

COSTANTINO MORTATI

**L'ORDINAMENTO
DEL GOVERNO
NEL NUOVO DIRITTO
PUBBLICO ITALIANO**

Ristampa inalterata
con una prefazione di Enzo Cheli



Milano - Giuffrè Editore

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i> , di E. CHELLI	v
<i>Premessa</i>	3

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

LA FUNZIONE DI GOVERNO IN SENSO OBIETTIVO

1. Indipendenza della funzione di governo da quella esecutiva	7
2. Particolare rilevanza giuridica della funzione di governo nell'organizzazione dello Stato moderno	8
3. La determinazione delle direttive politiche come primo compito della funzione di governo	9
4. Distinzione di tale compito da quello proprio della legislazione	10
5. Attività connesse con la determinazione delle direttive politiche	10
<i>a)</i> la coordinazione dei vari organi autonomi dello Stato	10
6. Carattere specifico dell'attività di coordinazione dei poteri	12
7. Varia intensità che può assumere tale attività	13
8. <i>b)</i> l'attività diretta alle relazioni internazionali	14
9. <i>c)</i> l'attività straordinaria di governo	14
10. Il carattere fondamentale comune ai vari aspetti dell'attività di governo	15
11. Caratteri sussidiari che contrassegnano l'attività di governo: <i>a)</i> la derivazione dalla Costituzione	16
12. <i>b)</i> l'assoluta discrezionalità	17
12- <i>bis</i> <i>c)</i> l'imperium	18
13. La preminenza della funzione di governo sulle altre funzioni	19

CAPITOLO II

L'ORGANO DELLA FUNZIONE DI GOVERNO E SUA POSIZIONE GIURIDICA

14. Impossibilità di determinare in via generale la composizione dell'organo di governo	21
---	----

15. Supremazia dell'organo di governo sugli altri organi dello Stato	22
16. La supremazia dell'organo di governo non può essere solamente formale .	23
17. L'organo di governo non può essere costituito da un potere neutro	23
18. La prevalenza dell'organo di governo non può essere solo politica.	24
19. Come si attua la supremazia dell'organo di governo.	25
20. Effetti della diversa posizione degli organi costituzionali	25
21. La diversa posizione giuridica come espressione di un diverso grado di rappresentanza politica	27
22. Caso di composizione complessa dell'organo di governo	28

CAPITOLO III

L'ORGANO SUPREMO NELLO STATO PARLAMENTARE

23. Si confuta la teoria secondo cui nello Stato parlamentare è attuato un equilibrio di poteri eguali	29
24. Le teorie del Duguit e del Redslob sull'equilibrio dei poteri	30
25. Come il dualismo dei poteri nello Stato parlamentare sia solo apparente .	31
26. Assunzione diretta della funzione di governo da parte del Parlamento . .	32
27. Posizione del Gabinetto	34
28. Unità di Camera elettiva e Gabinetto nel Regime parlamentare	35
29. Condizioni necessarie pel funzionamento del regime parlamentare.	36
30. Mutamento intervenuto in tali condizioni	37
31. Come il rafforzamento della funzione di governo non possa attendersi da espediti di tecnica legislativa	37
32. Esame del diverso modo di funzionamento del regime parlamentare — Il regime parlamentare inglese.	38
33. Motivi che hanno determinato il rafforzamento del Gabinetto nel regime parlamentare inglese	40
34. Cause del mutamento intervenuto nel regime inglese	41
35. Nuova posizione assunta dal Gabinetto di fronte al Parlamento	42
36. La supremazia del Premier	43
37. Il difettoso svolgimento del regime parlamentare in Francia e sue cause. .	44
38. Il carattere monistico delle costituzioni continentali del dopo guerra . . .	45
39. Carattere monistico della costituzione di Weimar	48
40. Pratica inefficacia della tendenza al rafforzamento del Gabinetto negli Stati del continente	50
41. Esempio tratto dalla odierna prassi costituzionale germanica.	52
42. Insufficienza delle disposizioni di alcune costituzioni dirette ad assicurare la stabilità del Governo	55
43. Giudizio su alcune recenti revisioni costituzionali	55

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO IN ITALIA ANTERIORMENTE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE

1. Il sistema dello Statuto	61
2. Il sorgere del regime parlamentare e suo fondamento giuridico	63
3. Progressivo accentuarsi della supremazia del Parlamento	64
4. La posizione giuridica del ministero: il suo ordinamento interno.	65
5. La funzione del Presidente del Consiglio dei ministri.	68
6. Critiche rivolte all'ordinamento del ministero. Proposte di modificazione e loro insufficienza	70
7. Necessità di una sostanziale riforma nell'ordinamento dei poteri costituzionali	72

CAPITOLO II

IL NUOVO ORDINAMENTO DEL GOVERNO

§ 1. I POSTULATI DEL REGIME FASCISTA

8. Il principio della sovranità dello Stato	75
9. L'estensione dei fini dello Stato.	76
10. L'assetto corporativo dello Stato	77
11. Influenza che l'assunzione di nuovi compiti da parte dello Stato esercita sull'organizzazione del governo	78

§ 2. LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DEL POTERE DI GOVERNO

12. La funzione della direzione politica dello Stato viene sottratta al Parlamento.	80
13. Tale funzione è attribuita ad un organo complesso. Carattere vario degli organi semplici che lo costituiscono	80
14. Il Capo del Governo. Opportunità di raggruppare: intorno a tale organo lo studio del nuovo ordinamento di Governo.	82

CAPITOLO III

IL CAPO DEL GOVERNO MODO DI FORMAZIONE E POSIZIONE COSTITUZIONALE

§ 1. LA FORMAZIONE DELL'ORGANO

15. L'atto regio di nomina. Sua discrezionalità.	85
--	----

16.	La posizione di supremazia che per esso deriva al Re.	87
17.	I limiti dell'atto regio di nomina: a) la controfirma — b) la designazione del Gran Consiglio.	87
18.	c) Il generale orientamento del Regime.	90

§ 2. LA POSIZIONE DEL GOVERNO DI FRONTE AL RE

19.	Premessa	92
20.	La distinzione di funzioni fra il Re e il suo Governo	94
21.	Portata e conseguenze giuridiche di tale distinzione.	95

§ 3. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AI MINISTRI

22.	Criterio generale per la divisione delle funzioni	99
23.	Attribuzioni del Capo del Governo di fronte al Consiglio dei ministri. . .	101
24.	Attribuzioni di fronte ai ministri	101
25.	Carattere dell'autonomia dei ministri.	103
26.	La subordinazione dei ministri al Capo del Governo non riveste carattere gerarchico	104
27.	Il Capo del Governo non è una nuova istanza nel campo amministrativo. Conseguenze che ne derivano.	106
28.	Conclusione sul vigente sistema di organizzazione ministeriale	108
29.	Il Capo del Governo come titolare di ministeri	109

§ 4. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AL GRAN CONSIGLIO

30.	Carattere giuridico del Gran Consiglio.	110
31.	Il modo di formazione del Gran Consiglio.	112
32.	Le funzioni del Gran Consiglio.	113
33.	Conclusione	115

CAPITOLO IV

LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO IN PARTICOLARE

§ 1. L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE CONFERITE AL RE DALLO STATUTO FONDAMENTALE

34.	Come l'esercizio di tali prerogative sia passato nel Capo del Governo. . .	117
-----	--	-----

§ 2. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO RELATIVE ALLA FORMAZIONE DEGLI ORGANI DI GOVERNO

35.	La controfirma del proprio atto di nomina.	118
-----	--	-----

36.	Designazione dei ministri e proposta per la loro revoca.	119
37.	Nomina dei sottosegretari. Designazione del supplente	119
38.	Formazione del Gran Consiglio.	121

§ 3. IL POTERE NORMATIVO DEL CAPO DEL GOVERNO

PER LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

39.	Cenni sull'attività normativa del potere esecutivo anteriormente alla riforma	122
40.	Carattere generale della riforma nella materia regolamentare.	123
41.	In specie dei regolamenti di organizzazione.	124
42.	Il potere normativo del Capo del Governo in materia di organizzazione .	126
43.	Se possa ritenersi sussistente una competenza regolamentare generale del Capo del Governo. Le circolari del Capo del Governo e il loro valore giuridico: a) <i>nei rapporti interni</i>	128
44.	b) <i>nei rapporti esterni</i> . Conclusione	130

§ 4. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO PER QUANTO RIGUARDA IL

TEMPORANEO SPOSTAMENTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI NEL CASO DI NECESSITÀ

45.	Considerazioni generali sui provvedimenti di urgenza.	133
46.	Esame del sistema seguito dal legislatore italiano per la disciplina dei decreti-legge	138
47.	Le ordinanze di necessità nel caso di pericolo per la sicurezza dello Stato.	141
48.	I caratteri generali della nuova disciplina dello stato di assedio	142
49.	Condizioni ed effetti della proclamazione dello stato di guerra e di quello di pericolo pubblico	145
50.	Esclusione dell'intervento del Parlamento	147

§ 5. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA INTERNA

DELLO STATO ALL'INFUORI DEL CASO DI NECESSITÀ

51.	Il Comando della Milizia Volontaria per la sicurezza nazionale	148
52.	Considerazioni critiche sulla opportunità di porre le forze di polizia alla dipendenza del Capo del Governo	149

§ 6. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO

NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA VERSO L'ESTERNO

53.	Il problema costituzionale dell'organizzazione dell'alto comando delle forze armate	150
54.	Il nuovo ordinamento in materia	152
55.	Vantaggi del nuovo ordinamento	155

§ 7. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
NELLA DIREZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO

56. Considerazioni generali	156
57. Attività del governo in ordine alla formazione del Parlamento	156
58. Attività del Capo del Governo nei riguardi del funzionamento del Parlamento	159
59. L'adesione alla formazione dell'ordine del giorno	159
60. Limiti al potere del Capo del Governo in riguardo alla formazione dell'ordine del giorno	164
61. Effetti della mancata adesione	165
62. Potere di richiedere un nuovo voto su una proposta disapprovata da una delle Camere	166
63. Potere di richiedere la trasmissione di una proposta disapprovata da una Camera all'altra	167
64. Se il Capo del Governo possa far uso più volte dei poteri esaminati per la stessa proposta di legge	169
65. Poteri minori del Capo del Governo in ordine alla disciplina dell'attività parlamentare	169
66. Effetti delle facoltà del Capo del Governo sull'autonomia del Parlamento	170

§ 8. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
NELLA DISCIPLINA DEI RAPPORTI ECONOMICI

67. Considerazioni generali	171
68. L'intervento del Governo nei rapporti economici e del lavoro. L'opera del ministero delle Corporazioni	173
69. Natura giuridica del Consiglio Nazionale delle Corporazioni	174
70. Attribuzioni del Capo del Governo relativamente alla disciplina dell'attività del C.N.C.	181
71. Loro natura giuridica	183
72. Compiti accessori del Capo del Governo dell'attività economica dello Stato	186

§ 9. L'ATTIVITÀ DEL CAPO DEL GOVERNO
DIRETTA A PROMUOVERE L'UNITÀ MORALE DELLA NAZIONE

73. Gli organi sussidiari dell'integrazione politica nello Stato moderno	187
74. Il promuovimento dell'unità della fede politica come funzione nuova dello Stato fascista	188
75. Organo a cui tale funzione è affidata. I poteri del Capo del Governo nella disciplina del Partito Nazionale Fascista	189
76. Compiti del Partito e sua natura giuridica	190

77. Altre funzioni del Capo del governo relative alla formazione dell'unità morale della Nazione 193

§ 10. IL CAPO DEL GOVERNO COME REGOLATORE
DELLA COMPETENZA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

78. Accenno alla varia attività del Capo del Governo in materia 194
79. Esame della proposta di deferire al Capo del Governo la risoluzione dei conflitti fra gli organi costituzionali. 195

CAPITOLO V

I MEZZI DI AUSILIO ALL'ATTIVITÀ
DEL CAPO DEL GOVERNO

80. La segreteria della Presidenza del Consiglio 201
81. Organi sussidiari dell'attività del Capo del Governo 202
82. L'avvocatura dello Stato e la Corte dei Conti 203
83. In che senso l'opera della Corte dei Conti può essere utilizzata dal Capo del Governo per fini di controllo e di coordinazione dell'attività ministeriale 204
84. La questione del controllo finanziario 209

CAPITOLO VI

IMMUNITÀ E PREROGATIVE DEL CAPO DEL GOVERNO

85. Immunità di fronte alla legge penale 211
86. Tutela speciale della sua integrità e diritto a onori speciali 214

CAPITOLO VII

LA FORMA DEL GOVERNO IN ITALIA

87. Considerazioni generali sulla classificazione delle forme di Stato 217
88. La forma dello Stato italiano. Parallelo con la monarchia costituzionale. 220
89. Novità del Regime italiano rispetto alle altre forme storiche di Stato 224
90. Presupposti di fatto del nuovo ordinamento costituzionale. 225