SILVIO TRAVERSA

Sfiducia parlamentare al singolo Ministro

L'Associazione dei Segretari Generali dei Parlamenti [1] ha trattato il problema della mozione di sfiducia individuale, quella cioè che una Camera adotta nei confronti di un solo Ministro, il 16 ottobre 1990 nel corso di un dibattito che si è tenuto durante i lavori della Conferenza dell'Unione interparlamentare a Punta de l'Este (Uruguay, 15-19 ottobre 1990). In quella sede si è deciso che la questione avrebbe dato luogo all'elaborazione di un questionario, che è stato poi approvato il 3 maggio '91 nella successiva sessione tenutasi a Pyong Yang ed è stato diffuso a tutti i membri dell'Associazione (v. allegato 2).

Il rapporto, elaborato sulla base delle risposte pervenute dai seguenti Parlamenti: Australia (Senato, Camera dei Rappresentanti); Belgio (Senato, Camera dei Rappresentanti); Bulgaria; Camerun; Canada (Senato, Camera dei Rappresentanti); Capo Verde; Cile (Camera dei Deputati); Cipro; Corea del Sud; Danimarca; Filippine; Francia; Grecia; Germania (Bundestag, Bundesrat); Giappone; Gran Bretagna (Camera dei Lords, Camera dei Comuni); India; Indonesia; Irlanda; Israele; Kenya; Norvegia; Nuova Zelanda; Parlamento Europeo; Pakistan; Papua Nuova Guinea; Polonia; Rwanda; Senegal; Spagna (Senato, Congresso dei Deputati); Stati Uniti; Tunisia; Ungheria; Zaire; Zambia; Zimbabwe è stato approvato il 9 ottobre 1991 nella Sessione di Santiago del Cile.

Le numerose e complesse risposte pervenute hanno evidenziato la forma di Governo esistente in ciascun Paese sulla base della tripartizione posta dal questionario, che riguardava: 1) le modalità di formazione del Governo e l'esistenza o meno di un rapporto fiduciario con il Parlamento;

[1] L'Associazione dei Segretari Generali dei Parlamenti, di cui Silvio Traversa è uno dei due Vicepresidenti, è organo consultivo dell'Unione interparlamentare. Si è riunita la prima volta ad Oslo nel 1939 e si compone dei Segretari Generali dei 110 Parlamenti membri dell'Unione Interparlamentare.

2) la durata in carica del Governo e le varie forme di cessazione dello stesso; 3) la condizione del singolo Ministro nell'ambito del Governo con particolare riferimento all'esistenza di modalità tipizzate di cessazione dalla sua carica.

In estrema sintesi e salvo le ulteriori puntualizzazioni che saranno fatte per enucleare la situazione particolare di ciascun Paese (per le quali si rinvia all'allegato 1) può rilevarsi che la nomina del Presidente del Consiglio o Capo del Governo è effettuata dal Capo dello Stato (Presidente della Repubblica o monarca), ovvero dal Parlamento o da organi affatto particolari, comunque espressione della sovranità popolare (ad esempio, in Indonesia, l'Assemblea consultiva del popolo che è la più alta istituzione statale).

Per quanto attiene al rapporto Parlamento-Governo occorre sottolineare: da un lato l'ipotesi classica per i regimi parlamentari in cui la permanenza in carica del Governo e/o la sua immissione nel pieno esercizio delle sue attribuzioni costituzionali è subordinata al voto di fiducia del Parlamento (con la variante nell'ipotesi di sistemi bicamerali della necessità o meno che anche la seconda Camera — il Senato o la Camera comunque non elettiva — diano il loro assenso); dall'altro lato che anche laddove non è richiesto un formale intervento del Parlamento di concessione della fiducia al Governo o comunque di una sorta di gradimento, è in ogni caso prevista una partecipazione delle Assemblee elettive al procedimento complessivo di formazione del Governo o comunque per la sua permanenza in carica (ad esempio Camerun, Capo Verde, Indonesia) vuoi sotto forma di comunicazione da parte del Primo Ministro del programma di Governo, sottoposto o meno ad approvazione parlamentare, vuoi attraverso procedure che comportino obbligatoriamente o meno le dimissioni del Governo (ad esempio Papua Nuova Guinea, Polonia, Ungheria) a seguito di una pronunzia parlamentare.

Per quanto riguarda il secondo tema affrontato dal questionario, quello cioè della durata in carica del Governo e delle forme di cessazione dello stesso, le risposte pervenute hanno evidenziato un sostanziale equilibrio tra paesi nei quali è prefissato un termine di durata in carica del Governo (generalmente coincidente con il periodo della legislatura nell'ipotesi di Governo parlamentare o con la data delle elezioni nei regimi presidenziali) e paesi in cui il Governo non ha termine di scadenza prefissato nel senso che rimane in carica fintanto che non rassegni le sue dimissioni, con la possibile variante del verificarsi di determinati fatti (ad esempio l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento).

Generalmente positiva è stata la risposta al quesito circa la necessità di dare vita a un nuovo Governo in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio, fatta salva la necessità di ricorrere a nuove elezioni entro un termine predeterminato, in taluni particolari ordinamenti, per i quali si rinvia all'allegato 1.

Per quanto riguarda il terzo tema affrontato dal questionario, quello relativo alla cessazione dalla carica di un singolo Ministro a seguito di sfiducia parlamentare o di altri eventi (ad esempio dimissioni, impedimento permanente, malattia, morte) riteniamo, diversamente da quanto non si sia fatto per i due temi sopra esaminati in forma sintetica, con rinvio all'allegato, che per esso sia preferibile fornire una indicazione analitica della situazione esistente in ciascun Paese.

Si tratta infatti dell'argomento centrale che ha caratterizzato il questionario approvato dall'Assemblea e del quale i primi due temi affrontati rappresentano premessa indispensabile per la comprensione della condizione riservata a ciascun Ministro sulla base degli ordinamenti costituzionali dei vari Paesi.

Al quesito 3.1. con il quale si chiedeva se le dimissioni di un Ministro, per divenire operanti, debbano essere accettate e da quale organo, hanno risposto affermativamente i seguenti Paesi: Belgio, Danimarca, Norvegia (nei quali l'organo abilitato ad accettarle è il Re); Cile, Cipro, Corea del Sud, Filippine, Indonesia, Kenia, Rwanda, Tunisia, Zambia, Zimbabwe (in tutti questi Paesi le dimissioni sono accettate dal Presidente della Repubblica); Australia, Gran Bretagna, Grecia, Papua Nuova Guinea, Spagna (dal Primo Ministro); inoltre: Germania (dal Presidente della Repubblica su proposta del Cancelliere Federale); Giappone (le dimissioni volontarie di un Ministro devono essare rassegnate al Primo Ministro e confermate dall'Imperatore); India e Senegal (dal Presidente su proposta del Primo Ministro); Irlanda (dal Presidente su consiglio del Primo Ministro); Nuova Zelanda (dal Governatore Generale); Pakistan (dal Presidente su raccomandazione del Primo Ministro); infine la Polonia dal Parlamento e gli Stati Uniti dal Presidente (con l'avvertenza che nessuna norma impone che le dimissioni debbano essere accettate per divenire efficaci cosicché, ove non diversamente indicato, decorreranno dalla data del loro ricevimento da parte del Presidente).

Hanno invece risposto negativamente i seguenti Paesi: Camerun (le dimissioni del Governo sono un atto collettivo); Canada, Ungheria.

Per quanto riguarda il quesito posto al punto 3.2. hanno risposto che le dimissioni di un singolo Ministro possono essere determinate da un esplicito voto di sfiducia del Parlamento i seguenti Paesi: *Australia* (la procedura relativa alle mozioni di fiducia e di sfiducia nei confronti di un Ministro è

fissata nei regolamenti parlamentari ed è pressocché identica nelle due Camere. L'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro – così come le sue dimissioni volontarie — non comportano obbligo di dimissioni per l'intero Governo); *Belgio* (anche se non vi sono precedenti di dimissioni di un singolo Ministro, la dottrina lo ritiene possibile. Non esiste una vera e propria mozione di sfiducia, ma a seguito di un dibattito successivo ad una interpellanza l'Assemblea può votare un ordine del giorno di « diffidenza » nei confronti di un singolo Ministro. Questa procedura trova fondamento nella Costituzione); *Cile* (la procedura prevista dalla Costituzione è quella della messa in stato d'accusa); *Corea del Sud* (la procedura adottata dal Parlamento, secondo la Costituzione, è la raccomandazione per la rimozione dall'incarico, che deve essere presentata da almeno un terzo dei parlamentari ed approvata dalla maggioranza: in caso di approvazione si determina un obbligo di dimissioni); *Danimarca* (ove l'articolo 15 della Costituzione precisa che nessun Ministro può restare in carica dopo un voto di sfiducia nei suoi confronti da parte del Folketing); *Germania* (lo strumento adottato dal Parlamento e che trova fondamento nella consuetudine è la mozione di destituzione, discussa al Bundestag, con la quale si invita il Cancelliere Federale a propôrre le dimissioni di un Ministro al Presidente della Repubblica e si osserva, peraltro, che nella prassi nessuna delle undici mozioni di destituzione presentate ha mai raggiunto, finora, la maggioranza); *Grecia* (la procedura adottata in base alla Costituzione è il voto di una mozione di sfiducia, firmata da almeno un sesto dei parlamentari e approvata dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento. Essa è, di norma, discussa e votata due giorni dopo la sua presentazione e non comporta le dimissioni dell'intero Governo); *Irlanda* (la Costituzione prevede la possibilità di presentazione di una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro e la prassi ha registrato la discussione di singole mozioni che peraltro non sono mai state approvate e pertanto non sono note le conseguenze costituzionali di tale approvazione); *Kenia* (con mozione di sfiducia); *Norvegia* (per prassi la sfiducia è data con lo strumento della risoluzione che se approvata dallo Storting obbliga il Ministro alle dimissioni); *Nuova Zelanda* (lo strumento adottato dal Parlamento è la mozione di sfiducia che trova fondamento nella prassi costituzionale e parlamentare e comporta normalmente le dimissioni del Ministro); *Papua Nuova Guinea* (la Costituzione prevede la mozione di sfiducia con obbligo di dimissioni del Ministro); *Polonia* (il Parlamento può decretare la cessazione dalla carica di un singolo Ministro; in base alla Costituzione e al regolamento della Camera Bassa questa può obbligare i Ministri a rispondere a interrogazioni e interpellanze e a presentare rapporti informativi alle Commissioni che ne facciano richiesta); *Rwanda* (lo

strumento adottato dal Parlamento è la mozione di sfiducia che deve essere appoggiata da un quinto dei deputati e adottata a maggioranza assoluta al termine di una interpellanza; essa è conforme alla Costituzione e fissata in una legge relativa ai mezzi di controllo del Parlamento nei confronti del Governo. La sua approvazione comporta le dimissioni del Ministro).

Non è previsto, invece, che le dimissioni di un Ministro siano determinate da un voto di sfiducia del Parlamento nei seguenti Paesi: *Bulgaria* (la sfiducia non può riguardare che tutto il Governo ma un Ministro può essere sottomesso a tutte le forme di controllo e di critiche parlamentari previste dalla Costituzione e dal Regolamento dell'Assemblea. Il capo del Governo può proporre al Parlamento le dimissioni di un Ministro dalle sue funzioni); *Camerun* (la sfiducia può riguardare solo l'intero Governo; i parlamentari possono criticare l'azione di un Ministro in occasione dell'esame di progetti di legge o del bilancio senza causarne le dimissioni); *Canada* (certamente no al Senato; tuttavia se la mozione di censura nei confronti di un Ministro è adottata dalla Camera dei Comuni non sarà possibile per lui, sul piano politico, continuare a esercitare le sue funzioni); *Filippine; Francia* (il Parlamento non può votare una mozione di sfiducia contro un singolo Ministro poiché la responsabilità del Governo verso il Parlamento è collegiale; tuttavia i singoli Ministri possono essere oggetto di critiche e riserve da parte del Parlamento sia nello svolgimento di interrogazioni sia nel corso dei dibattiti legislativi); *Giappone* (l'approvazione di una risoluzione di sfiducia nei confronti di un Ministro non comporta giuridicamente né le sue dimissioni né quelle del Governo); *India* (la Costituzione prevede solo la responsabilità collettiva del Consiglio dei Ministri e quindi la mozione di sfiducia può essere presentata solo nei confronti di quest'ultimo e, se approvata dal Lok Sabha, ne provoca le dimissioni. Quando, nell'agosto del 1962, fu proposta una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro — quello per l'irrigazione e l'energia — essa fu dichiarata inammissibile); *Indonesia* (il Governo non è responsabile verso il Parlamento ma verso il Presidente; il controllo del Parlamento consiste in incontri col Governo secondo le disposizioni del regolamento della Camera); *Pakistan* (il Parlamento non esprime sfiducia verso un singolo Ministro; tuttavia il suo operato — come quello collettivo del Governo — può essere censurato con la *motion of adjournement;* per prassi la cessazione dalla carica di un Ministro è determinata dalla richiesta del Primo Ministro); *Senegal* (il Parlamento non può censurare un singolo Ministro); *Spagna* (la Costituzione prevede soltanto la mozione di sfiducia nei confronti dell'intero Governo; la prassi tuttavia consente la presentazione di *motion de reprobation* contro un singolo Ministro, con la quale si esprimono critiche e censure, così come con altri strumenti parlamentari che potrebbero anche

provocare le dimissioni dei destinatari ma non certo un loro obbligo giuridico in tal senso); *Tunisia; Ungheria; Stati Uniti* (i parlamentari possono accusare un Ministro di oltraggio se egli non collabora con il Parlamento; lo strumento adottato è la risoluzione, introdotta da un importante rappresentante del Congresso, che illustra il reato e richiede una citazione per oltraggio al Congresso. La risoluzione deve essere dibattuta, votata e adottata a maggioranza semplice; non comporta dimissioni ma l'arresto. Questa procedura trova fondamento nei regolamenti parlamentari); *Zambia; Zimbabwe* (il Parlamento, secondo la prassi, può presentare una petizione che chieda al Presidente le dimissioni di un Ministro).

Per quanto riguarda la *Gran Bretagna* anch'essa va annoverata tra i Paesi che hanno risposto negativamete al quesito 3.2. in quanto non esistono disposizioni esplicite sulla sfiducia nei confronti del singolo Ministro nella legislazione o nei regolamenti delle Camere. Tuttavia vari mezzi sono a disposizione della Camera dei Comuni per manifestare sfiducia o più precisamente per censurare un singolo Ministro. E si ritiene opportuno, data la tipicità di tale ordinamento, esaminare tali strumenti, tenendo presenti due principi generali: *a)* che un Ministro, membro della Camera dei Comuni, è soggetto alle regole di comportamento della Camera stessa come qualsiasi altro deputato; *b)* tutti i Ministri, in quanto membri del Governo e lo stesso Primo Ministro, sono collegialmente responsabili della politica del Governo e in particolare delle decisioni del Consiglio dei Ministri. Una disapprovazione pubblica della politica del Governo da parte dei Ministri conduce di norma alle loro dimissioni. L'altra faccia della medaglia è che le critiche rivolte nei confronti della politica del Governo di norma non si concentrano su un solo Ministro, tranne nel caso in cui sia messa in questione la sua condotta personale.

Negli ultimi trenta anni, numerose mozioni di critica nei confronti dei singoli Ministri sono state oggetto di dibattito nella Camera dei Comuni. Esse sono state rivolte a censurare la condotta o la politica seguita dal singolo Ministro. Tra il 1976 e il 1977 sono state discusse quattro mozioni volte a ridurre le indennità percepite da singoli Ministri, ma in realtà prevalentemente dirette a criticare la politica anziché la condotta. Per motivi procedurali esistono scarse probabilità che simili mozioni possano verificarsi ancora oggi.

Nel giugno 1981, in uno dei giorni riservati all'Opposizione, si è discussa una mozione che criticava il comportamento di un Ministro nei confronti della Camera dei Comuni. Nessuna di tali mozioni è stata approvata, esito del resto prevedibile in un sistema parlamentare e politico in cui l'unico partito al Governo possiede di norma la stragrande maggioranza nella Camera dei Comuni. Pertanto non si è mai posta la questione di sapere se

un Ministro dovesse essere obbligato a rassegnare le proprie dimissioni qualora una mozione simile venisse approvata.

Più in generale, i Ministri devono mantenere la fiducia da parte della Camera, e dei *backbenchers* del Governo — deputati senza incarichi che siedono nelle file posteriori — soprattutto in occasione di dibattiti e dichiarazioni di particolare importanza. Ove vi sia stato il venir meno di tale fiducia può, talvolta, condurre alle dimissioni da parte di un Ministro.

Nel caso in cui un Ministro tragga in inganno la Camera dei Comuni, si ritiene che egli debba dimettersi. Nel 1963 un Ministro mentì alla Camera nel corso di una dichiarazione personale. Quando ciò risultò evidente, egli dette le dimissioni da Ministro e lasciò la Camera per essere successivamente fatto oggetto di una risoluzione che condannava il suo grave oltraggio alla Camera. Un Ministro, come ogni altro membro del Parlamento, può essere ripreso o ammonito, sospeso dall'esercizio delle funzioni o espulso. Appare ragionevole presumere che, qualora uno di tali provvedimenti venga applicato contro un Ministro, questi debba dare le dimissioni. A seconda delle circostanze, lo stesso Governo potrebbe pertanto trovarsi in difficoltà.

Considerato che nessuna delle prassi di cui sopra è codificata in un testo legislativo ovvero contenuta nel Regolamento della Camera dei Comuni, il Ministro non dovrebbe essere obbligato a dimettersi e tanto meno il Primo Ministro dovrebbe essere obbligato ad accettare le dimissioni a lui presentate. In ultima analisi, si tratta di una decisione politica del Primo Ministro, il quale valuta se il vantaggio costituito dalle dimissioni di un Ministro che apparentemente non goda più della fiducia della Camera dei Comuni sia maggiore del danno alla reputazione o all'autorevolezza del Governo.

La Camera dei Lords, in pratica, non critica la condotta personale dei singoli Ministri ai Comuni, anche se i Lords possono criticare la politica dei singoli membri del Governo in quanto capi dei rispettivi dicasteri. Circa 21 Ministri appartengono alla Camera dei Lords, ma tale Camera non ha una procedura speciale per censurare la loro condotta individuale, sebbene il 17 luglio 1990 la mozione di approvazione della Seconda lettura di un progetto di legge sia stata adottata con l'aggiunta delle parole « nonostante il mancato rispetto da parte del Governo di Sua Maestà di un impegno assunto dal Ministro... » che, successivamente, dette le dimissioni.

Per quanto riguarda la possibilità che le dimissioni volontarie di un singolo Ministro (3.3.), o le dimissioni da lui dovute a seguito di un voto di sfiducia del Parlamento (3.4.), comportino l'obbligo o soltanto la mera eventualità di dimissioni dell'intero Governo, la quasi totalità delle risposte pervenute ha escluso ogni diretto collegamento e conseguenza tra dimissioni del singolo Ministro e del Governo del quale faceva parte.

Così ad esempio, senza alcuna pretesa di completezza, si sono espressi: *Cile, Danimarca, Germania* (ove si rileva che le dimissioni di un singolo Ministro possono influire politicamente sulla stabilità del Governo); *Gran Bretagna* (ove si precisa che le dimissioni intervenute lo scorso anno da parte del *leader*-capogruppo del partito di maggioranza della Camera dei Comuni, cui è attribuito informalmente — non esistendo tale carica — il titolo di Vice Primo Ministro, non ha avuto alcun rapporto diretto con le successive dimissioni dell'allora Primo Ministro); *Bulgaria, Canada, Norvegia, Nuova Zelanda* (solo le dimissioni del Primo Ministro comportano quelle dell'intero Governo); *Papua Nuova Guinea, Polonia, Rwanda, Canada* (esiste solo una lontana possibilità che si dimetta l'intero Governo); *India, Indonesia, Pakistan, Spagna, Zambia, Zimbabwe* (si esplicita che le dimissioni verificatesi di singoli Ministri non hanno mai portato alle dimissioni dell'intero Governo).

Hanno invece risposto affermativamente i seguenti Paesi: *Belgio* (ove le dimissioni di un Ministro a seguito di sfiducia parlamentare comportano le dimissioni dell'intero Governo poiché la responsabilità individuale del Ministro si fonda sulla responsabilità collegiale, laddove in caso di dimissioni volontarie la possibilità di dimissioni dell'intero Governo è collegata alle motivazioni delle dimissioni ed alle circostanze politiche); e *Irlanda* (si rileva che mozioni che esprimevano esplicitamente sfiducia ad un singolo Ministro sono state in passato discusse ma non essendone mai stata approvata alcuna, se ne ignorano le esatte e concrete implicazioni costituzionali; si ritiene, peraltro, che per il principio della responsabilità collettiva il ritiro della fiducia ad un singolo Ministro possa essere ritenuto equivalente alla sfiducia all'intero Governo).

A parte va considerata la *Germania* ove le dimissioni di un singolo Ministro possono in astratto portare alle dimissioni dell'intero Governo ma ciò non si è mai verificato, né dipenderebbe da un obbligo giuridico, e il *Giappone* dove le dimissioni di un Ministro comportano quelle dell'intero Governo solo nel caso in cui, a seguito delle prime, dovesse venir meno la maggioranza dei Ministri membri del Parlamento (articolo 68, comma 1, della Costituzione).

In relazione al quesito posto al n. 3.5. occorre anzitutto sottolineare che soltanto tre Paesi hanno risposto esplicitamente nel senso della obbligatorietà della sostituzione del Ministro dimissionario: *Cile, Grecia* (salvo che esista già un Ministro supplente) e *Spagna,* (quest'ultima rilevando che in quanto capo di un dipartimento il Ministro deve essere sostituito a meno che il dipartimento stesso venga soppresso e che pur non essendo espressamente prevista la possibilità di un *interim* questo non dovrebbe ritenersi illegale), mentre la maggior parte degli altri Paesi ritiene normale,

ma non obbligatoria, la sostituzione del Ministro dimissionario con assunzione dell'*interim* da parte del Presidente del Consiglio o di altro membro del Governo: *Australia* (il Primo Ministro informa il Governatore della sostituzione del Ministro dimissionario; è possibile anche l'*interim* ma per brevi periodi); *Belgio* (naturalmente nel rispetto della parità linguistica imposta dalla Costituzione per il numero dei Ministri); *Bulgaria* (le funzioni di un Ministro dimissionario possono essere affidate temporaneamente ad altro Ministro; ma la non sostituzione di un Ministro non può costituire un mezzo per sopprimere il suo Ministero, per questo è necessario un atto dell'Assemblea nazionale); *Camerun; Canada; Cipro; Danimarca; Filippine* (il Presidente può nominare un nuovo Ministro o affidare l'*interim* ad altro membro del Governo); *Francia; Gran Bretagna* (ove la sostituzione del Ministro dimissionario avviene quasi immediatamente ma è possibile che *medio tempore* talune specifiche funzioni legislative o parlamentari siano assunte da altro Ministro); *India; Irlanda; Kenia; Nuova Zelanda, Norvegia; Pakistan; Papua Nuova Guinea; Rwanda; Senegal; Zambia* e *Zimbabwe.* Altri Paesi, infine, hanno specifiche disposizioni sull'esercizio, in via provvisoria, dei poteri del Ministro dimissionario: *Corea del Sud* (dal Viceministro); *Germania* (il Ministro dimissionario rimane in carica fino alla nomina del successore); *Giappone* (l'articolo 10 della legge sul Consiglio dei Ministri stabilisce che l'incarico venga assunto temporaneamente dal primo Ministro o da un Ministro da lui designato); *Indonesia* (dal « ministro coordinatore »); *Polonia* (da un sottosegretario); *Ungheria* (dal Segretario politico di Stato che peraltro non può sostituire il Ministro né presso l'Assemblea Nazionale né nelle riunioni di Governo); *Stati Uniti* (dal primo assistente del Ministro o da un altro membro del Governo cui il Presidente, con l'assenso del Senato, può affidare l'*interim:* entrambe le sostituzioni non possono avere durata superiore a 120 giorni).

In tutti i Paesi l'organo e le procedure per la sostituzione del Ministro dimissionario — quesito 3.6. — sono identici a quelli relativi alla nomina.

Le risposte al quesito 3.7. sull'esistenza di ulteriori cause — oltre quelle della sfiducia parlamentare individuale o delle dimissioni volontarie variamente motivate — che possono determinare la cessazione dalla carica del singolo Ministro risultano largamente condizionate dalle caratteristiche fondamentali di ciascun ordinamento costituzionale già in precedenza illustrate, cosicché appare preferibile un'illustrazione di sintesi delle stesse anziché procedere all'elencazione delle varie risposte soffermandosi soltanto su quelle tra di esse, che presentino una qualche peculiarità. Abbiamo così anzitutto *cause di ordine naturale* come la morte, la malattia con impedimento permanente (in Polonia anche la vecchiaia) che sono comuni a tutti i Paesi, ancorché spesso non segnalate. Abbiamo, altresì, *cause di tipo*

ordinamentale, collegate cioè alla scadenza del termine di durata in carica del Governo (per quei Paesi che hanno risposto affermativamente al quesito 2.1.) o comunque alla costituzione, per qualsiasi causa, di un nuovo Governo (elezioni politiche generali e/o insediamento di un nuovo Capo di Stato) ivi inclusa l'ipotesi del suo rimpasto e ancora la *revoca e/o la destituzione* (ad esempio, *Filippine, Pakistan, Papua Nuova Guinea, Rwanda, Senegal, Ungheria, Stati Uniti, Zambia*) da parte del Presidente su proposta o meno del Primo Ministro o su autonoma determinazione di quest'ultimo, prevalentemente nei regimi di tipo presidenziale (da sottolineare una particolarità dell'*Indonesia* ove esiste la « dichiarazione d'incapacità » del Ministro da parte del Presidente). Anche le *cause di incompatibilità* possono determinare la cessazione dalla carica del singolo Ministro, ad esempio in *Camerun* (se svolge attività professionale); a *Cipro* (se ricopre la carica di parlamentare, consigliere comunale, funzionario statale o comunale, militare); in *Polonia* (se assume nuove funzioni). Altre cause di cessazione dalla carica del Ministro sono collegate a suoi comportamenti illegittimi: *Belgio* (accusa di responsabilità penale); *Corea del Sud* (in caso di violazione della Costituzione o di altre leggi è prevista la mozione di incriminazione che deve essere proposta da almeno un terzo dei parlamentari e approvata dalla maggioranza); *Germania* (provvedimento del Tribunale penale che priva il Ministro dell'elettorato attivo o passivo o lo interdice dai pubblici uffici); *Papua Nuova Guinea* (riconoscimento di colpevolezza in base al *Leadership Code*); *Polonia* (sentenza del Tribunale di Stato); *Spagna* (condanna alla pena della sospensione o inabilitazione all'esercizio di funzioni pubbliche); *Stati Uniti* (messa in stato d'accusa, arresto, tradimento, corruzione, cattiva condotta). Infine causa particolare di cessazione dalla carica di Ministro è la mancata sua elezione a membro del Parlamento, in *India* (entro sei mesi), in *Australia* e nello *Zimbabwe* (entro tre mesi), mentre in *Kenia* e *Nuova Zelanda* il Ministro cessa dalla carica se perde lo status di parlamentare.

Quanto agli strumenti a disposizione del Parlamento per esprimere censure, critiche e riserve all'azione del Governo o di un singolo Ministro (quesito 3.8.), la generalità delle risposte è stata in senso affermativo se si eccettuano forse lo *Zaire* e lo *Zambia.* Oltre ai tradizionali strumenti del sindacato ispettivo tipici dei regimi parlamentari classici ed ormai largamente presenti in tutti i Paesi, come le interrogazioni scritte ed orali, le interpellanze, le risoluzioni e le mozioni, di varia natura e denominazione, è sempre prevista la possibilità di formulare critiche nel corso dell'esame di progetti di legge e specificamente del bilancio, di votare contro gli stessi, procedere alla formazione di Commissioni di inchiesta o di vigilanza, chiedere l'audizione dei Ministri, approvare mozioni di censura e di critica. Particolarmente significativa la situazione dei seguenti Paesi: *Germania* (è

prevista la possibilità di sospendere dalla retribuzione il Ministro in sede di bilancio anche se ciò non si è mai verificato); *Gran Bretagna* (il Ministro può essere ripreso, ammonito, sospeso o espulso dalla Camera così come gli altri membri); *Rwanda* (ha una procedura particolare scandita dalla presentazione di un'interrogazione cui possono seguire, nell'ordine, in caso di risposte insoddisfacenti, l'audizione, la Commissione d'inchiesta che si pronuncia con una risoluzione che può essere pubblicata e, infine, l'interpellanza che, se approvata, può provocare le dimissioni del Ministro); *Stati Uniti* (è prevista la possibilità che la maggioranza di una Commissione o della Camera respinga o modifichi radicalmente una proposta del Presidente comportante spese, e che una o entrambe le Camere adottino una risoluzione di critica; al Senato, poi, la maggioranza di una Commissione può rifiutare di pronunciarsi su una nomina presidenziale. Tutto ciò comporta la ricerca di un compromesso o l'apertura di un confitto tra Congresso e Presidente).

ALLEGATO 1.

Sintesi delle risposte pervenute, relative ai quesiti contenuti nei capitoli I e II del *Questionario,* concernenti il procedimento di formazione del Governo e la fiducia parlamentare, da un lato, e la durata in carica del Governo e le cause di cessazione del medesimo, dall'altro lato.

I. FORMAZIONE DEL GOVERNO E FIDUCIA PARLAMENTARE.

A) *Formazione del Governo (1.1. – 1.2.).*

La carica di Presidente del Consiglio o di Primo Ministro, secondo le risposte pervenute, risulta essere così regolata:

1) *Nomina regia.*

Australia, Canada e *Nuova Zelanda* (è il Governatore generale, in quanto rappresentante della Regina, che domanda al *leader* del partito di maggioranza di formare il Governo che abbia il consenso del Parlamento); *Belgio; Danimarca, Giappone* (su designazione della Dieta, della quale deve essere membro); *Gran Bretagna; Norvegia; Papua Nuova Guinea; Spagna* (ma il Re deve sottoporre il candidato Primo Ministro alla fiducia del Congresso con una prima votazione a maggioranza assoluta e una seconda votazione a maggioranza semplice); *Tunisia.*

Per la maggior parte dei Paesi citati anche la nomina dei Ministri compete al Re, fatta eccezione per Giappone (ove la maggioranza dei Ministri deve

appartenere al Parlamento), Gran Bretagna e Spagna dove spetta al Primo Ministro.

2) *Nomina da parte del Presidente della Repubblica.*

Camerun; Capo Verde; Corea del Sud; Francia; Grecia (il Primo Ministro è generalmente il capo del partito di maggioranza e deve avere la fiducia del Parlamento); *India, Irlanda; Israele* (il Primo Ministro è di norma il *leader* del partito di maggioranza e deve avere l'approvazione dello *Speaker*); *Pakistan* (il Primo Ministro deve essere un membro dell'Assemblea Nazionale ed averne la fiducia); *Rwanda; Senegal; Tunisia, Zambia.* Per quasi tutti tali Paesi anche la nomina dei Ministri compete al Presidente della Repubblica, di norma su proposta del Primo Ministro, con la particolarità, per quanto riguarda il Pakistan, che sia il Primo Ministro sia i singoli Ministri debbono essere scelti tra i membri del Parlamento; nel caso dello Zambia ciò vale solo per i Ministri. Fa eccezione Israele dove le nomina dei Ministri compete al Primo Ministro, ma dopo approvazione del Presidente della Repubblica e del Parlamento.

3) *Nomina parlamentare.*

Bulgaria (è eletto dall'Assemblea Nazionale su proposta del Presidente della Repubblica; generalmente è il capo del partito di maggioranza); *Germania* (su proposta e successiva ratifica del Presidente della Repubblica); *Polonia* (su mozione del Presidente della Repubblica); *Ungheria* (su proposta del Presidente della Repubblica).

Negli ultimi due casi anche la nomina dei singoli Ministri compete al Parlamento, ma su proposta del Primo Ministro. Per quanto riguarda invece la Germania i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Cancelliere Federale.

4) *Elezione da parte del popolo.*

Ciò avviene in particolare nelle Repubbliche presidenziali ove il Presidente della Repubblica è capo dell'Esecutivo e generalmente non esiste la distinta carica di Presidente del Consiglio o Primo Ministro: *Cile; Indonesia* (il Presidente è eletto dall'Assemblea Consultiva del popolo, la più alta istituzione statale); *Filippine; Kenia; Stati Uniti, Zimbabwe.*

In tutti i Paesi citati i Ministri sono nominati dal Presidente con alcune particolarità per quanto riguarda le Filippine (devono avere il consenso della Commissione per le nomine), il Kenia (devono essere membri del Parlamento) e gli Stati Uniti (devono avere l'assenso del Senato).

B) *Fiducia parlamentare (1.3. – 1.6.).*

1. La permanenza in carica del Governo o comunque la sua immissione nel pieno esercizio delle attribuzioni costituzionali sono subordinate al voto di fiducia del Parlamento nei seguenti Paesi: *Australia* (le due Camere agiscono separatamente, ma solo la fiducia della Camera dei Rappresentanti è indispensabile al Governo per rimanere in carica); *Belgio* (le due Camere votano separatamente la fiducia, dopo che il Primo Ministro ha letto il programma del Governo); *Bulgaria* (il Governo è politicamente responsabile davanti al Parlamento. Il Governo può chiedere all'Assemblea nazionale un voto di fiducia sulla politica globale, sul programma o su un caso concreto. La decisione è presa a maggioranza assoluta dei deputati presenti); *Canada* (anche se non è previsto espressamente dalla Costituzione il Governo può essere oggetto di un voto di fiducia, ma la reale responsabilità politica dell'esecutivo verso il Parlamento riguarda la sola Camera dei Comuni); *Grecia* (il Governo, entro 15 giorni dalla sua costituzione, deve presentarsi al Parlamento per il voto di « investitura » che è accordato se ottiene la maggioranza dei votanti che non deve, comunque, essere inferiore ai due quinti dei componenti il Parlamento); *India* (la responsabilità del Governo verso il Parlamento è stabilita dalla Costituzione); *Israele; Kenia* (l'Assemblea Nazionale deve approvare una risoluzione appoggiata dalla maggioranza dei suoi membri); *Pakistan* (la fiducia deve essere accordata solo dalla Camera Bassa, entro 60 giorni dalla formazione del Governo; all'inizio della sessione parlamentare il Presidente riunisce le Camere ed espone il programma di Governo, successivamente si apre un dibattito nelle due Camere separatamente che si conclude con l'approvazione di una mozione di « ringraziamento » presentata da un Ministro); *Papua Nuova Guinea* (non può essere presentata una mozione di sfiducia nei confronti del Governo prima di 6 mesi dalla sua costituzione; anche se non è previsto un intervento del Parlamento che crei una responsabilità politica del Governo nei suoi confronti, la Costituzione stabilisce che il Governo è il braccio esecutivo del Parlamento e che dovrà dimettersi qualora non adempia ai propri doveri); *Polonia* (in occasione del voto per l'approvazione della relazione di bilancio dell'anno precedente, presentata dal Governo, e del voto sulla cessazione del Governo; è solo la Camera Bassa a poter esprimere un voto sulla responsabilità del Governo. La Costituzione prevede in qualsiasi momento un intervento del Parlamento nei confronti del Governo); *Spagna* (la fiducia parlamentare si manifesta solo nei confronti del Primo Ministro e del suo programma e solo al Congresso; la Costituzione stabilisce tuttavia che il Governo è responsabile collegialmente davanti al Congresso, ove può essere presentata una mozione di sfiducia contro il Governo, sottoscritta da un decimo dei deputati, e contenente l'indicazione del nuovo

candidato alla Presidenza del Consiglio, e deve essere approvata a maggioranza assoluta dei suoi membri); *Ungheria* (l'incarico dato al Governo perde la sua validità se l'Assemblea nazionale ritira la fiducia al Primo Ministro e ne nomina un altro; la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento si attua attraverso interpellanze e con i rapporti che il Governo deve sottoporre al Parlamento); *Zimbabwe* (è prevista una Commissione parlamentare sul programma di Governo che ne controlla l'attività; tuttavia le sue decisioni non sono vincolanti per l'Esecutivo).

2. La permanenza in carica del Governo, o comunque la sua immissione nel pieno esercizio delle sue attribuzioni costituzionali *non* sono subordinate al voto di fiducia del Parlamento nei seguenti Paesi: *Camerun* (ma la Costituzione prevede che le comunicazioni del Primo Ministro possano provocare una mozione di sfiducia che, se approvata, potrebbe portare alle dimissioni del Governo); *Capo Verde* (è previsto tuttavia un intervento del Parlamento per l'approvazione del programma di Governo); *Cile* (è previsto un intervento del Parlamento per la messa in stato d'accusa); *Cipro; Corea del Sud; Danimarca; Filippine; Francia* (l'articolo 49 della Costituzione prevede la possibilità che il Primo Ministro, dopo delibera del Consiglio dei Ministri, sottoponga all'Assemblea Nazionale il suo programma; il Primo Ministro, in virtù dello stesso articolo della Costituzione, può domandare al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale, ma il Governo non è responsabile per questo davanti al Senato); *Germania* (non esiste un intervento formale del Parlamento che stabilisca la responsabilità politica dell'Esecutivo nei suoi confronti; il controllo del Parlamento sul Governo si esplica in particolare tramite la convocazione di membri del Governo a sedute plenarie o di Commissione, le interrogazioni, il controllo sul bilancio, le Commissioni di inchiesta. Per quanto riguarda il Bundesrat il Governo, pur non avendo responsabilità politica nei suoi confronti, ha l'obbligo di partecipare alle riunioni parlamentari, se richiesto dal Bundesrat, e di tenere quest'ultimo informato sull'attività di Governo); *Giappone; Gran Bretagna* (dopo l'apertura di un nuovo Parlamento si ha in entrambe le Camere un dibattito generale con una mozione perché sia dato un indirizzo in risposta al discorso della Corona in cui sia esposto il programma legislativo del nuovo Governo. È avvenuto una sola volta (1924) alla Camera dei Comuni che sia stato approvato un emendamento a tale indirizzo, ciò che ha portato alle dimissioni del Primo Ministro. La Camera dei Lords non è recentemente ricorsa alla mozione di sfiducia. La responsabilità politica del Governo verso il Parlamento è fissata solo dalla tradizione e consiste essenzialmente nel sindacato ispettivo); *Indonesia* (il Parlamento può chiedere le dimissioni del Primo Ministro se egli disattende il suo mandato); *Irlanda* (non esistono scadenze, né periodi prestabiliti nei quali il Governo

deve affrontare il voto di fiducia del Parlamento; tuttavia, in base alla Costituzione esso è responsabile verso il Dail Eirean); *Nuova Zelanda* (ma in occasione del Discorso della Corona l'opposizione può esprimere la « non fiducia » al Governo. Il Governo, i cui Ministri devono essere membri del Parlamento, deve ottenere il sostegno della maggioranza dei membri della Camera dei Rappresentanti per rimanere in carica); *Norvegia* (la responsabilità politica del Governo verso il Parlamento deriva solo dalla Costituzione); *Rwanda; Tunisia; Stati Uniti* (le proposte di bilancio o legislative del Presidente possono essere modificate dal Congresso, ma non influiscono sul mandato presidenziale); *Zambia; Senegal* (il Parlamento può votare una mozione di sfiducia che, se approvata, comporta le dimissioni del Governo, ma, in questo caso, il Presidente della Repubblica può sciogliere il Parlamento e indire nuove elezioni).

II. – Durata in carica e cessazione del Governo.

a) *Termine di durata prefissato (2.1.).*

È previsto un termine di durata in carica del Governo nei seguenti Paesi: *Canada* (la legge costituzionle fissa in 5 anni la durata in carica del Parlamento. Naturalmente, alla data delle elezioni generali, cessa anche il mandato del Governo. Sono possibili casi di cessazione del Governo prima della data prevista se lo stesso Governo ritiene necessarie nuove elezioni urgenti o se perde la fiducia della Camera dei Comuni); *Capo Verde* (5 anni come la Legislatura; è prevista una cessazione anticipata se il Governo si dimette volontariamente, se viene approvata una mozione di sfiducia dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, o per decreto del Presidente. Lo strumento parlamentare di revoca della fiducia è la mozione di sfiducia); *Cile* (non è prevista una cessazione anticipata del Governo); *Germania* (fino alla prima riunione del nuovo Parlamento; il Cancelliere Federale può essere destituito dal Presidente della Repubblica su richiesta del Bundestag che eleggerà un nuovo Cancelliere Federale); *India* (coincide con la scadenza del Lok Sabha. L'approvazione di una mozione di sfiducia del Parlamento comporta le dimissioni del Governo; sono previste anche dimissioni volontarie); *Indonesia* (5 anni; anche se il Presidente non è responsabile verso la Camera dei Rappresentanti, questa ultima, convocando l'Assemblea consultiva, può provocarne le dimissioni; il Presidente è sostituito dal Vicepresidente); *Israele* (il Parlamento revoca la fiducia al Governo con un voto di sfiducia. Il Governo si dimette di norma alla fine della legislatura); *Kenia* (5 anni, ma l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento può provocarne le dimissioni. Il Governo può anche presentare dimissioni volontarie); *Pakistan* (5 anni; l'approvazione

di una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro può provocare le dimissioni del Governo); *Spagna* (4 anni, cioè il termine della legislatura; vi possono essere casi di cessazione anticipata per l'approvazione di una mozione di sfiducia o la negazione di un voto di fiducia, per dimissioni o decesso del Presidente del Consiglio); *Ungheria* (4 anni, cioè il termine della legislatura; vi può essere una cessazione anticipata per dimissioni volontarie); *Stati Uniti* (4 anni; vi può essere una cessazione anticipata solo in caso di reati per tradimento, corruzione, ecc. Il Governo può anche dimettersi volontariamente. Il Congresso, una sola Camera o una Commissione possono indicare la « non-fiducia » al Presidente); *Zambia* (5 anni. Vi possono anche essere dimissioni volontarie, ma il Parlamento non può revocare la fiducia al Governo); *Zimbabwe* (5 anni; tuttavia una risoluzione di sfiducia votata da almeno due terzi dei parlamentari può provocare le dimissioni anticipate del Governo); *Filippine* (anche se non esiste un periodo prestabilito di durata, la Costituzione stabilisce che il mandato del Presidente, che è anche Primo Ministro, non possa superare i sei anni. Non esiste voto di sfiducia del Parlamento, né possibilità per il Governo di dimettersi volontariamente. Il Parlamento può solo mettere in stato di accusa il Presidente nei casi previsti alla Costituzione).

b) *Dimissioni del Governo (2.2. – 2.3.).*

Il Governo resta invece in carica sino a che non rassegna le dimissioni, senza cioè termini prefissati, nei seguenti Paesi: *Australia* (il Governo si può dimettere volontariamente, ma rimane normalmente in carica finché non è sconfitto da un partito d'opposizione); *Belgio* (è tradizione che il Governo si dimetta a fine legislatura. Non esiste la mozione di sfiducia, ma se messo in minoranza davanti al Parlamento il Governo si dimette); *Bulgaria* (in linea di principio il Governo si dimette alla fine della legislatura; ma deve dare le dimissioni a seguito dell'approvazione da parte della maggioranza dei deputati di una mozione di censura presentata da un quinto dei parlamentari o nel caso in cui una mozione di fiducia è stata respinta. Il Governo può altresì dare volontariamente le dimissioni); *Camerun* (il Governo si dimette dopo l'approvazione di una mozione di sfiducia approvata da almeno due terzi dei membri del Parlamento, e sottoscritta da almeno un terzo dei suoi componenti); *Cipro* (il Presidente della Repubblica può cambiare il suo Governo in qualsiasi momento; il voto di sfiducia del Parlamento non comporta le dimissioni del Governo, che può, in ogni caso, dimettersi volontariamente. I Ministri si dimettono di regola quando viene eletto un nuovo Presidente della Repubblica); *Corea del Sud* (l'Assemblea

Nazionale può votare una raccomandazione per la rimozione dall'incarico del Primo Ministro o di un Ministro: questa deve essere presentata da almeno un terzo dei parlamentari e approvata dalla maggioranza. Il Governo può dimettersi volontariamente; per prassi si dimette alla scadenza del mandato presidenziale); *Danimarca* (la revoca della fiducia parlamentare comporta le dimissioni del Governo; lo strumento è il voto di sfiducia. Il Governo può dimettersi volontariamente. Non esistono convenzioni che impongono al Governo di dimettersi in occasione di scadenza costituzionale); *Francia* (il Governo si può dimettere volontariamente, ma spesso si dimette su richiesta del Presidente della Repubblica; il Governo si dimette inoltre se gli viene rifiutata la fiducia a maggioranza semplice in occasione della presentazione del programma o di dichiarazioni di politica generale; se viene presentata da un decimo dei membri dell'Assemblea una mozione di sfiducia che deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Per prassi il Primo Ministro si dimette dopo elezioni legislative e presidenziali); *Giappone* (se la Camera dei Rappresentanti approva una mozione di sfiducia o respinge una mozione di fiducia il Gabinetto deve dimettersi a meno che la Camera dei Rappresentanti non si sciolga entro dieci gioni. Esso deve inoltre dimettersi alla prima convocazione del Parlamento dopo la elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti che si svolgono ogni quattro anni. Il Governo può dimettersi volontariamente); *Gran Bretagna* (l'ultima mozione di sfiducia al Governo, approvata dalla Camera dei Comuni è del 1979; normalmente essa comporta le dimissioni del Governo e lo scioglimento. Il Governo può dimettersi volontariamente. Il Primo Ministro si dimette quando nuove elezioni politiche attribuiscono ad altro partito la maggioranza. In caso di morte del Re/Regina rimane in carica lo stesso Primo Ministro); *Grecia* (il Governo resta in carica finché non si dimette o volontariamente o per il voto di una mozione di sfiducia, o se viene respinta una mozione di fiducia. Per prassi costituzionale il Governo si dimette anche dopo le elezioni legislative); *Irlanda* (la Costituzione prevede che i membri del Governo, in caso di scioglimento del Dail Eirean, rimangano in carica fino a che non siano nominati i loro successori. Il Primo Ministro può dare le dimissioni in qualsiasi momento; ma l'obbligo di dimettersi sorgerà soltanto se verrà meno la maggioranza a seguito di votazioni su mozioni di sfiducia o in materia finanziaria); *Norvegia* (l'approvazione di una mozione di censura, contenente una dichiarazione di sfiducia, comporta le dimissioni del Governo. Tuttavia se una mozione non sarà presentata entro le ore 9 del giorno in cui lo Storting ha posto l'argomento all'ordine del giorno, essa non sarà discussa quel giorno se il Presidente o un quinto dei suoi membri si

opporranno. Il Governo può anche dimettersi volontariamente); *Nuova Zelanda* (il Governo ha l'obbligo di dimettersi quando non abbia più l'appoggio del Parlamento, il quale può altresì revocare la fiducia al Governo votando contro sulla questione di fiducia posta da quest'ultimo. Il Governatore Generale può determinare la cessazione della carica del Governo, ma ciò presuppone una crisi costituzionale); *Papua Nuova Guinea* (non può esservi mozione di sfiducia prima che siano passati 6 mesi dalla nomina del Primo Ministro; essa può essere presentata solo contro il Primo Ministro, il Consiglio dei Ministri o un singolo Ministro, ma non contro l'intero Governo, anche se la sua approvazione ne comporta le dimissioni); *Polonia* (il Governo può rassegnare le dimissioni volontarie. Lo strumento parlamentare di revoca della fiducia è il decreto di cessazione. Per prassi il Governo presenta le dimissioni dopo le elezioni legislative e presidenziali); *Rwanda* (l'approvazione di una mozione di sfiducia parlamentare comporta le dimissioni del Governo; quest'ultimo può sempre dimettersi volontariamente. Altri casi previsti di dimissioni sono per incapacità del presidente ad esercitare le sue funzioni o per la messa in stato d'accusa); *Tunisia* (una mozione di sfiducia, presentata da un quinto dei membri del Parlamento ed adottata a maggioranza dei due terzi provoca le dimissioni del Governo. Non vi possono essere dimissioni volontarie); *Senegal* (il Governo resta in carica fino a quando il Primo Ministro non rassegni volontariamente le dimissioni del Governo).

c) *Interrelazioni tra dimissioni del Primo Ministro, poteri del Governo dimissionario e formazione di un nuovo Governo (2.4. – 2.6.).*

Per quanto riguarda le implicazioni, sull'intero Gabinetto, conseguenti alla cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio e, particolarmente, se debba farsi necessariamente luogo alla formazione di un nuovo Governo o sia possibile anche procedere alla sostituzione del solo Primo Ministro, nonché sulla permanenza in carica e con quali poteri del Governo dimissionario, le risposte pervenute ai quesiti sono le seguenti: *Australia* (le dimissioni del Primo Ministro comportano le dimissioni dell'intero Governo che può rimanere in carica per gli affari correnti fino alla nomina del nuovo Governo); *Belgio* (non vi è regola fissa, ma se il Primo Ministro è malato si provvede solo alla sua sostituzione. Un Governo dimissionario resta in carica solo per gli affari correnti); *Bulgaria* (la cessazione delle funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri comporta la formazione di un nuovo Gabinetto. Il Governo dimissionario esercita le sue funzioni fino alla elezione di un nuovo Consiglio dei Ministri); *Camerun* (non esistono regole precise, la Costituzione prevede soltanto che in caso di dimissioni del

Governo il Presidente della Repubblica può confermare il Primo Ministro nel suo incarico e chiedergli di formare un nuovo Governo); *Canada* (ogni procedura parlamentare tesa a provocare le dimissioni del Governo deve necessariamente svolgersi alla Camera dei Comuni, i cui membri sono eletti e non nominati, come avviene al Senato. È per questo che le mozioni di sfiducia contro il Governo, adottate dal Senato, non hanno valore costituzionale); *Capo Verde* (in caso di dimissioni del Primo Ministro si dovrà formare un nuovo Governo. Il Governo dimissionario eserciterà solo funzioni amministrative); *Corea del Sud* (alle dimissioni del Primo Ministro potrà seguire sia la sua sostituzione, sia la formazione di un nuovo Governo; il Governo dimissionario resta in carica fino alla formazione del nuovo con assoluta contemporaneità); *Danimarca* (se dopo un voto di sfiducia del Parlamento il Governo non si dimette il Re ne impone con decreto le dimissioni; in caso di morte del Primo Ministro il Governo rimane in carica solo per l'ordinaria amministrazione, fino alla formazione del nuovo); *Filippine* (non vi è la formazione automatica né di un nuovo Gabinetto né la nomina di un nuovo Presidente. Una specifica norma della Costituzione disciplina la formazione del Governo. Il Governo non può dimettersi, ma soltanto i singoli ministri); *Francia* (tradizionalmente il Governo si dimette dopo le elezioni; il Governo dimissionario si occupa degli affari correnti fino alla formazione del nuovo); *Germania* (in caso di dimissioni del Cancelliere Federale si dimette l'intero Governo che peraltro rimane in carica fino alla formazione del nuovo); *Giappone; Grecia* (è necessario un nuovo Governo, quello dimissionario resta in carica solo per affari correnti, fino alla formazione del nuovo); *Gran Bretagna* (vi è maggiore continuità nella composizione del Gabinetto se il neo Primo Ministro appartiene allo stesso partito politico del suo predecessore; in caso di Governo dimissionario si nomina un nuovo Primo Ministro con l'incarico di formare immediatamente un nuovo Governo); *India* (alle dimissioni del Primo Ministro seguono quelle di tutto il Governo; il Presidente può chiedere al Governo dimissionario di rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione fino alla formazione del nuovo Governo o indire nuove elezioni); *Indonesia* (in caso di dimissioni del Presidente subentra il Vicepresidente ed i Ministri rimangono in carica); *Irlanda* (in caso di dimissioni del Primo Ministro si dimette tutto il Governo che rimane tuttavia in carica fino alla formazione del nuovo); *Israele* (le dimissioni del Primo Ministro comportano le dimissioni dell'intero Governo, che rimane tuttavia in carica con pieni poteri fino alla formazione del nuovo); *Kenia* (in caso di cessazione dalla carica del Presidente si faranno nuove elezioni entro 90 giorni, il Governo dimissionario rimane in carica fino alla formazione del nuovo Governo); *Norvegia* (in caso di dimissioni del Primo Ministro si dimette l'intero Governo, che

rimane tuttavia in carica con poteri limitati fino alla formazione del nuovo Governo. Non esiste un intervento del Parlamento diretto a far dimettere il Governo; le dimissioni del Governo vengono soltanto notificate al Parlamento); *Nuova Zelanda* (si procede di norma alla sostituzione del Primo Ministro e ad un rimpasto del Governo. In caso di dimissioni il Governo uscente resta in carica con poteri di ordinaria amministrazione fino alla formazione del nuovo); *Pakistan* (se la carica di Primo Ministro è vacante è necessario un nuovo Governo; tuttavia il Governo dimissionario rimane in carica se richiesto dal Presidente); *Papua Nuova Guinea* (la cessazione dalla carica di Primo Ministro non comporta la formazione di un nuovo Governo; la Costituzione prevede il « sostituto » Primo Ministro che è membro del Gabinetto. Il nuovo Primo Ministro viene nominato dal Presidente su decisione del Parlamento. A fine legislatura il Governo rimane in carica fino alla nomina del nuovo Primo Ministro); *Polonia* (le dimissioni del Primo Ministro non comportano le dimissioni dell'intero Governo; un Governo dimissionario rimane in carica con pieni poteri fino alla formazione del nuovo); *Rwanda* (in caso di dimissioni del Primo Ministro si dimette l'intero Governo, che rimane tuttavia in carica fino alla formazione del nuovo Governo solo per gli affari correnti. Il Parlamento può rendere obbligatorie le dimissioni del Governo con la mozione di sfiducia, mentre la revoca è solo prerogativa del Presidente della Repubblica); *Spagna* (se il Presidente del Consiglio è dimissionario si richiede la formazione di un Governo completamente nuovo; quello uscente rimane in carica finché non subentra il nuovo); *Ungheria* (se un Primo Ministro lascia l'incarico si costituisce un nuovo Governo; nel frattempo rimane in carica il Governo dimissionario con divieto di concludere trattati internazionali o di emettere decreti, salvo casi eccezionali); *Senegal* (la cessazione dalla carica del Primo Ministro comporta le dimissioni dell'intero Governo, la nomina di un nuovo Primo Ministro che può formare un Governo interamente o parzialmente rinnovato. Il Governo dimissionario resta in carica fino alla formazione del nuovo solo per gli affari correnti); *Stati Uniti* (se il Presidente cessa dall'incarico gli subentrano, nell'ordine, il Vice Presidente, lo Speaker della Camera dei Rappresentanti o, infine, quello del Senato; non è necessario un nuovo Governo. Gli avvicendamenti sono comunque rapidi); *Zambia* (se il Presidente cessa dalla carica è sostituito dal Segretario Generale del Partito per tre mesi, fino a nuove elezioni; rimane in carica il Governo dimissionario); *Zimbabwe* (se il Presidente, che è anche Capo dello Stato, cessa dalle sue funzioni, si avranno nuove elezioni presidenziali entro tre mesi. Dopo un voto di sfiducia del Parlamento il Presidente può rimanere in carica e sciogliere sia il Parlamento sia il Governo).

ALLEGATO 2.

QUESTIONARIO SULLA SFIDUCIA PARLAMENTARE AL SINGOLO MINISTRO

Relatore: Prof. Silvio TRAVERSA (Italia)

Il presente questionario ha lo scopo di approfondire i termini del rapporto di responsabilità politica che intercorre tra il Parlamento ed i membri del Governo, avendo specifico riguardo al tema della sfiducia individuale al singolo ministro.

L'argomento, ricollegandosi agli aspetti che caratterizzano la configurazione e la posizione complessiva del Governo e del Parlamento nell'ambito dei diversi sistemi costituzionali (in particolare nei regimi di tipo parlamentare ed in quelli di tipo presidenziale), può essere utilmente affrontato sotto un triplice profilo che faccia riferimento:

a) al procedimento di formazione del Governo ed al ruolo riconosciuto in proposito alle Camere parlamentari, in relazione all'esistenza stessa ovvero alla funzionalità dell'esecutivo (n. 1);

b) al profilo relativo alla durata in carica del Governo nel suo complesso ed alle cause di cessazione del medesimo (n. 2);

c) alle cause, infine, che determinano la cessazione dalla carica del singolo ministro.

1) FORMAZIONE DEL GOVERNO E FIDUCIA PARLAMENTARE.

Paesi con forma di Governo di tipo parlamentare.

1.1. A quale organo compete la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri (o Capo del Governo o Primo Ministro o altra carica equivalente, secondo le denominazioni adottate nei diversi ordinamenti) e in base a quale procedimento ?

1.2. A quale organo compete la nomina dei ministri ed in base a quale procedimento ?

1.3. La permanenza in carica del Governo (dopo la sua formazione avvenuta secondo le procedure di cui ai punti 1.1. e 1.2.) o, comunque, la sua immissione nel pieno esercizio di tutte le attribuzioni costituzionali sono subordinate al voto di fiducia del Parlamento ?

1.4. In caso di sistema bicamerale, la fiducia al Governo è espressa da una o da entrambe le Camere ? In quest'ultimo caso, il voto è espresso singolarmente o con procedure congiunte ?.

Paesi con forma di Governo di tipo presidenziale.

1.5. È previsto un intervento del Parlamento successivo alla formazione del Governo, che crei una forma di responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento ?

1.6. In caso affermativo, in che consiste e quali effetti determina tale intervento ?

2) DURATA IN CARICA E CESSAZIONE DEL GOVERNO.

Paesi con forma di Governo di tipo parlamentare.

2.1. È previsto un termine per la durata in carica del Governo ?

2.1.1. In caso di risposta affermativa, sono previsti casi di cessazione del Governo prima della scadenza stabilita ?

2.2. Il Governo resta in carica sino a che non rassegna le dimissioni, senza cioè termini di durata prefissati ?

2.2.1. In caso di risposta affermativa, il voto di sfiducia del Parlamento comporta per il Governo l'obbligo di dimissioni ?

2.2.2. È previsto che il Governo possa rassegnare dimissioni volontarie indipendentemente da un esplicito voto di sfiducia del Parlamento ?

2.2.3. Con quale strumento e con quale procedura il Parlamento revoca la fiducia al Governo ?

2.2.4. Esistono convenzioni o prassi che impongono al Governo di rassegnare le dimissioni in coincidenza di determinate scadenze costituzionali (ad esempio, in occasione della fine della legislatura o a seguito dell'elezione o nomina di un nuovo Capo dello Stato) ?

2.3. Sono previste altre procedure volte a determinare la cessazione dalla carica del Governo ?

2.4. La cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio (per esempio, a seguito di sue dimissioni personali o impedimento di qualsiasi natura) comporta necessariamente la formazione di un Gabinetto complessivamente nuovo o è prevista altresì la possibilità che si proceda soltanto alla sua sostituzione ?

2.5. Il Governo dimissionario resta in carica, e con quali poteri, fino alla formazione del nuovo Governo ?

Paesi con forma di Governo di tipo presidenziale.

2.6. Sono previste forme di intervento del Parlamento volte a determinare l'obbligo di dimissioni o la revoca del Governo ?

3) CESSAZIONE DALLA CARICA DEL SINGOLO MINISTRO.

Paesi con forma di Governo di tipo parlamentare.

3.1. Le dimissioni di un ministro devono essere accettate per divenire operanti e, in caso affermativo, da quale organo ?

3.2. Le dimissioni di un ministro possono essere determinate da un esplicito voto di sfiducia del Parlamento nei suoi confronti ?

3.2.1. In caso di risposta affermativa, con quale strumento e con quale procedura il Parlamento esprime la sfiducia nei confronti di un ministro ?

3.2.2. La procedura di cui al punto precedente trova fondamento nella Costituzione, nella legge, nel regolamento parlamentare o nella consuetudine ?

3.2.3. Il voto del Parlamento comporta per il ministro l'obbligo di dimissioni ? In caso affermativo, sorge nell'organo competente l'obbligo di accettare le dimissioni del ministro ?

3.2.4. Esistono ministri le cui dimissioni, a seguito di un voto di sfiducia del Parlamento, comportano conseguenze sulla permanenza in carica dell'intero Governo, nel senso che la loro posizione nel Gabinetto (ad esempio, Vicepresidente del Consiglio ovvero *leader* o rappresentante di un partito della coalizione) è tale che venendo meno è da ritenere che non possa restare in carica l'intero Governo ?

3.3. Le dimissioni volontarie del singolo ministro, indipendenti cioè da un voto di sfiducia del Parlamento, comportano necessariamente o possono comportare le dimissioni dell'intero Governo ?

3.4. Le dimissioni di un ministro a seguito di un voto di sfiducia del Parlamento comportano l'obbligo o la sola possibilità di dimissioni dell'interno Governo ?

3.5. La sostituzione del singolo ministro dimissionario è obbligatoria ovvero può provvedersi al riguardo anche attraverso l'assunzione dell'incarico *ad interim* da parte di altri membri del Governo ?

3.6. Alla sostituzione di cui al punto precedente si provvede con la stessa procedura e da parte dello stesso organo previsti per la nomina dei ministri in sede di formazione del Governo ? In caso di risposta negativa, con quale procedura e da parte di quale organo ?

3.7. Quali altre cause determinano la cessazione dalla carica del singolo ministro ?

3.8. Quali strumenti ha il Parlamento, a prescindere dalla mozione formale di sfiducia nei confronti del Governo o di un singolo ministro, per esprimere censure, critiche, riserve sull'azione dell'intero Gabinetto o sull'attività di un singolo ministro ?

3.8.1. Qualora esistano strumenti del tipo di quelli sopra indicati, la loro approvazione determina conseguenze e, in caso affermativo, quali ?

Paesi con forma di Governo di tipo presidenziale.

3.9. Sono previste forme di intervento del Parlamento volte a determinare la cessazione dalla carica di un singolo membro del Governo ? In caso affermativo, di quali procedure si tratta e quali effetti giuridici vi si ricollegano ?