

I semipresidenzialismi nordici: Finlandia e Islanda

di Francesco Duranti

Abstract: Semi-Presidentialism in Finland and Iceland – In the Constitutions of the Nordic Countries, only Finland and Iceland are Republic, with a President directly elected by the citizens. Powers and functions of this two Presidents and evolving constitutional practice and structures of Finland and Iceland are investigated in comparative perspectives on the central issue of semi-presidential form of government.

Keywords: Comparative Constitutional Law; Form of Government; Semi-presidentialism; Constitution of Finland; Constitution of Iceland.

1. Premessa introduttiva: declinazioni della forma di governo semipresidenziale

Accogliendo la proposta classificatoria della migliore dottrina, la forma di governo semipresidenziale si caratterizza, come noto, per la compresenza di due elementi determinanti: uno parlamentare (la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento); l'altro presidenziale (l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, titolare di poteri costituzionali significativi, che possono consentirgli anche di compartecipare alla determinazione dell'indirizzo politico)¹.

Secondo questa prospettiva interpretativa, poi, la forma di governo semipresidenziale si declina concretamente in tre sottotipi, che si distinguono tra di loro a seconda dei rapporti che vengono a determinarsi tra “componente presidenziale e componente parlamentare e all'interno del potere esecutivo tra i due organi che ne fanno parte”².

Così, il primo sottotipo – definito come “parlamentarizzato” – si caratterizza per la effettiva prevalenza della componente parlamentare, laddove i poteri riconosciuti dalla Costituzione al Presidente sono in larga parte attenuati da regole convenzionali che esaltano il raccordo istituzionale Parlamento-Governo ed indeboliscono conseguentemente il ruolo del Capo

¹ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VIII ed., Torino, 2022, 186.

² M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 22. Nella dottrina anglosassone, cfr. anche C. Skach, *The “newest” separation of powers: Semipresidentialism*, in *International Journal of Constitutional Law (ICON)*, vol. 5, n. 1, 2007, 93-121.

dello Stato nel sistema: in questo sottotipo è possibile includere, tra gli altri, anche l'ordinamento costituzionale dell'Islanda³.

Il secondo sottotipo, definito dalla stessa dottrina come “bilanciato” o “a diarchia variabile”, è relativo a quegli ordinamenti – tra cui la Finlandia – nei quali il rapporto tra la componente parlamentare e quella presidenziale, pur variando concretamente nel tempo, tende ad essere sostanzialmente equilibrato e si fonda su di una separazione delle competenze costituzionali all'interno del potere esecutivo tra il Primo ministro ed il Presidente, il quale ultimo gode di risorse istituzionali significative soprattutto nei casi di difficoltoso funzionamento del raccordo Parlamento-Governo: questo sottotipo è, tuttavia, divenuto recessivo “dopo la revisione della Costituzione portoghese del 1982 e in Finlandia dopo l'adozione della nuova Costituzione nel marzo 2000 e la revisione costituzionale del 2012, che hanno ridimensionato i poteri del Presidente”⁴.

Il terzo sottotipo, infine, è quello “presidenzializzato”, caratterizzante soprattutto, come noto, l'esperienza della Quinta Repubblica francese, nel quale la componente presidenziale prevale rispetto a quella parlamentare, in quanto di regola il Presidente ha il predominio nell'assetto costituzionale grazie all'esistenza – di norma, salvo i casi di *cohabitation*⁵ – di una maggioranza parlamentare del suo stesso colore politico.

Nell'ambito della forma di governo semipresidenziale negli ordinamenti costituzionali delle democrazie stabilizzate emerge, in ogni caso, una linea di tendenza evidente alla netta prevalenza della componente parlamentare su quella presidenziale, con l'unica rilevante eccezione rappresentata dalla Quinta Repubblica francese⁶.

2. Il Presidente nell'assetto costituzionale

Le Costituzioni di Finlandia e Islanda si occupano diffusamente del Presidente della Repubblica⁷.

La Carta finlandese, dopo aver chiarito, all'art 3 (rubricato “Governo parlamentare e separazione dei poteri”), che il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica e dal Governo, che deve godere della fiducia

³ Cfr., volendo, F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 94.

⁴ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 23. Cfr. analogamente anche F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2016, 636.

⁵ “All semi-presidential systems—even the most strongly presidential-parliamentary—require the president to work with the legislative branch to exercise management powers. In practice, if the president faces a hostile legislative branch, the president loses management authority”: così, da ultimo, W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, in *International Journal of Constitutional Law (ICON)*, vol. 20, n. 1, 2022, 213.

⁶ M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, 299.

⁷ Il testo in italiano della Costituzione finlandese (1999) e di quella islandese (1944) è disponibile nel volume a cura di R. Orrù e G. Parodi, *Codice delle Costituzioni*, II, *Regno Unito, Austria e altri Paesi europei*, Milano, 2016, con premessa introduttiva di G.F. Ferrari (Finlandia) e A. Ciammariconi (Islanda).

del Parlamento (*Eduskunta*), dedica l'intero Titolo V (artt. 54-69) al Presidente della Repubblica e al Governo.

La Costituzione dell'Islanda – proclamato solennemente il suo carattere di “Repubblica parlamentare” (art. 1), con l'attribuzione del potere legislativo congiuntamente al Parlamento (*Althing*) e al Presidente, e di quello esecutivo al Presidente e alle altre autorità governative indicate nella Carta (art. 2) – dedica tutto il Titolo II (artt. 3-30) al Presidente della Repubblica.

Quanto all'*elezione*, in Finlandia, l'art 54 Cost. prevede l'elezione del Presidente a suffragio universale diretto con la maggioranza assoluta dei voti (*majority system*), con eventuale turno di ballottaggio riservato ai due candidati che hanno ottenuto più voti al primo turno, attribuendo il diritto di presentare candidati all'elezione presidenziale a tutti quei partiti che abbiano eletto almeno un deputato alle ultime elezioni politiche o a ventimila cittadini elettori⁸. In Islanda, la Carta (art. 5) prevede l'elezione popolare diretta del Presidente a turno unico, risultando eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti (*plurality system*) con il diritto di presentare candidature riservato ad almeno 1500 cittadini elettori. Sia in Finlandia che in Islanda, nel caso vi sia un solo candidato che si presenti alle elezioni presidenziali, questi risulta eletto senza lo svolgimento delle operazioni di voto.

Il *mandato* presidenziale – di sei anni in Finlandia e di quattro in Islanda – prevede un limite alla rieleggibilità nel solo caso finlandese, ovvero la stessa persona fisica non può essere eletta per più di due mandati consecutivi (art. 54, c. 1, Cost.), mentre in Islanda – evento non frequente in prospettiva comparativa⁹ – non sono previsti limiti alla rieleggibilità del Presidente¹⁰.

Nel caso di *impedimento* temporaneo del Presidente, scatta la sua supplenza ad opera del Primo ministro in Finlandia (art. 59 Cost.), mentre in Islanda è costituito un collegio (che decide a maggioranza: art. 8 Cost.) composto dal Primo ministro, dal Presidente del Parlamento e dal Presidente della Corte Suprema per l'esercizio dei poteri presidenziali. Nel caso di morte o impedimento permanente, deve essere eletto un nuovo Presidente appena possibile (art. 55, c. 3, Cost. Finlandia), che nel solo caso islandese dura in carica soltanto per completare il mandato del sostituito, ovvero “per il periodo mancante al 31 luglio del quarto anno dall'elezione” (art. 7 Cost.).

Le ipotesi di *responsabilità* del Presidente sono regolate diversamente dai due testi.

⁸ Come noto, sino al 1991, l'elezione del Presidente finlandese era di tipo indiretto, eleggendo i cittadini un collegio di grandi elettori di 301 componenti al quale era poi affidato il compito di eleggere a maggioranza assoluta il Presidente, con eventuale turno di ballottaggio tra i primi due candidati meglio piazzati al primo turno.

⁹ Cfr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on Term-Limits Part I – Presidents*, Study No. 908/2017, CDL-AD(2018)010.

¹⁰ Sì che è fenomeno frequente quello della rielezione dello stesso titolare della carica: il Presidente Grímsson, eletto per la prima volta nel 1996, è stato in carica per ben cinque mandati consecutivi sino al 2016, e nel 2000 e nel 2008 non ha dovuto affrontare le elezioni per l'assenza di altri candidati pronti a sfidarlo.

In Islanda, la responsabilità penale del Capo dello Stato è soggetta alla giurisdizione ordinaria delle Corti previo consenso dell'*Althing*; mentre per far valere la sua responsabilità politico-costituzionale è previsto lo svolgimento di un apposito referendum popolare, la cui attivazione può essere richiesta con risoluzione dai tre quarti dei componenti dell'*Althing*; dal momento della approvazione della risoluzione parlamentare, il Presidente non può svolgere le sue funzioni sino alla pubblicazione dei risultati della consultazione, che, in caso di voto favorevole della maggioranza degli elettori, comporta la sua immediata decadenza dalla carica ed in caso di prevalenza di voti contrari determina, invece, lo scioglimento anticipato del Parlamento e l'indizione di nuove elezioni per il rinnovo dell'Assemblea (art. 11 Cost.).

In Finlandia, il Presidente è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni solo per alto tradimento o crimini contro l'umanità; in tali ipotesi l'*Eduskunta*, a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti, può metterlo in stato di accusa innanzi all'Alta Corte di Giustizia, con la conseguenza che, sino al termine del giudizio, il Capo dello Stato deve astenersi dall'esercizio delle funzioni presidenziali (art. 113 Cost.).

Anche in relazione ai *poteri* presidenziali i due testi costituzionali differiscono tra di loro.

In Islanda, il Presidente “conferisce la sua autorità ai ministri” (art. 13 Cost.) ed i suoi atti debbono recare la controfirma del ministro competente ai fini della loro validità (art. 19 Cost.), risultando attribuita a questi ultimi la responsabilità degli atti controfirmati (art. 14 Cost.); il Presidente presiede il Consiglio di Stato, che si compone del Primo ministro e degli altri ministri, a cui sono sottoposte le principali questioni legislative e le più importanti decisioni di governo (art. 16 Cost.), mentre le riunioni ministeriali, dedicate alle altre misure di indirizzo politico, sono presiedute dal Primo ministro (art. 17 Cost.).

In Finlandia, eliminata la previgente necessità di controfirma ministeriale (che era prevista dalla Carta del 1919), il Presidente assume ora le proprie decisioni “sulla base di proposte del Governo” (art. 58, c. 1, Cost.): nel caso in cui non condivida la proposta governativa, restituisce la questione al Governo per l'ulteriore istruzione della pratica, che viene poi sottoposta al Parlamento con una relazione governativa che la illustri, con la conseguenza che “la questione sarà decisa conformemente alla posizione adottata dal Parlamento sulla base della relazione, se la proposta è del Governo” (art. 58, c. 2, Cost.). Il Presidente, tuttavia, adotta determinazioni – senza necessità della proposta governativa – nelle seguenti materie: 1) nomina del Governo o di un ministro e accettazione delle dimissioni del Governo o di un ministro; 2) scioglimento del Parlamento; 3) grazia ed altri provvedimenti di clemenza individuale; 4) questioni relative alla autonomia speciale delle Isole Åland (art. 58, c. 3, Cost.).

Ciò premesso in linea generale, è opportuno procedere ora ad un esame comparato dei più rilevanti poteri presidenziali, così come configurati dalle pertinenti norme costituzionali dei due ordinamenti¹¹.

¹¹ T. Bull, *Institutions and Division of Powers*, in H. Krunke, B. Thorarensen (eds.), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, Oxford, 2018, 47 ss.

Quanto alla *formazione del Governo*, il Presidente islandese dispone sulla carta di un ampio potere di nomina e revoca dei ministri e di determinazione del loro numero e delle loro funzioni (art. 15 Cost.), anche perché la Costituzione non prevede un voto di fiducia iniziale dell'esecutivo (o del Primo ministro) da parte dell'*Althing*, la quale si presume, pertanto – a meno che non vi sia un espresso voto di sfiducia in Parlamento – in accordo con la designazione effettuata dal Presidente della Repubblica¹².

In relazione all'investitura ed alla formazione del Governo, la prassi costituzionale islandese ha, in ogni caso, registrato un funzionamento analogo a quanto accaduto per le monarchie costituzionali nordiche, ovvero un ruolo certamente non decisivo – in quanto politicamente neutrale – per il Capo dello Stato, che s'è limitato a registrare gli accordi di coalizione tra i partiti in grado di formare un esecutivo e a nominare Primo ministro la personalità politica indicata dai partiti medesimi¹³. Ciò non toglie, in ogni caso, che gli ampi poteri conferiti al Presidente dalla Costituzione islandese possano tornare ad espandersi, in relazione sia alla personalità dei vari titolari della carica¹⁴, che alla frammentazione o scarsa polarizzazione delle forze politiche¹⁵.

In Finlandia, sino alla revisione costituzionale del 1991 – che ha introdotto (a partire dal 1995) il voto parlamentare di investitura del Primo ministro – la forma di governo semipresidenziale finlandese ha evidenziato, soprattutto nel corso della lunga presidenza di Urho Kekkonen (1956-1981), un ruolo di particolare rilievo politico per il Presidente della Repubblica nella formazione degli esecutivi e nella scelta della personalità cui affidare l'incarico di Primo ministro, il quale non aveva bisogno di alcuna investitura parlamentare.

Con l'entrata in vigore della nuova Costituzione nel 2000, viene stabilita una rigorosa procedura per la formazione del Governo – palesemente mutuata dall'esperienza tedesca – nell'ambito della quale è fortemente depotenziato l'intervento attivo del Presidente, risultando ora espressamente richiesta l'investitura del (solo) Primo ministro a maggioranza assoluta dei voti (ed a scrutinio palese) da parte dell'*Eduskunta* (art. 61, c. 2, Cost.)¹⁶.

Sì che risulta particolarmente accentuato – a differenza del previgente assetto costituzionale – il ruolo dei partiti politici nella individuazione della

¹² Sia consentito, sul punto, il rinvio a F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 82.

¹³ O, in caso di disaccordo tra i partiti, il *leader* del partito che ha ottenuto più seggi in Parlamento, come ricorda P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, 2014, 334.

¹⁴ Come, ad esempio, nel caso dell'ultima fase (quella coincidente con la pesante crisi del sistema bancario islandese dopo il 2008) della lunga Presidenza Grimsson, rimasto in carica, come visto, per cinque mandati consecutivi dal 1996 al 2016.

¹⁵ Cfr. A. Ciammariconi, *La Costituzione dell'Islanda (1944)*, in R. Orrù e G. Parodi (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, II, cit., 288.

¹⁶ L'art. 61, c. 3, Cost., stabilisce che se la persona designata da Presidente dopo i negoziati tra le forze politiche non ottiene la maggioranza assoluta richiesta, "dovrà essere proposta un'altra persona secondo la stessa procedura. Se anche tale persona non riesce ad avere la maggioranza assoluta, si terrà l'elezione del Primo ministro in Parlamento a scrutinio palese. In questo caso verrà eletta la persona che riceve più voti".

formula di coalizione, del programma di governo e nella scelta della figura cui affidare l'incarico di Primo ministro: il tutto anche in virtù di un'espressa disposizione costituzionale (il medesimo art. 61, c. 2, Cost.), che impone ai partiti ed ai gruppi parlamentari di consultarsi proprio a questo fine, sottoponendo, poi, la scelta effettuata al voto espresso dell'intera Assemblea.

Per ciò che concerne lo *scioglimento del Parlamento*, sia in Finlandia che in Islanda il relativo potere può essere qualificato come atto sostanzialmente complesso, ovvero tale da richiedere una consonante manifestazione di volontà da parte del Presidente della Repubblica e del Governo: così, in Finlandia, l'art. 26 Cost. stabilisce chiaramente che il potere di scioglimento anticipato è conferito al Presidente su «motivata proposta del Primo ministro e dopo aver sentito i gruppi parlamentari»¹⁷; mentre in Islanda – sebbene l'art. 24 Cost. attribuisca il potere in parola al solo Presidente della Repubblica – la prassi costituzionale ha mostrato che il Capo dello Stato si limita generalmente a recepire la proposta di scioglimento formulata dall'esecutivo¹⁸.

Quanto al *potere di veto*, in Islanda, nel caso in cui il Presidente non intenda promulgare – entro il termine di due settimane dall'approvazione parlamentare – il testo di una legge, questa diviene comunque efficace, ma la stessa è sottoposta, “non appena le circostanze lo consentono”, a referendum popolare: nel caso prevalgano i voti contrari, la legge perde immediatamente la sua efficacia, altrimenti la conserva (art. 26 Cost.).

In Finlandia, il Presidente dispone, ai sensi dell'art. 77 Cost., del termine di tre mesi per provvedere alla promulgazione di una legge e può chiedere, sul punto, un parere alla Corte Suprema o alla Corte Suprema Amministrativa: se il Presidente non promulga la legge, la rinvia al Parlamento che può riapprovarla – a maggioranza semplice – senza modifiche, determinandone così l'entrata in vigore senza necessità di ulteriore promulgazione presidenziale.

Le due Costituzioni disciplinano, infine, anche altri significativi poteri per i rispettivi Presidenti.

Così, in Islanda al Capo dello Stato è attribuita l'*iniziativa legislativa* (art. 25 Cost.) e la facoltà di adottare – in caso di urgenza e quando l'*Althing* non è in sessione – provvedimenti legislativi provvisori, che perdono efficacia se non vengono convertiti dal Parlamento nel termine di sei settimane o se vengono espressamente respinti in sede parlamentare (art. 28 Cost.).

In Finlandia, l'art. 93 della Carta stabilisce – dopo l'ultima revisione costituzionale intervenuta nel 2012 – una precisa ripartizione di competenze tra Presidente della Repubblica e Governo in materia di *politica estera*. Il Presidente dirige la politica estera della Finlandia “in collaborazione con il Governo” (art. 93, c. 1, Cost.), mentre l'esecutivo è responsabile della

¹⁷ Prima della revisione costituzionale del 1991, il potere di scioglimento apparteneva, invece, in via esclusiva al Presidente della Repubblica: la nuova Costituzione del 2000 ha, pertanto, confermato l'assetto realizzatosi con l'emendamento costituzionale del 1991, prevedendo la proposta necessaria del Primo ministro ai fini del decreto di scioglimento. Cfr., sul punto, J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford, 2011, 110.

¹⁸ Vd., volendo, F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 94.

preparazione “a livello nazionale delle decisioni che devono essere adottate dall’Unione Europea e decide anche le misure interne ad esse legate” (art. 93, c. 3, Cost.).

3. Il Presidente nella dinamica della forma di governo

Per comprendere più efficacemente il ruolo del Presidente della Repubblica nei due ordinamenti nordici oggetto di comparazione è certamente opportuno, innanzitutto, muovere dall’analisi delle condizioni istituzionali che hanno condotto all’approvazione delle rispettive Carte, per poi prenderne in considerazione i successivi, più rilevanti, sviluppi costituzionali, tenendo ovviamente in debito conto l’avvertimento che ogni ricostruzione analitica in tema di forma di governo “deve aspirare ad essere scientificamente fondata, ma è storicamente determinata in quanto inevitabilmente soggetta a evoluzioni (o involuzioni) e cambiamenti, e quindi deve essere costantemente aggiornata”¹⁹.

In Finlandia, l’istituzione della Presidenza con la Costituzione del 1919 è solitamente spiegata, dalla dottrina finnica, quale evoluzione del ruolo e dei poteri concessi al Granduca nell’assetto costituzionale precedente all’indipendenza della Finlandia dalla Russia zarista, sì che il Presidente finlandese “is not truly a republican institution: as a matter of fact it is a monarchical remnant, a living constitutional ruin, from the earlier constitutional layers, later facilitated by events of history”²⁰.

Il compromesso costituzionale raggiunto nel 1919 riflette, invero, accuratamente la distinzione tra forze politiche di ispirazione monarchica e quelle repubblicane e tale distinzione è particolarmente evidente proprio in relazione a modalità di investitura, ruolo e poteri del Presidente della Repubblica.

Ciò si spiega in considerazione dei pregressi eventi storici: il tradizionale assetto monarchico ereditato dalla consolidata tradizione svedese; la profonda, lacerante, divisione tra forze rivoluzionarie filosovietiche e quelle conservatrici filotedesche nella sanguinosa guerra civile combattuta nel 1918; il nuovo contesto geopolitico mondiale realizzatosi con la fine del primo conflitto mondiale e le conseguenti divisioni, trasversali ai partiti, tra monarchici e repubblicani.

L’istituzione della Presidenza della Repubblica – sconosciuta alla storia costituzionale finlandese – deriva, perciò, dal singolare contesto politico che si realizza nel biennio 1917-1919: il compromesso costituzionale tra monarchici e repubblicani si riflette proprio sui poteri del Presidente della Repubblica, che l’assetto ordinamentale disegnato nel 1919 vuole di rilievo ed in grado di adeguatamente bilanciare il Parlamento, altrettanto tributario di significative prerogative istituzionali²¹.

¹⁹ Come rileva ancora di recente M. Volpi, “*Libertà e autorità*”. *Forme di Stato e forme di governo oggi*, in F. Clementi, F. Duranti (a cura di), *Lezioni perugine di Diritto pubblico comparato*, Torino, 2022, 1.

²⁰ J. Husa, *The Constitution of Finland*, cit., 106.

²¹ Per più ampi svolgimenti, sia consentito il rinvio a F. Duranti, *Il processo di Nation Building del primo dopoguerra nel contesto nordico: la Costituzione finlandese del 1919*, in R.

Tutto ciò porta all'attribuzione al Presidente di rilevanti poteri in relazione alla nomina del Governo ed allo scioglimento anticipato del Parlamento²², oltre all'assegnazione di significative funzioni in ordine all'indirizzo politico in materia di politica estera e di sicurezza: la qualificazione in senso semipresidenziale della forma di governo finlandese può pertanto trovare solido fondamento per una prima ampia fase del nuovo assetto costituzionale introdotto nel 1919, anche in assenza dell'elezione diretta del Presidente che, come ricordato, viene introdotta solo a partire dal 1991²³.

Questo assetto della forma di governo finlandese rimane sostanzialmente immutato sino al termine della lunga presidenza di Urho Kekkonen (1956-1981), che enfatizza le prerogative del Presidente non solo in politica estera²⁴, ma anche in quella interna, sì che “la combinazione delle prerogative presidenziali di nominare il Governo, di definirne la composizione partitica e di scioglierlo in modo indiretto sciogliendo il Parlamento, assommata al potere di veto sulla nomina di diversi ministri che gli era accordato, resero sino alla fine degli anni '70 il Presidente un Capo di Stato quasi onnipotente”²⁵. Solo con l'elezione del successore di Kekkonen, Mauno Koivisto (1982-1994) inizia il percorso di progressiva riduzione dei poteri presidenziali che culmina nell'approvazione nel 1999 della nuova Carta costituzionale, che entra in vigore nel marzo 2000²⁶.

In Islanda, l'instaurazione della Repubblica coincide con la cessazione del Trattato di Unione e la successiva l'indipendenza dal Regno di Danimarca: nel Parlamento islandese prevale fortemente l'opzione di introdurre limitate modifiche all'assetto costituzionale previgente, con la

Orrù, F. Gallo, L.G. Sciannella (a cura di), *Tra storia e diritto: dall'Impero austro-ungarico al Nation Building del primo dopoguerra*, Napoli, 2020, 143-144.

²² “In practice, it became a characteristic of Finnish constitutional law that the formation of the Government was dependent on two actors, the President of the Republic and Parliament (...) the most potent presidential weapon against Parliament was the power of dissolution, which could be exercised before the end of the ordinary parliamentary term. Practice showed that the President could dissolve Parliament without regard to the opinion of a majority of Parliament or the Government and for any reason”: così A. Jyränky, *Presidential Elements in Government. Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, 290.

²³ “The solidity of the Presidency would be increased by the indirect mode of popular election: the President would be elected by 300 electors who were themselves elected by popular ballot”: ancora A. Jyränky, *Presidential Elements in Government. Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency*, cit., 288.

²⁴ Soprattutto per l'impellente esigenza geopolitica di mantenere buone relazioni diplomatiche con “l'ingombrante” vicina Unione Sovietica.

²⁵ H. Paloheimo, *Finlandia: il progressivo declino dei poteri presidenziali*, in G. Passarelli (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, 123.

²⁶ Nel corso di questo periodo di progressiva parlamentarizzazione dell'assetto istituzionale vengono approvati alcuni emendamenti costituzionali per ridurre il ruolo della Presidenza ed incrementare quello del Parlamento, con il connesso effetto di rafforzare il ruolo del Primo ministro, che “sfida ormai apertamente il primato del Presidente come capo di fatto del potere esecutivo”: così ancora H. Paloheimo, *Finlandia: il progressivo declino dei poteri presidenziali*, cit., 125.

conseguenza “that the provisions that mentioned the king would be changed by replacing the word *king* with the word *president*”²⁷.

L'entrata in vigore, a seguito di referendum popolare, della nuova Costituzione islandese nel giugno 1944 conferma questa impostazione: l'art. 1 della nuova Carta stabilisce che l'Islanda è una Repubblica parlamentare, il cui primo Presidente è scelto provvisoriamente dal Parlamento per un mandato di un solo anno, mentre i successori saranno eletti a suffragio universale diretto dal corpo elettorale.

La prassi istituzionale successiva tende, in ogni caso, a depotenziare il ruolo politico del Presidente.

Solo la campagna elettorale del 1952 vede, infatti, coinvolti direttamente i partiti che propongono un candidato per la Presidenza, ma che vengono sconfitti da un candidato indipendente: “this was the one and only time that the political parties officially took part in a presidential election”²⁸.

Sì che il ripetuto rinnovo del mandato dei Presidenti in carica dal 1944²⁹ – in alcuni casi addirittura senza lo svolgimento delle operazioni elettorali, in assenza di candidati sfidanti – deriva non solo dalle regole costituzionali che facilitano la conferma nella carica, ma soprattutto dal ruolo non politico assunto dal Presidente che “giustifica la rielezione di personalità che non appaiono rappresentative di una parte politica”³⁰.

I vari Presidenti della Repubblica islandese hanno, in genere, mantenuto il proprio mandato nell'ambito di un ruolo solo cerimoniale e rappresentativo³¹, mentre in rare occasioni (soprattutto nel caso del Presidente Grímsson) hanno esercitato in modo più pregnante i propri poteri, limitandosi comunque a svolgere un ruolo di “*non-partisan player*”, senza che nessuno di essi abbia “comunque spinto l'esercizio di tali poteri fino al punto da agire come *party political player*”³².

Ciò è soprattutto evidente in relazione alla nomina dei Governi, risultando invariabilmente nominato quale Primo ministro la personalità indicata dall'accordo tra i partiti, e in ordine allo scioglimento del Parlamento, decretato nel solo caso di previa conforme indicazione da parte del Primo ministro³³.

²⁷ Á. Árnason, *The Constitutionalism of the Republic of Iceland and the Role and Status of President*, in A. Eide, J. Möller, I. Ziemele (eds.), *Making Peoples Heard. Essays on Human rights in Honor of Gudmund Alfredsson*, Leiden/Boston, 2011, 590.

²⁸ Á. Árnason, *The Constitutionalism of the Republic of Iceland and the Role and Status of President*, cit., 594.

²⁹ Dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi si sono avvicendati in carica sei Presidenti, i quali hanno esercitato da un minimo di due sino a cinque mandati consecutivi.

³⁰ M Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 28.

³¹ Interpretando il proprio compito in qualità di garante della “salvaguardia dell'unità nazionale e ponendosi in tal modo al di sopra della dialettica politica quotidiana”: così P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, cit., 371.

³² E. Albanesi, *Il “ritiro” della domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea. Profili di diritto costituzionale*, in questa *Rivista*, 2016-2, 11. Vd. analogamente anche G.H. Kristinsson, *Iceland*, in R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 100.

³³ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, in K. Strøm et al. (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 2003, 405 ss.; S. Mancini, *L'Islanda: tra forma semipresidenziale*

In ordine alla dinamica della forma di governo in Finlandia ed Islanda, appaiono di interesse anche gli sviluppi più recenti.

Come si è visto, in Finlandia già a partire dalla nuova Costituzione del 2000 si è assistito ad una progressiva riduzione dei poteri presidenziali, sia per ciò che concerne la nomina dell'esecutivo che per quanto riguarda lo scioglimento anticipato del Parlamento³⁴.

Un'ulteriore riduzione delle prerogative del Presidente si è poi avuta con la revisione costituzionale del 2012.

Obiettivo della revisione è stato innanzitutto quello di introdurre maggiori elementi di chiarezza in ordine alla ripartizione di competenze tra Presidente e Primo ministro in tema di politica estera, autentico “tallone d'Achille” della Costituzione finlandese³⁵, in particolare per tutto ciò che concerne la partecipazione al processo decisionale in sede di Unione europea³⁶.

Così, con un emendamento all'art. 66, è stata esplicitamente prevista l'attribuzione al Primo ministro del potere di rappresentanza della Finlandia in sede di Consiglio europeo e nelle altre sedi decisionali dell'Unione europea nelle quali è richiesta la partecipazione dei rappresentanti di rango più elevato dei singoli Stati³⁷.

Modificando l'art 58, c. 2, è stata poi introdotta una nuova modalità procedurale in relazione alle decisioni del Presidente, assegnando al Parlamento il compito di risolvere gli eventuali conflitti tra Presidente e Primo ministro sulla base della proposta formulata dal Governo in tutti gli ambiti di competenza presidenziale, con le uniche eccezioni di quelli relativi alla promulgazione di una legge e alle nomine ai vari incarichi pubblici.

Infine, con l'introduzione di un nuovo ultimo comma al medesimo art. 58, si è precisato che la partecipazione delle forze armate finlandesi nell'ambito di scenari internazionali di crisi deve sempre essere disposta con legge e che pur rimanendo il Presidente della Repubblica il Comandante in capo delle forze armate, nelle situazioni di emergenza il Governo può, tuttavia, indicare al Presidente – ai sensi del nuovo testo dell'art. 128 Cost. – di delegare tale compito ad altro soggetto individuato dal Governo stesso³⁸.

“*apparente*” e “*reale*”, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, 161 ss.

³⁴ Come pure rileva G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Itinerari della comparazione – Quaderni della Rivista *Dpceonline*, 2020, 96.

³⁵ Così H. Paloheimo, *Finlandia: il progressivo declino dei poteri presidenziali*, cit., 130.

³⁶ “The most remarkable power vested in the Presidency by the Constitution of 2000 is the power to conduct Finnish foreign policy in co-operation with the Government. Since the accession of Finland to the European Union in 1995, there has been an almost continuous debate on who should represent Finland in the Union's Common Foreign and Security Policy decision-making”: A. Jyränky, *Presidential Elements in Government. Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency*, cit., 286.

³⁷ Cfr. anche T. Bull, *Institutions and Division of Powers*, cit., 48.

³⁸ Sui lavori preparatori della revisione costituzionale del 2012, vd. soprattutto J. Husa, *The Constitution of Finland*, cit., 116. A seguito della invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022, la Finlandia ha, come noto, presentato – assieme alla Svezia – richiesta di accesso alla NATO. Il gruppo di lavoro appositamente costituito in seno al Ministero degli esteri ha, al proposito, considerato (come risulta dal

In Islanda, gli sviluppi costituzionali di maggiore interesse in ordine alla forma di governo si sono avuti a partire dalla grave crisi economico-finanziaria e del sistema bancario islandese nel 2008.

Il Presidente Grímsson, in carica all'epoca, per la prima volta nella storia costituzionale del paese ha fatto ripetuto ricorso alla procedura di cui all'art. 26 della Costituzione sul potere di veto alle leggi approvate dall'*Althing* che, come ricordato, determina la necessità di indire un referendum popolare sul testo approvato dal Parlamento³⁹.

Così, se nel giugno del 2004 la scelta del Presidente Grímsson di non promulgare la controversa legge sui media ha poi convinto il Parlamento ad abrogare la legge stessa senza sottoporla a referendum, nei casi del 2010 e del 2011 – entrambi relativi a leggi, fortemente criticate ed avversate dai cittadini, introduttive di pesanti misure di austerità conseguenti al collasso del sistema bancario islandese – il veto presidenziale ha determinato lo svolgimento di due referendum popolari che in ambedue i casi hanno visto una sensibile maggioranza di voti contrari, con la conseguente immediata abrogazione delle leggi in questione⁴⁰.

Nel corso del 2016, poi, lo stesso Presidente Grímsson si è rifiutato di decretare lo scioglimento del Parlamento richiesto dal (solo) Primo ministro Gunnlaugsson – travolto dallo scandalo politico relativo ai cd. '*Panama papers*' – adducendo la motivazione che tale richiesta necessitava di una previa consultazione anche con gli esponenti dell'altro partito della coalizione di governo⁴¹.

La grave crisi finanziaria ed il collasso del sistema bancario islandese hanno, in ogni caso, innescato un complessivo movimento di forti proteste popolari e di piazza che si è infine tradotto nella richiesta di una nuova Costituzione per l'Islanda: a partire dal 2010 prende così avvio – in deroga all'art.79 della Carta vigente – uno speciale percorso costituente con l'istituzione di un'apposita Assemblea costituzionale incaricata di predisporre un testo di nuova Costituzione da sottoporre all'approvazione del Parlamento e a successivo referendum popolare.

Senza ripercorrere in dettaglio tutte le complesse tappe e vicende del percorso costituente in parola⁴² (poi naufragato nel corso del 2013⁴³) può

comunicato-stampa del 3 novembre 2022) che "Finland's accession to the North Atlantic Treaty would not affect the decision-making procedure concerning Finland's foreign and security policy, the obligation to participate in national defence or the position of the President of the Republic as the Commander-in-Chief of the Defence Forces" (<https://valtioneuvosto.fi/en/-/draft-government-proposal-on-finland-s-accession-to-nato-sent-out-for-comments>).

³⁹ "The use of the presidential veto (Article 26) three times since the beginning of the 2000s (having never been applied before) (...) must be understood in context with a time of political and financial crises and is thus an exception rather than a new trend": così T. Bull, *Institutions and Division of Powers*, cit., 47.

⁴⁰ Á. Árnason, *The Constitutionalism of the Republic of Iceland and the Role and Status of President*, cit., 596-597.

⁴¹ La controversia istituzionale si è poi conclusa con le dimissioni del Primo ministro e la formazione di un nuovo esecutivo: cfr. R. Helgadóttir, A. Ingólfssóttir, *Iceland*, in R. Albert et alii (eds.), *2016 Global Review of Constitutional Law*, 83-84.

⁴² Ampiamente approfondite in Á. Árnason, C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform. People, Processes, Politics*, London, 2020.

⁴³ Cfr. A. Ciammariconi, *Islanda*, cit., 291.

essere di interesse in questa sede analizzare la bozza di nuova Costituzione – definita *Constitutional Bill for a New Constitution for the Republic of Iceland* nel testo in lingua inglese – in tema di forma di governo⁴⁴.

Cambia, innanzitutto, il sistema di elezione del Presidente (art. 78 del progetto), che – pur permanendo a turno unico, come nella Carta vigente – passa dalla formula a maggioranza relativa (*plurality*) a quella a maggioranza assoluta (*majority*), grazie all'impiego del meccanismo del voto alternativo analogo a quello in vigore in Irlanda, in base al quale ogni elettore deve elencare, in ordine di preferenza, i vari candidati alla carica di Presidente.

Viene, poi, inserito in Costituzione (art. 79) un limite al numero dei mandati presidenziali che possono essere svolti dalla medesima persona fisica: il numero massimo previsto è di tre mandati, per un totale complessivo di permanenza nella carica pari ad un massimo di dodici anni.

Di particolare rilievo appare, infine, la nuova configurazione dei più rilevanti poteri del Presidente della Repubblica, ovvero la formazione del Governo e lo scioglimento anticipato del Parlamento.

In entrambi i casi risulta, infatti, nettamente incrementata la componente parlamentare della forma di governo semipresidenziale rispetto all'assetto vigente e risultano conseguentemente ridotti i poteri sostanziali di decisione costituzionale del Presidente.

Per la formazione del Governo, l'art. 90 del progetto prevede, infatti – analogamente al modello tedesco – che il Primo ministro sia eletto dal Parlamento, dopo che il Presidente (consultatosi con i rappresentanti dei gruppi parlamentari) abbia formulato la proposta di candidatura innanzi all'Assemblea: se il candidato proposto ottiene la maggioranza assoluta dei voti, questi viene eletto e quindi nominato dal Presidente; nel caso in cui, invece, non raggiunga tale maggioranza, la procedura deve essere ripetuta una seconda volta. Se anche in questo caso il candidato non raggiunge il quorum, la proposta di candidatura viene affidata ai membri del Parlamento o ai gruppi parlamentari: in questa terza votazione, il candidato proposto è eletto se consegue quantomeno la maggioranza relativa dei voti (art. 90, c. 2).

Quanto allo scioglimento anticipato, nel progetto di nuova Costituzione sono previste due sole – tassative – ipotesi di scioglimento, in nessuna delle quali il Presidente gode di alcun discrezionale potere di decisione.

La prima ipotesi di scioglimento anticipato è quella dell'autoscioglimento da parte dell'*Althing*: ai sensi dell'art. 73 del progetto, il Presidente è tenuto a sciogliere il Parlamento se quest'ultimo approvi una mozione in tal senso (senza che sia prevista una specifica maggioranza qualificata per l'adozione dell'atto).

La seconda ipotesi di scioglimento anticipato è connessa al procedimento di formazione del Governo: il Presidente deve disporre lo scioglimento del Parlamento nel caso in cui l'Assemblea non sia riuscita ad eleggere alcun candidato alla carica di Primo ministro nel termine di dieci settimane dalle dimissioni del Primo ministro in carica (art. 90, c. 3).

⁴⁴ Per più ampi svolgimenti, vd. F. Duranti, *Islanda: la revisione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di nuova Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna* n. 1/2014.

Sul progetto di nuova Costituzione islandese ha avuto modo di pronunciarsi nel corso del 2013 la Commissione di Venezia⁴⁵, la quale – nell'ambito di un'articolata opinione – ha, in primo luogo, rilevato, in ordine al ruolo del Presidente della Repubblica, che la sua elezione popolare diretta non sembra conforme al quadro costituzionale dei suoi effettivi poteri: «the scope of the President's powers does not seem correlated with the election by universal suffrage. More generally, one might legitimately wonder whether, for a presidential function which is rather weak, direct election is appropriate. In the view of the Venice Commission, an election by a larger panel of local and national politicians might be taken into account as a possible option»⁴⁶.

In definitiva, la Commissione ha espresso la convinzione che «the position of the President, although beneficiary of democratic legitimacy as the Althing, is rather weak in the new institutional settlement»⁴⁷, essendogli stati sottratti i suoi principali poteri di incidenza complessiva sulla forma di governo, sia in ordine al procedimento di formazione del Governo che in relazione allo scioglimento anticipato.

4. La forma di governo in Finlandia ed Islanda nei pareri della Commissione di Venezia

La Commissione di Venezia ha avuto occasione di pronunciarsi anche in altre occasioni sulla forma di governo sia in Finlandia, che – ancora di recente – di nuovo in Islanda.

A seguito di richiesta di consulenza da parte dell'esecutivo finlandese in relazione alla eventuale ipotesi di revisione costituzionale, la Commissione di Venezia ha reso un'articolata *opinion* nel corso del 2008, in buona parte anche dedicata alla questione della forma di governo e all'elezione ed alle competenze del Presidente della Repubblica⁴⁸.

In tema di forma di governo, la Commissione di Venezia, preso atto della significativa riduzione delle prerogative del Capo dello Stato introdotte dalla nuova Carta finlandese del 2000, ritiene che l'assetto costituzionale possa considerarsi «clearly a parliamentary system», dal momento che «the powers of the President of the Republic are too limited for there to be any question of semi-presidential rule as for example in France»⁴⁹.

A supporto di questa considerazione, la Commissione richiama: 1) l'elezione parlamentare del Primo ministro a seguito della previa consultazione tra i gruppi parlamentari; 2) il rafforzamento complessivo dei

⁴⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft New Constitution of Iceland adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session* (Venice, 8-9 March 2013), Opinion n. 702/2013 CDL-AD(2013)010.

⁴⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft New Constitution of Iceland*, cit., par. 83.

⁴⁷ Id., par. 113.

⁴⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session* (Venice, 14-15 March 2008), Opinion n. 420/2007 CDL-AD(2008)010.

⁴⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitution of Finland*, cit., par. 35.

poteri del Parlamento nel procedimento legislativo e in materia di relazioni internazionali; 3) l'incremento rilevante di ruolo e prerogative del Primo ministro a scapito del Presidente della Repubblica, evidentemente ridimensionato nel nuovo assetto costituzionale; 4) lo scioglimento anticipato del Parlamento, che può essere disposto dal Presidente solo previa motivata proposta del Primo ministro, dopo aver all'uopo consultato i gruppi parlamentari.

Ciò premesso, la Commissione si occupa dell'elezione diretta del Presidente e della sua eventuale sostituzione con altro metodo di elezione, rilevando, al proposito, che «two seemingly contradictory tendencies can be observed in the Constitution: on the one hand, the limitation of presidential powers, on the other hand, the popular election of the Head of State. This inconsistency is based on the presupposition that wider presidential powers require more legitimacy, and this is accomplished by popular vote»⁵⁰.

La Commissione di Venezia suggerisce, tuttavia, di mantenere immutato il criterio dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica anche nel nuovo quadro costituzionale che limita i poteri presidenziali, in quanto: 1) l'esperienza di altri ordinamenti mostra chiaramente che, una volta introdotta l'elezione diretta del Capo dello Stato, risulta molto difficile, se non impossibile, sostituirla con altro metodo, «no one will want to take the political responsibility for such a step»; 2) «comparative law provides other examples of a President of the Republic elected by direct universal suffrage and vested with limited powers: Austria, Iceland and Ireland are also parliamentary regimes in which the President of the Republic, whose powers are slight, is elected by universal suffrage»; 3) la continuità con la tradizione costituzionale finlandese suggerisce «to retain a President of the Republic elected by universal suffrage for a term of six years, dissociated from Parliament's election every four years, who even though the office now carries no more than limited powers, can perform a role of arbitration and safeguarding the Constitution in the event of political crisis; it is an assurance both of continuity and of flexibility in the institutions»⁵¹.

Buona parte del parere della Commissione è infine dedicata alla questione della ripartizione delle competenze reciproche tra Presidente e Governo in tema di politica estera e di rapporti con l'Unione europea.

Sul punto, la Commissione, sulla scorta di analoghe opinioni della dottrina, rileva come la divisione delle competenze è poco chiara nel testo costituzionale e risulta foriera di possibili conflitti tra Capo dello Stato e Governo; suggerisce, quindi, in conclusione, alcune modifiche per evitare queste problematiche: «the preeminent role of the President of the Republic, respectively of the Prime Minister, in foreign and European policy, may lead to difficulties, since the separation between both fields may be far from clear. Institutionalisation of (already existing) mechanisms such as the co-operation of both heads of the executive in the Ministerial Committee on Foreign and Security Policy could be considered, as could the extension of Parliament's powers in the field of foreign and European policy»⁵².

⁵⁰ Id., par. 41.

⁵¹ Id., par. 43.

⁵² Id., par. 133.

In Islanda, all'esito della già richiamata interruzione del processo costituente avviatosi nel 2010, le forze politiche hanno in seguito scelto di procedere diversamente, ovvero per mezzo di limitate, puntuali, modifiche costituzionali, da introdurre per mezzo di emendamenti, anziché provvedere all'approvazione di una Costituzione integralmente nuova.

Così, a seguito delle elezioni politiche del 2017, l'accordo di coalizione tra i partiti che sostengono il nuovo esecutivo prevede di introdurre modifiche alla Costituzione attraverso emendamenti relativi a: 1) protezione dell'ambiente; 2) risorse naturali ed energetiche; 3) disciplina del referendum; 4) Presidente della Repubblica, Governo ed altre questioni istituzionali.

Con lettera del 31 luglio 2020, il Primo ministro islandese ha perciò chiesto alla Commissione di Venezia di esprimersi con un parere sulle proposte di emendamenti costituzionali in parola.

La Commissione si è pronunciata sulla richiesta ad ottobre 2020 con una articolata *opinion*, che, per quello che ovviamente più interessa in questa sede, si è anche occupata delle varie modifiche proposte in tema di Presidenza della Repubblica e di forma di governo⁵³.

La Commissione ritiene che la forma di governo islandese possa classificarsi quale «parliamentary system with President», ovvero una forma di governo parlamentare nella quale, però, il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dai cittadini, con la conseguenza che detta elezione popolare conferisce al Presidente «certain higher degree of legitimacy which, to some extent, may compensate the lack of strong constitutional powers»⁵⁴.

La Commissione di Venezia rileva che il progetto di revisione costituzionale proposto non contiene sostanziali modifiche all'assetto della forma di governo esistente in Islanda, quanto, piuttosto, puntuali ipotesi di riforma in materia di limiti al mandato presidenziale, rafforzamento dei poteri del Governo e limitazioni all'immunità presidenziale.

In tema di limiti al mandato presidenziale, la Commissione saluta con favore la scelta di introdurre – con una modifica all'art. 6 della Carta vigente – un mandato di sei anni, rinnovabile per una sola volta, eliminando così l'assenza di limiti al rinnovo dei mandati che rappresenta, secondo la Commissione, un caso inusuale nell'ambito delle democrazie consolidate.

La proposta di revisione contiene poi un'importante modifica all'art. 24, stabilendo la necessità per il Presidente della Repubblica, prima di poter decretare lo scioglimento anticipato del Parlamento richiesto dal Primo ministro, di consultarsi con lo Speaker dell'*Althing* e con i rappresentanti dei gruppi parlamentari.

La proposta di emendamento costituzionale contiene, perciò, una significativa modificazione rispetto al testo oggi in vigore, introducendo la necessità della previa proposta del Primo ministro e l'obbligo della

⁵³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Iceland - Opinion on Four Constitutional Draft Bill on the Protection of the Environment, on Natural Resources, on Referendums and on the President of Iceland, the Government, the Functions of the Executive and others Institutional Matters adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8-9 October 2020)*, Opinion n. 997/2020 CDL-AD(2020)020.

⁵⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Iceland - Opinion on Four Constitutional Draft Bill*, cit., par. 24.

consultazione con lo Speaker e con i presidenti dei gruppi parlamentari: la Commissione ritiene positiva la revisione proposta, atteso che «this ensures that all doubt is removed as to whether the formation of a new cabinet would be possible without a general election»⁵⁵.

In ordine poi ad un altro rilevante potere del Presidente, ovvero il veto alle leggi – la cui applicazione pratica aveva suscitato alcune controversie negli anni seguenti alla crisi finanziaria – la bozza di revisione propone di introdurre un ultimo comma che prevede di impedire lo svolgimento del referendum nel caso in cui il Parlamento decida, entro cinque giorni, di abrogare la legge sulla quale il Presidente ha posto il veto.

In relazione all'immunità presidenziale, con una modifica all'art. 11 della Carta vigente, si propone di specificare che il Presidente non può essere considerato responsabile per i soli atti esecutivi compiuti nell'esercizio delle funzioni che siano controfirmati dai ministri competenti, rimanendo prevista la sua piena e personale responsabilità per la categoria degli atti extrafunzionali e per quelli funzionali non soggetti a controfirma ministeriale.

In ordine all'art. 11 della Carta vigente, la Commissione non trova, infine, giustificato il mantenimento del regime attuale della responsabilità politico-istituzionale del Presidente, previsto dai commi 3 e 4 della disposizione in parola, che consente, come noto, la revoca del Presidente in un apposito referendum indetto dal Parlamento con la maggioranza dei tre quarti dei propri componenti: nel caso di esito positivo del referendum, il Presidente è costretto a dimettersi; nel diverso caso di esito negativo dello stesso, è, invece, il Parlamento ad essere sciolto.

La Commissione di Venezia ritiene, infatti, non più appropriata la procedura di revoca in parola «in the context of currently proposed parliamentary system, as it seems to be completely out of track with the real relationship between the President and the Althing»⁵⁶.

La Commissione saluta, infine, con favore l'espresso inserimento nella proposta di revisione della mozione di sfiducia collegiale nei confronti del Governo ed individuale nei confronti di un singolo ministro.

Nel testo costituzionale vigente non è, infatti, esplicitamente regolato il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, sì che l'innovazione proposta – che mira anche a regolare i poteri del Governo dimissionario, che deve limitarsi all'adozione di atti di ordinaria amministrazione – tende a codificare espressamente una prassi parlamentare ormai da tempo invalsa nell'ordinamento costituzionale islandese ed è completata dalla altrettanto esplicita introduzione – anch'essa sconosciuta al testo vigente – di una evidente posizione di supremazia gerarchica del Primo ministro nei confronti degli altri ministri, ora soggetti, nel progetto di revisione, al suo espresso potere di coordinamento e supervisione.

In conclusione, dunque, la Commissione di Venezia rileva che «the draft bill concerning the President and functions of the executive aims at bringing this chapter of the Constitution closer to current practice (...) although the bill does not significantly modify in principle the parliamentary system with a popularly elected President who is above daily party politics,

⁵⁵ Id, par. 32.

⁵⁶ Id., par. 40.

where the Cabinet of ministers is the centre of the executive power, important amendments are proposed concerning the President's term limitation, presidential powers, and the presidential immunity»⁵⁷.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi sin qui condotta consente di formulare alcune sintetiche – provvisorie ed aperte – considerazioni conclusive.

Appare, in primo luogo, comune alle due esperienze ordinamentali l'origine storico-istituzionale che ha condotto alla realizzazione della forma di governo semipresidenziale in Finlandia (1919) ed Islanda (1944), ovvero l'avvenuta conquista dell'indipendenza e la conseguente necessità di sostituire “al monarca dell'ex madrepatria un monarca repubblicano”⁵⁸.

Differisce, invece, almeno in parte, la traiettoria costituzionale delle due forme di governo, apparendo diversi gli svolgimenti istituzionali di partenza, mentre risulta comune l'approdo attuale.

Così, mentre in Islanda la forma di governo ha mostrato sin dalle premesse una evidente, stabile, prevalenza della componente parlamentare, in Finlandia, quantomeno sino al termine della presidenza Kekkonen (durata oltre venticinque anni), la concreta dinamica dell'assetto di governo ha mostrato un ruolo molto significativo del Presidente, soprattutto in politica estera, ma anche in grado di incidere profondamente sulla politica interna, attraverso la nomina dei governi e lo scioglimento anticipato del Parlamento, decretati in maniera spesso effettivamente autonoma da parte del Presidente.

Si noti, a questo proposito, un apparente paradosso: le presidenze più forti dal punto di vista politico, si sono avute in Finlandia quando era prevista – sino al 1991 – l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica ad opera di un collegio di grandi elettori: tutto questo a conferma del fatto che “di per sé l'elezione popolare diretta non determina necessariamente un rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato, che deriva piuttosto dall'esercizio effettivo dei poteri che gli sono attribuiti e dal contesto politico”⁵⁹.

Di ciò si trova, del resto, traccia anche nell'esperienza islandese, nella quale la stabile prevalenza della componente parlamentare ha conosciuto, di recente, un parziale temperamento nell'ultima fase della presidenza Grímsson, nella quale il Presidente – complice la grave crisi economico-finanziaria del Paese – ha preso ad utilizzare i poteri che la Carta gli conferisce, in particolare il veto alle leggi, in maniera più frequente rispetto al passato, giungendo sino a rifiutarsi (nel 2016) di concedere lo scioglimento anticipato richiesto dal solo Primo ministro.

Si diceva che ora l'approdo delle due esperienze costituzionali sembra, in ogni caso, mostrare linee di tendenza comuni.

In effetti, la nuova Costituzione finlandese del 2000 – soprattutto dopo la significativa revisione costituzionale del 2012 – ha fortemente

⁵⁷ Id., par. 124.

⁵⁸ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 187.

⁵⁹ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 35.

ridimensionato i poteri del Presidente della Repubblica, sia in politica estera che in relazione a nomina del Governo e scioglimento anticipato del Parlamento, tanto che non sembrano più sussistere dubbi sulla effettiva prevalenza – ora stabilizzata nelle nuove norme costituzionali – della componente parlamentare rispetto a quella presidenziale.

Anche in Islanda sia il tentativo (fallito nel 2013) di approvazione di una nuova Costituzione, che il recente percorso di più limitata revisione costituzionale – allo stato ancora in itinere – appaiono comunque entrambi mossi dalla finalità di temperare i poteri costituzionali del Presidente della Repubblica, soprattutto in relazione alla nomina del Governo ed allo scioglimento anticipato, a tutto vantaggio del raccordo Primo ministro-maggioranza parlamentare.

Sì che in definitiva anche dall'esame delle dinamiche costituzionali in atto nella forma di governo in Finlandia ed Islanda può dirsi confermata quella linea di tendenza che vede largamente prevalente la componente parlamentare rispetto a quella presidenziale nella forma di governo semipresidenziale contemporanea, che tuttavia mantiene immutate tutte quelle “molteplici virtualità” individuate magistralmente già da tempo dalla migliore dottrina⁶⁰.

Francesco Duranti
Dip.to di Scienze Umane e Sociali Internazionali
Università per Stranieri di Perugia
francesco.duranti@unistrapg.it

⁶⁰ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 644.