

IL POTERE AMMINISTRATIVO ED ESECUTIVO

Composizione del Governo.

Il potere esecutivo ed amministrativo è attribuito al Governo che è al vertice di una serie di organi (centrali o periferici).

Il Governo è un organo costituzionale complesso perchè è composto da:

Presidente del Consiglio dei ministri

Ministri

Consiglio dei ministri

Art. 92 Cost.: " Il Governo della Repubblica è composto del presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri "

I vari organi di cui si compone il Governo si possono distinguere in *necessari e non necessari*.

Sono **organi necessari** quelli espressamente indicati all'art. 92, che sono indispensabili per l'esistenza stessa del Governo:

- **il presidente del Consiglio dei ministri;**
- **i ministri,**
- **il Consiglio dei ministri**

Sono **organi non necessari** quelli che non sono previsti dalla Costituzione e la cui mancanza non invalida l'esistenza del Governo:

- **il vicepresidente del consiglio;**
- **i sottosegretari di Stato e i vice ministri;**
- **i commissari straordinari del Governo;**
- **i comitati interministeriali**

Il presidente del Consiglio

E' l'organo che dirige la politica generale del Governo, di cui è responsabile, e **mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.** (art. 95)

La sua posizione non è di preminenza gerarchica rispetto ai ministri (è *primus inter pares*, cioè primo tra pari), poiché la sua volontà concorre, alla pari con quella dei ministri, a formare l'indirizzo politico del Governo. Tuttavia, la funzione di organo direttivo, coordinatore e moderatore che la Costituzione gli attribuisce, gli conferiscono una posizione costituzionalmente più elevata di quella dei ministri stessi.

le sue attribuzioni principali sono: comunica alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in esso intervenuto;

1. controfirma gli atti più importanti del Presidente della Repubblica (promulgazione delle leggi, decreto di scioglimento anticipato delle Camere...)
2. controfirma tutti gli atti aventi forza di legge (decreti) e gli atti in cui è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri;
3. chiede alle Camere la fiducia e pone la questione di fiducia sugli atti del Governo;
4. sottopone al Presidente della Repubblica i disegni di legge da presentare alle Camere, le

- leggi per la promulgazione, gli atti aventi forza di legge e i regolamenti per la loro emanazione;
5. concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni;

I ministri

Sono organi posti alla direzione di uno dei vari settori in cui si suddivide l'attività amministrativa dello Stato, vale a dire di un **ministero o dicastero**.

Hanno una duplice funzione:

1. come **organi del Governo** concorrono a definirne l'indirizzo politico;
2. come **organi amministrativi** sono al vertice di uno specifico ramo della Pubblica Amministrazione, e da essi dipendono gerarchicamente i vari uffici pubblici che si occupano dell'amministrazione dello Stato

Le attribuzioni dei ministri che rivestono questo duplice ruolo, in virtù del quale vengono definiti **ministri con portafoglio**, sono definite per legge. Normalmente a ogni ministro è affidato un solo ministero. E' possibile tuttavia che per particolari circostanze (assenza, malattia di un ministro ecc.), il titolare di un dicastero ne assuma *ad interim*, cioè provvisoriamente, un altro, o che un dicastero sia assunto, sempre ad interim, dal presidente del Consiglio.

Il presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio, all'atto della costituzione del Governo può nominare **ministri senza portafoglio**, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. I ministri senza portafoglio non hanno la direzione di un ministero. **Essi svolgono funzioni che sono affidate essenzialmente alla loro attività personale**, per le quali non occorre quindi la costituzione di un'apposita unità organica amministrativa. Partecipano alla direzione della politica dello Stato prendendo parte ai lavori del Consiglio dei ministri, unitamente ai ministri con portafoglio, senza avere però gli specifici compiti nel campo amministrativo che incombono ai ministri con portafoglio. La loro nomina può avere lo scopo di assicurare al Governo la partecipazione di persone dotate di particolari capacità e preparazione. Essa frequentemente risponde anche ad un'esigenza di *equilibrio politico*, che si presenta soprattutto nei Governi formati da più partiti, i cd. *Governi di coalizione*.

Il Consiglio dei ministri

E' la riunione collegiale del presidente del Consiglio e dei ministri con e senza portafoglio; è convocato dal presidente, che ne presiede le adunanze e ne dirige le discussioni. Le sue deliberazioni sono adottate a maggioranza e, una volta validamente adottate, vincolano tutti i ministri, compresi quelli dissenzienti o assenti:

L'attribuzione preminente del Consiglio dei ministri è quella di **fissare l'indirizzo politico e amministrativo dell'azione del Governo e, quindi, di elaborarne il programma**.

Sono inoltre sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri i più importanti atti attraverso cui si esplica la funzione esecutiva. Citiamo tra questi:

1. Le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici e alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia al Parlamento;
2. i disegni di legge che il Governo intende presentare alle Camere;
3. gli schemi di decreti legge, decreti legislativi e regolamenti da emanare con decreto del presidente della Repubblica,
4. le questioni internazionali e, in particolare, le linee di indirizzo in tema di politica

- internazionale e comunitaria;
5. gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa.

Il vicepresidente del Consiglio

Il presidente del Consiglio può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione a uno o più ministri delle funzioni di vicepresidente del Consiglio dei ministri. Ricorrendo questa ipotesi, in caso di assenza o impedimento temporaneo del presidente del Consiglio, la supplenza spetta al vicepresidente.

I sottosegretari di Stato

Non sono organi costituzionali, né per conseguenza fanno parte del Governo e vengono nominati in numero variabile presso la presidenza del Consiglio e presso ciascun ministero. Essi coadiuvano il rispettivo ministro nell'esplicazione delle sue funzioni ed esercitano i compiti a essi delegati con decreto ministeriale. Sono nominati con decreto del presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio, di concerto con il ministro che sono chiamati a coadiuvare.

Possono intervenire, quali rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle commissioni parlamentari, sostenere la discussione in conformità alle direttive del ministro e rispondere a interrogazioni e interpellanze.

I commissari straordinari

Collaboratori del Governo per situazioni speciali. Si procede alla nomina di commissari straordinari del Governo:

1. al fine di realizzare specifici obiettivi relativi a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri,
2. per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Si veda, ad esempio, il commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

La nomina è disposta con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e la durata dell'incarico.

I comitati interministeriali

Sono organi collegiali, formati da ministri e funzionari aventi una specifica competenza in determinati settori amministrativi riguardanti la vita economica e sociale. Il loro compito consiste nel predisporre le decisioni del Consiglio dei ministri e nel darvi esecuzione. Di fatto, tuttavia, tali comitati hanno assunto una spiccata autonomia decisionale, cosicché spesso il Consiglio dei ministri si limita a "ratificare" le decisioni adottate dal comitato. Sono presieduti dal presidente del Consiglio o da un ministro.

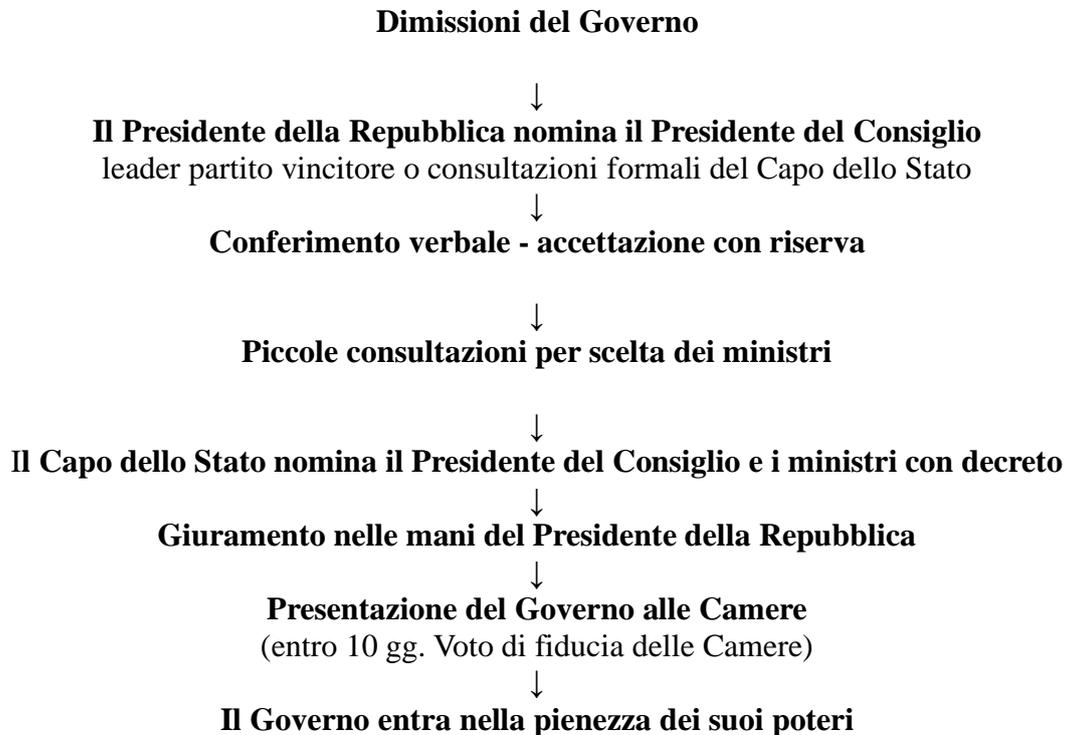
I principali sono:

CIPE (Comitato interministeriale programmazione economica): svolge funzioni di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale, e di coordinamento della politica economica nazionale con le politiche comunitarie.

CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA: svolge la funzione di esaminare i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Innanzitutto un breve schema riassuntivo per memorizzare i passaggi principali del procedimento di formazione del Governo:



E' questo in breve il procedimento seguito per la formazione di un nuovo Governo, nel momento in cui il Governo preesistente decida di presentare le proprie dimissioni. Infatti tale procedimento viene attivato ogniqualvolta il Governo presenta le proprie dimissioni e queste siano accolte dal Presidente della Repubblica.

In realtà la Costituzione davvero poco dice circa il procedimento di formazione del Governo, dall'art. 92 si desume soltanto che:

1. il titolare di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri è il Presidente della Repubblica.
2. la nomina dei ministri deve avvenire su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri

Data la carenza della carta costituzionale si procede per **convenzioni costituzionali** maturate nell'arco del tempo.

Il procedimento **convenzionalmente** prevede, da parte del Presidente della Repubblica la scelta del **Governo che abbia la maggior possibilità di ottenere e mantenere la fiducia delle Camere** e quindi l'appoggio della maggioranza (ciò al fine di evitare crisi di governo troppo frequenti). Dunque il Capo dello Stato svolgerà le sue **consultazioni** che generalmente si riducono ad alcune personalità quali ad esempio i capi dei gruppi parlamentari, i segretari e i presidenti dei partiti, i Presidenti delle Camere e gli ex Presidenti della Repubblica, al fine di capire quale sia il più plausibile Presidente del Consiglio idoneo a proporre un governo stabile. Spesso le consultazioni avvengono in maniera estremamente formale, o non avvengono affatto, data la prassi di far cadere la scelta sul leader dello schieramento politico risultato vincitore nelle elezioni.

Definito il nominativo, il Presidente della Repubblica procede al **conferimento verbale** dell'incarico (non con decreto) a cui segue una accettazione con riserva. Il nominato Presidente del Consiglio, infatti, si riserva di rifiutare tale nomina nell'ipotesi in cui non riuscisse a costituire un Governo saldo e sostenuto dalla maggioranza. Ed infatti, proprio nella fase dell'accettazione con

riserva, egli procede alle cd. **piccole consultazioni** volte a verificare l'appoggio della maggioranza nonché a valutare quali possano essere i nuovi ministri.

L'ultima fase del procedimento consiste nella **nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri con decreto del Presidente della Repubblica**. Alla nomina segue il **giuramento** nelle mani del Presidente della Repubblica.

Entro 10 giorni dal giuramento il Governo dovrà presentarsi alle Camere per **ottenere la fiducia** esponendo il programma che intenderà svolgere nel corso dell'incarico. In realtà nessuna disposizione prevede la presentazione del programma; tuttavia sembra desumibile dal sistema la necessità di presentare gli obiettivi e le linee politiche al fine di un voto di fiducia o viceversa.

Una volta nominato, il Governo:

- a) nomina i sottosegretari di stato
- b) nomina i vice-ministri

LE FUNZIONI DEL GOVERNO: AMMINISTRATIVA E DI INDIRIZZO POLITICO

I ministri e il Presidente del Consiglio dei ministri, a seconda della funzione svolta, ricoprono la veste di organo burocratico o di organo di governo. Si tratterà di :

a) **ORGANI BUROCRATICI** nell'ipotesi in cui li si intenda come organi posti al vertice del ministero o degli uffici e del personale della Presidenza del Consiglio → nella cui veste tali organi svolgono la funzione amministrativa.

b) **ORGANI DI GOVERNO** nell'ipotesi in cui li si intenda come organi che concorrono a determinare l'indirizzo politico e amministrativo → nella cui veste tali organi svolgono l'attività di direzione politica

LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

La funzione amministrativa è svolta dagli organi centrali e periferici, i primi raggruppati in ministeri, i secondi di regola circoscritti nell'ambito di una provincia. In pratica la funzione amministrativa si concretizza in atti estremamente "familiari" a ciascun cittadino come ad es. la concessione edilizia, la prestazione scolastica, l'iscrizione di un atto in registro, ecc..

Il numero e le attribuzioni dei ministeri non sono fissati dalla Costituzione; la molteplicità e la mutevolezza dei problemi che lo Stato è chiamato ad affrontare porta ad una certa instabilità nel raggruppamento dei servizi fra i vari ministeri e nel numero di questi, che ora tende progressivamente a ridursi attraverso la razionalizzazione, il riordino e la fusione di ministeri, mediante l'accorpamento di più attribuzioni.

Essi possono essere raggruppati in alcune categorie, che corrispondono ai diversi fini dell'azione statale:

- **Ministeri d'ordine e per la sicurezza** che riguardano l'attività giuridica dello Stato (tutela dell'ordine interno e difesa dall'esterno):
 - ministero degli Esteri: cura i rapporti diplomatici con gli altri Stati italiani e tutela gli interessi italiani in sede internazionale;
 - ministero dell'Interno: ha le funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei diritti civili ed è inoltre competente in materia di immigrazione (accoglienza dei profughi, sorveglianza, regolarizzazione degli immigrati, rimpatrio degli immigrati clandestini);
 - ministero della Giustizia: provvede ai servizi relativi all'attività giudiziaria e all'amministrazione penitenziaria: organizzazione dei tribunali, custodia dei detenuti.

- ministero della Difesa: dirige le attività facenti capo all'esercito, alla marina, all'aeronautica e all'arma dei Carabinieri; provvede alla difesa e alla sicurezza dello Stato.
- **Ministeri per l'attività sociale** che promuovono il progresso culturale, morale, fisico ed economico della collettività:
 - ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: sovrintende al funzionamento di tutte le scuole, al reclutamento degli insegnanti e dei dirigenti scolastici e alla programmazione delle attività scolastiche di interesse nazionale;
 - ministero per i Beni culturali: esercita le funzioni amministrative statali in materia di tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali;
 - ministeri dell'Ambiente e della Salute: competenti per la tutela dell'ambiente, delle acque dagli inquinamenti, per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, per i servizi per la salute pubblica;
 - ministero dello Sviluppo economico: promuove e disciplina le attività produttive;
 - ministero del Lavoro: competente per la tutela del lavoro, la previdenza e l'assistenza sociale e la lotta contro la disoccupazione;
 - ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture: competente per la programmazione, il finanziamento, la realizzazione e la gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale;
- **Il Ministero per l'attività finanziaria** è presupposto di qualsiasi altra attività statale:
 - Ministero dell'Economia e Finanze: questo ministero provvede ad impostare e delineare la politica fiscale e alla riscossione delle pubbliche entrate (imposte dirette e indirette); è inoltre preposto all'impostazione e alla gestione del bilancio dello stato e del debito pubblico.

Al limite tra la funzione amministrativa e l'attività di indirizzo politico che tra poco andremo ad approfondire, vi è la cd. alta amministrazione che comprende ad es. il conferimento degli uffici più elevati nella gerarchia statale, la dichiarazione di pubblico pericolo, gli atti di preparazione dei trattati e degli accordi internazionali, di natura politica e militare, le proposte motivate per lo svolgimento dei Consigli regionali.

Gli atti di alta amministrazione in genere sono deliberati dal Consiglio dei ministri ed emanati con decreto del Presidente della Repubblica.

L'ATTIVITÀ DI DIREZIONE POLITICA

Si possono distinguere tre fasi nell'attività di indirizzo politico:

- 1. determinazione**
- 2. predisposizione dei mezzi**
- 3 attuazione**

Si tratta di un'attività svolta da Governo e Camere congiuntamente, concernente la determinazione della politica generale del governo e l'indirizzo generale dell'azione amministrativa.

In tale attività vi è una posizione di preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale (ricordiamo):

- mantiene l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri

- presiede allo svolgimento dell'indirizzo politico, ossia deve assicurare che il programma enunciato dal Governo innanzi alle Camere venga effettivamente realizzato e venga realizzato unitariamente
- ha il potere di indirizzare ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri
- ha il potere di coordinare e promuovere l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo
- ha il potere di sospendere l'adozione di atti dei ministri competenti in ordine a questioni politiche ed amministrative

LA FUNZIONE NORMATIVA DEL GOVERNO: DECRETI LEGGE DECRETI LEGISLATIVI

LA FUNZIONE NORMATIVA

La funzione del Governo è essenzialmente esecutiva e di indirizzo politico, ma fra le competenze del Governo stesso spicca per l'importanza che assume nella vita del paese la **competenza normativa**. Il Governo, organo collegiale ristretto, è in grado di far fronte a necessità di carattere normativo in modo più rapido ed efficace del Parlamento. Esso inoltre deve applicare o far applicare principi generali e astratti (le leggi parlamentari) che spesso necessitano di norme integrative regolamentari che ne precisino il contenuto.

Dunque, fermo restando che le Camere sono titolari della funzione normativa (e dunque del potere legislativo), non bisogna dimenticare che la carente rigidità del principio di separazione dei poteri nel nostro ordinamento (legislativo, esecutivo e giurisdizionale), comporta la possibilità di un esercizio del potere normativo anche in capo all'organo esecutivo (il Governo).

Il potere normativo del Governo trova il suo fondamento nella Costituzione (artt. 76 e 77). L'esercizio della funzione normativa avviene per mezzo del **decreto-legge e del decreto legislativo (atti aventi forza di legge, dunque equiparati alla legge, secondo il criterio della gerarchia delle fonti)** e dei **regolamenti governativi** (che sono fonti del diritto subordinate alla legge, secondo il criterio della gerarchia delle fonti).

E' opportuno iniziare occupandosi del decreto-legge e del decreto legislativo, facendo dapprima una breve premessa sulla distinzione esistente tra la legge (del Parlamento) e gli atti che hanno la stessa efficacia della legge (decreti).

La legge in senso formale è l'atto deliberato dalle Camere secondo il procedimento previsto dall'art. 72 Cost.. Nella stragrande maggioranza dei casi il Parlamento delibera leggi contenenti norme giuridiche: ciò significa che non vi è solo la forma della legge, ma anche la sostanza.

Dunque la legge del Parlamento intesa in quest'ultimo senso è legge in senso formale e in senso materiale: deliberata secondo il procedimento che la Costituzione ritiene idoneo per la sua formazione e contenente una norma giuridica generale e astratta.

Gli atti aventi forza di legge (decreto-legge e decreto legislativo), sono invece leggi solo in senso materiale, ossia producono norme giuridiche generali e astratte ma non hanno la forma che l'art. 72 detta per la formazione di una legge.

In sintesi distinguiamo:

- **leggi formali e anche materiali**, che sono la regola: vengono emanate da organi legislativi ed hanno contenuto normativo.
- **leggi esclusivamente formali**, emesse cioè da organi legislativi ma prive di contenuto normativo (es. legge di approvazione del bilancio).
- **leggi esclusivamente materiali**, rappresentate dai decreti legge e dai decreti legislativi: prive dell'aspetto formale ma con contenuto normativo.

Fatta questa necessaria premessa, passiamo in disamina nello specifico dapprima il decreto-legge e poi il decreto legislativo.

DECRETI- LEGGE

In casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge; deve però 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».

Si tratta dunque di provvedimenti provvisori, che hanno una efficacia limitata nel tempo, e vi sono alcuni presupposti ben precisi che devono ricorrere affinché il Governo possa adottarli correttamente.

Tali presupposti sono:

I CASI STRAORDINARI DI NECESSITÀ' E URGENZA

In altre parole si concede al Governo la possibilità di porre in essere leggi in senso materiale e comunque provvisorie, nell'ipotesi in cui l'immediatezza degli eventi impedisca alle Camere di provvedere tempestivamente. Si pensi per ipotesi ad una alluvione, un terremoto o un vuoto legislativo provocato da una sentenza della Corte costituzionale;

Il giorno stesso della sua emanazione il decreto legge deve essere presentato dal Governo alle Camere per la conversione in legge. La conversione deve avvenire entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto e la legge di conversione deve far proprio il suo contenuto.

Una prassi alquanto deleteria per il sistema giuridico italiano, in tema di decreti-legge, è rappresentata dalla **reiterazione** consistente nell'adottare, in caso di mancata conversione, un nuovo decreto-legge ripetitivo di quello decaduto (non convertito). E' chiaro che si tratta di una prassi innanzitutto priva di logica: se i decreti-legge devono essere adottati in casi di necessità e urgenza, questa non è più presente se si tratta di un decreto presentato in tempi precedenti e non convertito.

A tal proposito si è espressa la Corte costituzionale sent. 360 del 1996 affermando che il decreto legge non convertito e reiterato in tutto o in parte dal Governo, è incostituzionale per violazione dell'art. 77 Cost.

Il Governo adotta i decreti-legge sotto la sua responsabilità, dunque esso dovrebbe risponderne dinanzi alle Camere nell'ambito del rapporto di fiducia.

Nell'ipotesi in cui il decreto-legge non sia convertito esso perde efficacia retroattivamente, è come cioè se non fosse mai esistito. Sorge tuttavia un problema non marginale relativo agli effetti irreversibili prodotti dal decreto non convertito: ad esempio un decreto che ha aumentato i prezzi della benzina, poi non convertito, produce alcuni effetti che comunque non possono essere

modificati. In funzione di ciò, è data alle Camere **la possibilità di sanare con legge gli effetti già prodottisi di un decreto non convertito**, cioè di regolarli come se la cessazione di efficacia del decreto avvenisse non dall'inizio, ma dal momento in cui esse si sono pronunciate.

I decreti-legge sono emanati dal presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la loro emanazione. Dato lo stato d'urgenza da cui sono determinati, **entrano in vigore**, di solito, **dal giorno stesso della pubblicazione**.

DECRETI- LEGISLATIVI

I **decreti legislativi** sono atti di contenuto normativo, aventi forza di legge, emanati dal Governo in base ad una delega del Parlamento e nei limiti di tale delega.

In situazione di normalità, dunque, il Governo può esercitare la funzione legislativa solo se vi sia una espressa delega da parte della Camera, che viene conferita mediante legge: **legge delega (o di delegazione)**.

Si ricorre alla legge delega, e dunque ci si affida al Governo nella veste di legislatore quando:

la materia da disciplinare sia molto complessa

la materia da disciplinare richieda competenze tecniche eccessive

la materia da disciplinare richieda un lungo procedimento di formazione

La legge-delega delle Camere deve contenere (art. 76 Cost.):

a) i principi e i criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi

b) il tempo entro cui il Governo dovrà emanare i decreti

c) l'oggetto definito su cui il Governo dovrà "legiferare"

I decreti legislativi sono emanati dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Oltre alla firma del presidente della Repubblica, essi devono recare la controfirma del presidente del Consiglio e dei ministri proponenti. Sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale nella stessa forma delle leggi ed entrano in vigore dopo la normale vacatio legis.

I REGOLAMENTI

La funzione normativa del Governo è da esso esercitata anche tramite i regolamenti governativi.

Se i decreti-legge e i decreti legislativi rappresentano gli atti con cui il Governo esercita il potere normativo producendo atti aventi una forza equiparata a quella legislativa, **i regolamenti sono atti anch'essi normativi ma la cui efficacia**, nella gerarchia delle fonti (dunque secondo il criterio gerarchico), **è subordinata a quella delle leggi ordinarie**.

Per riassumere, il Governo può svolgere funzione normativa adottando atti normativi; tali atti sono:

il decreto-legge

il decreto legislativo

il regolamento governativo

Mentre i primi due sono leggi in senso materiale e dunque, sebbene non abbiano la forma e non rispettino il procedimento previsto per le leggi ordinarie, hanno la loro stessa efficacia (sono sullo stesso gradino nel sistema gerarchico delle fonti, resistendo e prevalendo su fonti subordinate), i regolamenti sono subordinati alla legge ordinaria.

Quanto al procedimento di formazione, i regolamenti:

- vengono deliberati dal Consiglio dei ministri udito il parere del Consiglio di Stato

- emanati con decreto del Presidente della Repubblica
- inseriti nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana
- pubblicati nella Gazzetta ufficiale
- entrano in vigore dopo un periodo di 15 giorni di vacatio

Tra le varie tipologie di regolamenti, esaminiamo sistematicamente:

- **REGOLAMENTI DI ESECUZIONE:** vengono emanati per rendere concreto il contenuto di una legge o di un decreto legislativo. Ciò avviene ogni volta che tali atti «**per il loro carattere di generalità e astrattezza o per la loro particolare formulazione tecnica, abbisognino, per la loro migliore applicazione ai casi concreti, di norme di dettaglio, integrative od esplicative**»

- **REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE::** utilizzati per definire l'organizzazione e la ripartizione di competenze nei pubblici uffici.

CAUSE DI CESSAZIONE DEL GOVERNO

Il Governo non rientra tra gli organi che possiedono un termine di durata, rimane in carica finchè permane la fiducia. Dunque cessa nel momento in cui:

- **le Camere gli revocano la fiducia;**
- **decide di dimettersi;**

Questa su elencata è una casistica molto generica, da cui è però possibile trarre le varie ipotesi (più specifiche) in cui è necessario un cambio di Governo:

1) CRISI DI GOVERNO:

A) CRISI PARLAMENTARI: mancanza di fiducia della Camera:

MOZIONE DI SFIDUCIA: quando vi è un formale voto di sfiducia della Camera.

Il voto di sfiducia è un atto formale che sanziona l'inizio della crisi ponendo il governo in minoranza. Si ricordi che un Governo battuto da un voto di sfiducia ha l'**obbligo di dimettersi**; sebbene questo non sia previsto espressamente dalla nostra Costituzione, si deduce da quanto enunciato nell'art. 94: «Il Governo deve avere la fiducia delle Camere».

La mozione di sfiducia deve essere: (art. 94 Cost.)

- firmata da almeno un decimo dei componenti delle
Camere;
- motivata;
- messa in discussione non prima di tre giorni dalla sua
presentazione;
- votata per appello nominale;

Tutte queste cautele hanno lo scopo di impedire che il Governo sia obbligato a dimettersi per motivi di scarsa rilevanza, o mediante votazioni a sorpresa (provocate dalle minoranze)

E' chiaro che il Governo è tenuto a dimettersi anche quando si presenta alle Camere la prima volta (entro dieci giorni dal giuramento) e non ottiene la fiducia. In questo caso però non si tratta di una crisi del Governo ma di una MANCATA COSTITUZIONE INIZIALE DEL RAPPORTO DI FIDUCIA

B) CRISI EXTRAPARLAMENTARI (che nascono, cioè, al di fuori del Parlamento):

RITIRO DEI GRUPPI PARLAMETARI: uno o più gruppi parlamentari decidono di ritirare il proprio appoggio al Governo e ciò determina una carenza di maggioranza.

RISULTATI DI VOTAZIONE: se a seguito di una discussione o dai risultati di una votazione si matura il convincimento che il Governo non gode più della maggioranza in Parlamento, il Governo si dimette. Il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo, non determina l'obbligo di dimissioni, ma può capitare che il Governo stesso ponga la **questione di fiducia** dinanzi alle Camere, cioè condizioni la propria permanenza all'approvazione di un certo provvedimento. Qualora, cioè, presso le Camere sia in discussione un provvedimento di iniziativa del Governo (come un decreto legge da convertire oppure un disegno di legge), questi, ove ritenga che si tratti di un provvedimento di fondamentale importanza per realizzare il proprio programma, può porre sul provvedimento la questione di fiducia, interpretando la mancata approvazione come atto di sfiducia che comporterebbe come conseguenza le dimissioni. In diverse occasioni i Governi

hanno posto la questione di fiducia per superare con tale strumento le barriere create dalle forze politiche dell'opposizione (ostruzionismo parlamentare, presentazione di numerosi emendamenti) e cercare di rafforzare in tal modo i vincoli dei partiti della maggioranza, eventualmente indebolitasi.

2) MORTE, MALATTIA O DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

3) SVOLGIMENTO DI NUOVE ELEZIONI POLITICHE

4) ELEZIONE DEL NUOVO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA CON UNA MAGGIORANZA DIVERSA DA QUELLA GOVERNATIVA

IL RIMPASTO

Bisogna distinguere la crisi di Governo dal rimpasto. Il rimpasto si ha quando, fermo restando il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, si procede alla sostituzione di alcuni ministri (non concordi più sulla linea politica seguita dal Governo), al fine di continuare ad avere un'unità di indirizzo politico e amministrativo del governo.

MOZIONE DI SFIDUCIA NEI CONFRONTI DI UN SINGOLO MINISTRO

E' possibile che si verifichi anche una ipotesi di sfiducia individuale nei confronti di un singolo ministro. Tale discorso si lega strettamente a quanto si dirà circa la responsabilità politica dei singoli ministri; intanto ci basti sapere che la sentenza 7 del 1996 ha sancito l'ammissibilità dell'istituto della mozione di sfiducia ad un singolo ministro

.S'intende che si dovranno applicare a essa le stesse regole stabilite per la sfiducia al Governo (firma di almeno un decimo dei componenti della Camera, motivazione ecc.).

RESPONSABILITA' DEI MINISTRI

«**I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri**»: così l'art. 95 Cost. ; inoltre «**Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati dal Presidente del Consiglio**»: così l'art. 89 comma I Cost.

Come si può facilmente intendere dalla lettura dei suddetti articoli, nel nostro ordinamento assume particolare rilievo l'istituto della controfirma ministeriale; essa implica che gli atti imputabili formalmente al Capo dello Stato, sono sostanzialmente posti in essere dal Governo e dunque la responsabilità politica e giuridica è assunta dai ministri e dal Presidente del Consiglio dei ministri, per atti propri.

Si è detto che i ministri sono soggetti a **responsabilità giuridica** e a **responsabilità politica**.

La responsabilità giuridica si distingue in:

- **Civile**: come gli altri funzionari dello Stato, i ministri sono direttamente responsabili per i danni arrecati ai terzi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 28 Cost.). Competente a giudicare del danno patrimoniale recato allo Stato è la Corte dei Conti; per il danno a terzi è competente la magistratura ordinaria.

- **Penale (i reati ministeriali)**: i ministri, anche se cessati dalla carica, sono responsabili per i reati commessi a causa e in occasione dell'esercizio delle loro funzioni.

E' competente la magistratura ordinaria, previa richiesta di autorizzazione a procedere alla Camera alla quale i ministri appartengono (o al Senato, se essi non fanno parte del Parlamento).

- **Amministrativa:** come tutti i funzionari i ministri sono responsabili dinanzi alla Corte dei Conti per i danni arrecati alla pubblica amministrazione.

Responsabilità politica:

La responsabilità politica nasce dall'aver tenuto una condotta o aver compiuto atti ritenuti *politicamente inopportuni*, cioè non conformi all'interesse del paese. Sussiste esclusivamente verso il Parlamento e ha come sanzione l'obbligo delle dimissioni, da attuarsi come chiarito precedentemente. Può essere individuale o collegiale, se a rispondere innanzi alle Camere sia il singolo ministro o l'intero Governo. Essa è fondata sul rapporto fiduciario tra Governo e Camere, sicchè se il Parlamento ritiene che un singolo ministro o il Governo intero abbia posto in essere atti non opportuni o contrari all'indirizzo politico potrà colpirli con un voto di sfiducia.