzioni eccezionali.

Le funzioni istituzionali esercitate dal Governo sono:

- a) Funzioni di indirizzo politico;
- b) Funzione di alta amministrazione;
- c) Funzioni di amministrazione in senso stretto.

A 1) la funzione di indirizzo politico è sicuramente quella più importante. Consiste nell'individuare gli obiettivi che il Governo intende raggiungere, i modi e i mezzi per concretizzarli. Sotto questo aspetto le norme contenute nella Costituzione, in modo generale, hanno già individuato questi obiettivi, ma per realizzarli è necessario che il Governo operi scelte politiche adeguate nel contesto storico in cui esse vengono applicate. Spetta al Presidente del Consiglio, esporre nella dichiarazione programmatica, la linea politica del Governo che intende realizzare durante il suo mandato. Tuttavia anche se non è obbligato, il Governo deve rispettare l'impegno programmatico preso davanti alle camere, se non lo farà ne risponderà politicamente e il Parlamento potrebbe revocargli la fiducia.

La funzione di indirizzo politico viene attuata dal Governo tramite i cosiddetti atti politici che possono essere:

- Leggi (legge di approvazione del bilancio dello stato);
- Decreti (es. decreto nomina del governo);
- Atti informali (dichiarazione programmatica con la quale il Presidente del Consiglio, davanti alle Camere, delinea la politica che il governo intende perseguire).

A 2) funzione di alta amministrazione: è la funzione esercitata dal Governo che consiste.

- Nella nomina dei responsabili degli enti pubblici e dei supremi organi dello Stato (Presidente Consiglio di Stato, etc.);

- Nella emanazione dei regolamenti o di ordinanze di urgenza;
- Nella risoluzione dei conflitti che potrebbero sorgere tra i ministri;
- Nell'annullamento degli atti amministrativi ritenuti illegittimi emanati nell'ambito dell'attività amministrativa degli organi dello Stato.

A 3) funzione amministrativa (o esecutiva): si può definire attività amministrativa, quella attività che persegue i fini pubblici previsti dalla legge. Sotto questo aspetto, il governo è tenuto ad eseguire quanto previsto dalla legge.

B 1) la funzione legislativa: come è noto la funzione legislativa è, in via normale, esercitata dal Parlamento. Tuttavia, in via eccezionale può essere esercitata anche dal Governo attraverso l'emanazione:

- di decreti legislativi (art. 76 Costituzione);
- di decreti legge (art. 77 Costituzione);
- di regolamenti.

Il potere del Governo di emanare atti normativi che hanno valore di legge è detto “*potere di ordinanza*”.

Le ordinanze, che contengono norme giuridiche aventi efficacia obbligatoria anche per i cittadini sono dette “*giuridiche*”.

- Appartengono a questa categoria, i decreti legge, i decreti legislativi, i regolamenti. Le ordinanze che regolano l'attività amministrativa degli organi che dipendono da chi la emette sono dette “*amministrative*”.

Fanno parte delle ordinanze giuridiche:

- I decreti legge (emanati in caso di necessità e di urgenza);
- I decreti legislativi, detti anche decreti delegati, in quanto è il Parlamento che concede al Governo l'autorizzazione ad esercitare la funzione legislativa temporaneamente e nei limiti e coi criteri definiti nella legge delega. Sotto questo aspetto va messo in evidenza che l'attività legislativa del Governo trova il suo fondamento e i suoi vincoli nella volontà di delegazione da parte del Parlamento. Nel caso del decreto legge questa volontà viene espressa successivamente mediante la conversione in legge dei decreti stessi.

I limiti entro i quali viene delegata la funzione legislativa al Governo sono:

- di contenuto: l'oggetto della delega deve essere chiaro e definito, nel senso che il governo non può emettere atti normativi con un contenuto diverso da quello per cui è stato delegato.
- di tempo: nella delega deve essere stabilito entro quali termini il Governo deve emanare i decreti legislativi, nel senso che se decade il termine (es. sei mesi) il Governo non può più emanare la legge, a meno che il Parlamento non conceda una proroga con una successiva legge-delega;
- di finalità o discrezionalità: il Governo nell'emanare l'atto normativo gode di una certa discrezionalità;
- di materia: la delega non può contenere materie che sono sottratte alla competenza del Governo (es. legge del bilancio, elettorale, rettifica trattati internazionali, etc);
- di competenza: nel senso che la delega viene data solo all'organo collegiale e non agli organi individuali. Solo la delega per l'amnistia e l'indulto è data al Presidente della Repubblica che è organo individuale;
- di forma: nel senso che la legge delega deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri e pubblicato sulla G.U.

Come abbiamo già accennato, il Governo deve far fronte a situazioni di gravità ed emergenza, ha la facoltà di emettere i decreti legge, che sono atti normativi provvisori e che per diventare legge ordinaria devono essere ratificati dal Parlamento.

L'iniziativa relativa alla proposta di decreti legge è del Governo e non del parlamento (come invece avviene per i decreti legislativi). Il motivo sta nel fatto che la struttura del Governo è più snella di quella del Parlamento nel porre in atto una norma che ha il carattere di urgenza, naturalmente se ne assume tutte le responsabilità sia di carattere politico che sotto altri aspetti.

Per quanto riguarda i decreti legge, l'articolo 77 della Costituzione precisa che “quando, in casi straordinari di necessità o d'urgenza, il governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con la forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”.

Anche i regolamenti come abbiamo già detto sono ordinanze giuridiche, ma mentre i decreti legge e i decreti legislativi hanno la stessa efficacia della legge formale, i regolamenti hanno invece

una portata normativa più ridotta nel senso che essi hanno la funzione di un atto amministrativo, e quindi possono soltanto ampliare, integrare o interpretare l'oggetto della norma legislativa.

Il procedimento di formazione di un regolamento inizia con la predisposizione, da parte del Ministro competente di uno schema (del regolamento) che viene prima sottoposto all'analisi degli esperti del Ministro (uffici competenti) e poi viene sottoposto al parere del Consiglio di Stato ed infine all'approvazione del Consiglio dei Ministri; viene registrato presso la Corte dei Conti e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale; entra in vigore dopo 15 giorni.

I regolamenti hanno efficacia interna quando regolano un determinato settore dell'organizzazione della pubblica amministrazione; ed efficacia esterna quando si rivolgono a tutti i cittadini.

Inoltre i regolamenti possono essere:

- Di *esecuzione ed attuazione* a seconda che devono completare o attuare una legge (sono i più numerosi);
- Di *organizzazione* nel senso che regolano l'organizzazione ed il funzionamento della pubblica amministrazione, i suoi uffici, il personale;
- *Indipendenti*: regolano settori che non sono disciplinati dalla legge, oppure la legge è lacunosa;
- *Delegati*: sono atti posti in essere dal governo su autorizzazione legislativa, per disciplinare in modo nuovo delle materie prima regolate da leggi ordinarie pure per derogare a leggi.

Vi sono poi dei regolamenti che vengono emessi dai singoli organi del potere esecutivo o enti autarchici, pertanto possiamo avere:

- Regolamenti ministeriali o interministeriali: devono avere il parere preventivo del consiglio di Stato, il visto e la registrazione della Corte dei Conti e devono essere pubblicati sulla G.U.;
- Regolamenti regionali (art.121 Costituzione);
- Regolamenti prefettizi: emanati dal prefetto in qualità di rappresentante del governo a livello locale;
- Regolamenti degli enti autarchici territoriali (comuni e province).

Quando vi sono turbamenti dell'ordine pubblico, il Ministro degli interni (in forza della legge di pubblica sicurezza) oppure i prefetti (delegati dal Ministro) possono dichiarare lo stato di pericolo pubblico ed emanare ordinanze con forza di legge per ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica.

LE ORDINANZE AMMINISTRATIVE

- Le circolari sono norme interne della Pubblica Amministrazione e vincolano i soggetti appartenenti alla stessa che sono subordinati gerarchicamente all'autorità che le emette. Le circolari non sono vincolanti per chi è esterno alla P.A. né i giudici. Tali atti, pur avendo carattere normativo non pongono norme giuridiche ed esauriscono all'interno della P.A. i loro effetti;
- Le istruzioni di servizio non sono altro che direttive impostate ai soggetti della P.A. in corrispondenza di funzioni e compiti.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Presidente del Consiglio non è gerarchicamente superiore ai Ministri, è un “*primis inter pares*” cioè “*primo fra i pari*”. I suoi poteri dovrebbero dipendere dal suo rapporto di fiducia con i ministri, in quanto è lui che ne ha proposto la nomina al Presidente della Repubblica.

Secondo quanto previsto dall'art. 95 della Costituzione il Presidente del Consiglio dei ministri “*dirige la politica generale del governo e ne è responsabile; mantiene l'unità di indirizzo politico amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*”.

Va messo in evidenza, sotto questo punto di vista che quest'ultimo compito è estremamente delicato in quanto, ogni ministro rappresenta determinate ideologie e politiche diverse giacché il governo è di coalizione.

Il Presidente del Consiglio è, dunque, titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito questo assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni.

La legge 23 agosto 1988 n° 400, ha rafforzato la figura del Presidente del Consiglio attribuendogli la facoltà di “*sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politico-amministrative, sottoponendoli all'attenzione del Consiglio dei Ministri*”.

Il Presidente del Consiglio è tenuto a comunicare alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento avvenuto; chiede la fiducia e pone o direttamente o mediante il ministro a chi abbia dato la delega, la questione di fiducia; sottopone al Presidente della Repubblica le leggi perché le promulghi; dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri sottopone al Presidente della Repubblica i disegni di legge da presentare alle Camere e i decreti legge e i regolamenti governativi; il presidente del Consiglio controfirma tutti gli atti suddetti.

Spetta ancora al Presidente del Consiglio presentare alle Camere i disegni di legge di iniziativa del Governo.

Inoltre, il Presidente del Consiglio svolge altre funzioni che si possono così sintetizzare:

- concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che intendono fare se impegnano la politica generale del governo;
- esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e segreti di stato;
- promuove e coordina l'azione del governo circa l'attuazione delle politiche comunitarie;

- promuove gli adempimenti di competenza governativa che segnano le pronunce della Corte di Giustizia della Comunità Europea;
- Cura la tempestiva comunicazione alla Camera dei procedimenti normativi in corso alla Comunità europea alla luce della legge del 24/12/2012 n. 234 che abroga la legge del 4-2-2005, n° 11.
- Promuove e coordina l'azione di governo riguardo ai rapporti con le regioni. Sotto questo aspetto e sempre in linea con quanto previsto dalla legge 24/12/2012 n. 234, convoca almeno ogni quattro mesi, una sessione speciale della conferenza permanente per i rapporti tra Stato –Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Tenuto conto delle molteplici funzioni del Presidente del Consiglio la legge 400/88 ha istituito un organo detto “*segretariato generale della presidenza del Consiglio dei Ministri*”.

Il segretariato è presieduto da un segretario generale che talvolta è coordinato da un vice segretario- entrambi possono non provenire dalla P.A. restano in carica quanto dura il governo.

Il segretariato fa parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Inoltre sono organi ausiliari del Governo: il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l'Avvocatura dello Stato e il CNEL (quest'ultimo, in via di soppressione).

RESPONSABILITA' DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Il Presidente del Consiglio ha una responsabilità politica che gli viene attribuita dall'art. 95 della Costituzione per il quale egli “dirige la politica generale del governo e ne è responsabile” davanti alle camere. Sotto questo aspetto possiamo dire che la sua responsabilità è di tipo collegiale, nel senso che eventuali sue dimissioni obbliga automaticamente a dimettersi tutti i membri del governo.

Il Presidente del Consiglio ha poi una responsabilità giuridica, che può essere *civile* quando egli violi dei diritti soggettivi, in tale eventualità egli è tenuto a risarcire i danni ai sensi dell'art. 2043 del C.C., come un qualsiasi cittadino; oppure *penale* e può riguardare i cosiddetti reati propri, ossia i reati compiuti nello svolgimento delle sue funzioni, per i quali è perseguibile anche se ha cessato la sua carica e i reati *comuni* cioè quei reati che possono essere commessi da qualsiasi cittadino.

In seguito all'abolizione della “*Commissione Inquirente*” per i reati penali sia per la prima che per la seconda tipologia viene giudicato dai tribunali ordinari come qualunque cittadino.

E' comunque sempre necessaria l'autorizzazione per potere procedere contro il Presidente del Consiglio.