



IL GOVERNO

■ Rubrica a cura di Filippo Pizzolato e Rocco Artifoni

N

ella nostra Costituzione il capitolo dedicato al Governo è diviso in tre sezioni: il Consiglio dei ministri, la Pubblica amministrazione e gli Organi ausiliari. In altre parole il Governo della Repubblica è composto da diverse Istituzioni che insieme concorrono a far funzionare il sistema amministrativo del Paese.

Il Consiglio dei ministri è composto dal Presidente del Consiglio e da tutti i ministri (art. 92), i quali sono tutti nominati dal Presidente della Repubblica, seppure su proposta del Presidente del Consiglio. Il Presidente della Repubblica, nella formazione del Governo, deve tenere in considerazione l'esigenza, su cui si basa la forma di governo parlamentare, che tale Governo possa ottenere la maggioranza dei consensi sia alla Camera che al Senato.

Il Governo non è dunque eletto dal popolo (come talvolta si vuole far credere) e non esiste un vero e proprio Capo del Governo, in quanto l'organo di vertice del Governo è quello collegiale, il Consiglio dei Ministri. Se da un lato il Presidente del Consiglio "dirige la politica generale del Governo" (art. 95), dall'altro presiede un organo collegiale, nel quale "i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri". In questa prospettiva il Presidente del Consiglio dei ministri "mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri" (art. 95). La funzione fondamentale del Governo è la determinazione dell'indirizzo politico e cioè delle linee prioritarie d'azione dello Stato, nel rispetto dei vincoli costituzionali e internazionali e delle autonomie territoriali (Regioni, Province e Comuni).

"Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati" (art. 96). In altre parole, i ministri non dovrebbero godere di particolari immunità rispetto al comune cittadino.

Nella seconda sezione relativa al Governo, la Costituzione chiarisce il ruolo della Pubblica amministrazione. Va detto innanzi tutto che la Pubblica amministrazione non va considerata alle dipendenze del Governo statale, ma si sviluppa secondo i principi costituzionali del decentramento, dell'autonomia e della sussidiarietà (art. 5 e 118).

In particolare, viene esplicitato che i pubblici uffici devono essere organizzati in modo tale da assicurare "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (art. 97). Per questo si parla di "responsabilità dei funzionari" e di accesso "mediante concorso". In altre parole, tutti hanno la possibilità di accedere alla pubblica amministrazione, ma solo i più preparati potranno svolgere questo compito fondamentale, poiché si tratta di un servizio ad ogni cittadino svolto senza favoritismi. Ecco perché "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione" (art. 98).

Antonio Gramsci nel 1918, 30 anni prima della nascita della Costituzione, definiva l'amministrazione pubblica "come il più delicato e importante organo della vita sociale" e sosteneva che i funzionari dovevano essere assunti "per meriti intrinseci, per comprovata tecnicità e intelligenza". Al contrario, quando i funzionari "opprimono i cittadini con la tirannia della loro incompetenza irraggiungibile, impersonale, irresponsabile" – concludeva Gramsci – "la vita sociale ne soffre, la convivenza civile acuisce i suoi contrasti" e tutto ciò "provoca danni e dispersioni di ricchezza".

Tra gli Organi ausiliari la Costituzione pone anzitutto il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), che deve essere composto "di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive" (art. 99). Si tratta di un "organo di consulenza del-

le Camere e del Governo", al quale viene attribuita anche "l'iniziativa legislativa" per "contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale". Questo articolo della Costituzione, coerente con gli articoli 1 e 4 che pongono il lavoro come fondamento della Repubblica, mette in evidenza come i Costituenti fossero consapevoli dell'importanza dell'economia, a tal punto da stabilire nella Carta un organismo di supporto sia al potere legislativo che a quello esecutivo. La legislazione economica e sociale è considerata talmente

importante che deve essere affrontata mettendo insieme tutte le competenze esistenti. La classe politica non può essere autosufficiente.

Oltre al Cnel, la Costituzione istituisce anche il Consiglio di Stato, che è un organo di consulenza e di tutela giuridico-amministrativa, e la Corte dei conti, che controlla la legittimità degli atti del Governo e la gestione del bilancio dello Stato. "La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo". La Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere" sui risultati dei controlli effettuati.

In queste ultime prescrizioni costituzionali è evidente la preoccupazione che il Governo non potesse aggirare le forme di controllo poste in essere sul suo operato, attraverso il condizionamento dei controllori. Questa "diffidenza" nei confronti del Governo è confermata nella composizione della Corte Costituzionale, l'organo supremo previsto dalla nostra Carta. Infatti, la Corte è composta da quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento e per un terzo dalla Magistratura (art. 135). Il Governo è escluso dall'Istituzione che valuta la legittimità costituzionale delle leggi, sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e sulle accuse contro il Presidente della Repubblica. Negli ultimi anni il Consiglio dei ministri ha approvato disegni di legge per la modifica della Costituzione. Una scelta in palese contrasto con l'impalcatura costituzionale, che prevede che ogni potere svolga la propria funzione entro i propri limiti e sottoposto ai dovuti controlli. Cambiare le "regole del gioco" di certo non rientra nelle prerogative di un Governo.

