

Un sistema presidenziale atipico: il caso di Cipro

di Fabio Longo

Abstract: An atypical presidential system: the case of Cyprus – A number of unique and typical aspects characterize the legal system of Cyprus. The most significant element is the huge gap between the rules and principles of the 1960 Constitution and constitutional reality. Together with the division of the Island, this misalignment has also generated very relevant consequences on the system of government. Formally the Constitution designs an institutional architecture with “dual presidentialism”, but in fact the system has evolved towards hyper-presidentialism. The essay deals with the history of the political and constitutional system of Cyprus, its legal features and its concrete functioning, highlighting the critical junctures concerning the only country in the European Union where it is not established the confidence between Parliament and Government.

Keywords: Cyprus; System of government; Presidential system; Dual presidentialism; Head of State.

1. I tratti distintivi dell'ordinamento costituzionale cipriota

Unico fra i paesi dell'Unione Europea ad essere caratterizzato da una forma di governo presidenziale, Cipro rappresenta un caso per molti versi atipico nel panorama delle esperienze costituzionali contemporanee, connotandosi anche per un problematico disallineamento fra quanto è prescritto (e minuziosamente disciplinato) dalla Carta del 1960 e la realtà politico-istituzionale dell'Isola; scollamento le cui ragioni vanno, naturalmente, ritrovate nella travagliata storia del Paese dalla sua indipendenza (nel 1960) in poi.

I caratteri peculiari e distintivi dell'ordinamento cipriota possono essere, preliminarmente, ricondotti ai seguenti fattori: *a)* un fitto e singolare intreccio fra le disposizioni costituzionali che rilevano in tema di forma di governo e quelle che definiscono la forma e il tipo di Stato; *b)* il costante ricorso alla *doctrine of necessity* che ha consentito al sistema di operare in radicale rottura con il disposto costituzionale; *c)* l'alto grado di rigidità della Carta costituzionale, il cui testo originario è per buona parte inalterato, essendo stati approvati nel corso degli anni alcuni emendamenti in deroga alle procedure prescritte, ma di impatto tutto sommato marginale; *d)* la (teorica) valorizzazione del rilievo costituzionale e politico delle due comunità (greco-cipriota e turco-cipriota); *e)* un disegno istituzionale che tratteggia – con riferimento alla forma di governo – una sorta di

presidenzialismo duale¹ e, infine, f) il sorprendente divario fra la fragilità istituzionale interna – sulla quale grava la divisione fra la Repubblica di Cipro, della quale ci si occupa in questo scritto, e la autoproclamata Repubblica Turca di Cipro Nord, che insiste su un'ampia porzione settentrionale dell'Isola stessa, riconosciuta solo dalla Turchia² – e la sua non trascurabile vitalità a livello sovranazionale e internazionale (come noto, la Repubblica di Cipro, dopo negoziati pluriennali, è entrata a far parte dell'Unione Europea il primo maggio del 2004³).

Nelle pagine che seguono si porteranno ad evidenza le peculiarità della forma di governo cipriota e si prenderanno in considerazione gli elementi che ne hanno condizionato, e ancora ne condizionano, il complesso funzionamento: si tratta – lo si può anticipare – di un'esperienza molto distante dal paradigmatico modello nordamericano, ma anche in questo caso, volendo parafrasare le note considerazioni di Giovanni Sartori sulla Carta di Filadelfia, il sistema istituzionale «funziona ... *nonostante* la sua costituzione, non grazie alla sua costituzione»⁴.

2. Genesi ed evoluzione di una costituzione inapplicabile

Non si può prescindere, nel considerare la genesi della Costituzione di Cipro del 1960 e la forma di governo che questa delinea, dalle turbolente vicende internazionali che, anche a causa della sua posizione strategica nel Mediterraneo orientale, hanno interessato l'Isola nel corso dei secoli, portandola ad essere parte dell'impero turco (dal XVI secolo), territorio controllato e amministrato dal governo di Londra (dal 1876) e colonia britannica (dal 1925)⁵. In questa sede, ci si limita a ricordare come i connotati essenziali della Carta fossero stati definiti dai due accordi di indipendenza firmati a Zurigo e a Londra (1959-1960), che registrarono la progressiva e fragile convergenza dei rappresentanti di Grecia, Turchia, Gran Bretagna e delle due comunità isolate (greco-cipriota e turco-cipriota). L'isola sarebbe stata «una Repubblica bi-comunitaria con un unico territorio e con un'unica Costituzione che avrebbe dovuto garantire la concorde collaborazione politica tra greco- e turco-ciprioti e proibire l'unione politica od economica

¹ M.S. Shugart, J.M.Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics* (1992), trad. it., *Presidenti e assemblee: disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995, 156.

² Sulla storia e gli sviluppi della “questione di Cipro”, *ex multis*, si v. C. Dodd, *The History and Politics of the Cyprus Conflict*, London, 2010.

³ Si può ricordare come siano falliti i tentativi di sfruttare il percorso di adesione per approdare ad una riunificazione dell'Isola: la maggioranza greco-cipriota ha infatti, con referendum, rigettato tale opzione (il c.d. *Annan Plan*, che prevedeva l'istituzione di una federazione “bizonale” e bicomunitaria) nell'aprile 2004. Sul piano Annan e, in particolare, sui suoi elementi di maggiore fragilità, v. D. Deliolanes, *La questione di Cipro tra storia e politica*, in *Il Politico*, 2, 2014, 75-77.

⁴ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, V ed., Bologna, 2004, 103.

⁵ Sia consentito rinviare, per un più ampio riepilogo delle vicende e delle tensioni che hanno interessato l'Isola, a F. Longo, *La Costituzione della Repubblica di Cipro (1960)*, in R. Orrù, G. Parodi (cur.), *Codice delle Costituzioni. Vol II*, Milanofiori Assago, 2016, 125-130.

di Cipro con qualsiasi altro Stato...»⁶. Una spartizione di tipo territoriale sarebbe stata pressoché impossibile, dato che «la comunità minoritaria, quella turco-cipriota, era ... diffusa in tutto il territorio dell'isola»⁷. Una commissione mista composta da delegati delle due comunità dell'isola, dei due Stati «interessati ad assicurare il regime delle proprie minoranze presenti sul territorio del nuovo soggetto internazionale»⁸ (Grecia e Turchia) e da un consigliere giuridico individuato dai ministri degli esteri greco e turco avrebbe elaborato la Carta fondamentale, ai sensi del compromesso raggiunto e codificato nella “Struttura di base” della istituenda Repubblica di Cipro, inclusa nel primo dei due trattati menzionati⁹. Consigliere giuridico fu Marcel Bridel, dell'Università di Losanna, assistito da Louis Bagi; la Commissione mista si riunì sia a Nicosia che a Losanna e il progetto di Costituzione fu ultimato nel luglio del 1960.

L'ordinamento cipriota si configurava, dunque, come il prodotto di un processo sostanzialmente guidato dall'esterno, che si traduceva in una Carta eterodiretta, marcatamente segnata da una sorta di pragmatismo costituente orientato a cristallizzare un fragile accordo raggiunto a livello internazionale più che a creare i presupposti per una reale – ancorché molto difficile – integrazione delle due comunità isolate¹⁰. La Carta, si può aggiungere, pur non recando alcun Preambolo, avrebbe trovato un *incipit* ottimale nella formula *We the divided people*¹¹. Il testo incontrava, infatti, una tiepida accoglienza, per motivi diversi, in entrambi i fronti: i greco-ciprioti avrebbero preferito una soluzione più radicale come l'annessione alla Grecia, i turco-ciprioti la divisione dell'Isola in due parti, con meccanismi istituzionali basati sulla rappresentanza paritaria dei due gruppi¹².

Il 16 agosto del 1960 la Costituzione veniva promulgata e Cipro dichiarata Repubblica indipendente con capitale Nicosia. L'intera architettura istituzionale si basava sul paradigma “bicomunitario”: la rigida diarchia che si fondava sul rilievo delle due comunità (e che presupponeva la cooperazione tra le stesse) appariva da subito la cifra distintiva

⁶ M. Stephen, *La questione cipriota*, in A. Sinagra, C. Zanghì (cur.), *La questione cipriota: La storia e il diritto*, Milano, 1999, 7.

⁷ D. Deliolanes, *La questione di Cipro tra storia e politica*, in *Il Politico*, op. cit., 71.

⁸ G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998, 24.

⁹ Cfr. N. D. Macris (Ed.), *The Treaties on Cyprus and Selected Subsequent Acts*, Mannheim und Möhnese, 2003, 10 ss. e H. Faustmann, *The Colonial Legacy of Division*, in J. Ker-Lindsay, H. Faustmann (Eds), *The Government and Politics of Cyprus*, Bern, 2009, 55-56.

¹⁰ Sui procedimenti costituenti internazionalmente guidati o assistiti, cfr. G.G. Floridia, *Il costituzionalismo a “sovranià limitata” tra paradosso e necessità*, in R. Orrù, L.G. Sciannella (cur.), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004, 1-21 e V. Piergigli, *Diritto costituzionale e diritto internazionale: dalla esperienza dei procedimenti costituenti eterodiretti alla UN policy framework assistance*, in *Rivista AIC*, 1/2015, pp. 1-20.

¹¹ L'espressione è mutuata da H. Lerner, *Making constitutions in deeply divided societies*, Cambridge-New York, 2011, 43.

¹² Scrive A.C. Emilianides (*Cyprus*, in *IEL Constitutional Law*, Netherlands, 2019, 19): «... the constitutional structure of Cyprus was essentially decided without the participation of the people of Cyprus. Consequently, the people of Cyprus considered that the constitution had been imposed on them». Cfr., sul punto, anche M.S. Shugart, J.M.Carey, *Presidenti e assemblee: disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, op.cit., 157-158.

dell'ordinamento¹³. La Costituzione disegnava una forma di governo a *presidenzialismo duale* nella quale il Presidente e il Vicepresidente sarebbero stati eletti direttamente, rispettivamente dalla comunità greco-cipriota e da quella turco-cipriota: un complesso sistema di veti incrociati avrebbe impedito alle due figure istituzionali di prevaricare una sull'altra. Nel corso dei lavori della commissione mista non vennero contemplati modelli di governo differenti; con ogni probabilità la soluzione presidenziale venne considerata la più idonea a soddisfare le richieste dei greco-ciprioti, avendo identificato questi ultimi nell'arcivescovo Makarios (loro guida spirituale e politica, nonché combattivo fautore dell'*Enosis*, l'annessione alla Grecia) il candidato ideale alla Presidenza della Repubblica. L'Arcivescovo fu, effettivamente, il primo Capo dello Stato cipriota; suo vice, in rappresentanza della comunità turco-cipriota, venne eletto Fazil Küçük.

Al lento, ma costante, consolidamento dello status di Cipro nella comunità internazionale (nel settembre del 1960 venne ammessa all'Onu e nel 1961 al Commonwealth e al Consiglio d'Europa) non si affiancò, tuttavia, un processo di stabilizzazione interna: i primi anni di vigenza della Costituzione furono, infatti, caratterizzati da un acceso – e a tratti estremamente cruento – conflitto tra le due comunità, sostenuto anche dalle rispettive *leadership* e causa di intensi flussi migratori interni. Lo stesso presidente Makarios, censurando la Carta come ottriata, tentò di modificare la Costituzione in senso favorevole ai greco-ciprioti, arrivando a disconoscere l'efficacia degli Accordi del 1959-60 e “scommettendo” sul rifiuto delle controparti mediante la proposta di 13 emendamenti correttivi, effettivamente ritenuti irricevibili dai turco-ciprioti.

Sin dal 1963, la disapplicazione di numerose disposizioni costituzionali da parte dei vertici greco-ciprioti (condotta con l'obiettivo di formare organi costituzionali privi della prescritta rappresentanza della minoranza turca) generò ulteriori tensioni, certificando il progressivo scollamento tra la cornice giuridica del nuovo Stato e la sua vita politico-istituzionale, ulteriormente accentuato dal ritiro volontario dei delegati della propria comunità ad opera dei turco-ciprioti (1963-1964).

Si delinearono, dunque, i profili di una vera e propria crisi costituzionale: l'alterazione sostanziale di quanto disposto dalla Carta (anche attraverso ripetuti interventi legislativi) venne giustificata dagli organi politici e giurisdizionali greco-ciprioti facendo ricorso alla *doctrine of necessity* e alla esigenza di preservare l'ordine sociale¹⁴. L'effetto sul lungo periodo di quella crisi è evidente ancora oggi: da allora, infatti, gli organi costituzionali collegiali sono privi della prescritta componente turco-cipriota e – a livello apicale – perfino la carica di Vicepresidente è rimasta vacante.

Un ulteriore trauma istituzionale si registrò a metà degli anni Settanta, con l'insediamento delle forze armate turche nella parte settentrionale di Cipro (14 agosto 1974): l'intervento si configurò come reazione al *putch* dello stesso anno (15 luglio) diretto dalla giunta greca dei colonnelli contro la

¹³ G. Vlachos, *L'organisation constitutionnelle de la République de Cypre*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 13, n. 3, Juillet-Septembre 1961, 538.

¹⁴ Sulla *doctrine of necessity*, v. A.C. Emilianides, *Cyprus*, op. cit., 45 ss. e N. Hadjigeorgiou, N. Kyriakou, *Entrenching Hegemony in Cyprus: The Doctrine of Necessity and the Principle of Bicomunalità*, R. Albert, Y. Roznai (Eds), *Constitutionalism Under Extreme Conditions*, 2020, 291-311.

Repubblica di Cipro, volto ad estromettere Makarios e a riannettere l'isola alla Grecia¹⁵. Caduta la giunta dei colonnelli, alla fine del 1974, il Presidente Makarios tornò al potere, ma da allora il Nord dell'Isola è di fatto un protettorato turco e Cipro è divisa in due parti, separate da una "Green Line" presidiata dalle Nazioni Unite, ed è segnata da una pesante eredità in termini di vittime, sfollati e dispersi in conseguenza di quei frangenti traumatici.

Il 15 novembre 1983 è stata, da ultimo, autoproclamata l'indipendenza della Repubblica turca di Cipro del Nord (TRNC), che – come si è scritto – insiste sulla parte settentrionale dell'isola ed è, ad oggi, riconosciuta dal solo governo turco¹⁶.

Va dunque considerato, nell'affrontare i tratti qualificanti del sistema istituzionale cipriota, come la Costituzione del 1960, con l'eccezione della brevissima parentesi 1960-1963, abbia «funzionato solo riguardo al sud dell'isola ... [e siano] rimaste inattuato tutte le complesse disposizioni, consistenti soprattutto in un delicato meccanismo di quote, che traducevano l'eguaglianza istituzionale delle due comunità nazionali dell'isola ...»¹⁷. Sin qui – in sintesi – le ragioni che hanno portato la dottrina a definire il testo costituzionale *unworkable*: semplicemente *inapplicabile*.

La Costituzione della Repubblica di Cipro è una Carta lunga, composta da 199 articoli. Quanto alla distribuzione territoriale del potere, si tratta di uno Stato formalmente unitario, sebbene alcuni osservatori vi abbiano rintracciato elementi propri di una confederazione atipica¹⁸, declinata in modo da valorizzare il carattere bicomunitario dell'isola. La tormentata storia politica cipriota ha tuttavia, come si è visto, portato la Repubblica a funzionare in modo sensibilmente alterato rispetto a tale disegno, stravolgendo il «sistema di autonomie personali previste dalla costituzione»¹⁹.

¹⁵ E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, VI ed., Roma-Bari, 1999, 1279. Per una differente e documentata lettura delle reali intenzioni della giunta militare, si v. D. Deliolanes, *La questione di Cipro tra storia e politica*, op. cit., 73-74.

¹⁶ La TRNC è una repubblica semipresidenziale. Ai sensi della Costituzione del 1985, il Capo dello Stato, eletto ogni cinque anni, nomina un Primo ministro e un Consiglio dei ministri che devono godere della fiducia dell'Assemblea della Repubblica. Quest'ultimo organo si compone di 50 parlamentari, anch'essi eletti ogni cinque anni mediante una formula proporzionale, con soglia di sbarramento al 5 per cento. L'azione del Presidente si sviluppa con particolare intensità nell'ambito della politica estera, mentre gli affari interni rientrano prevalentemente nell'ambito di competenza del Primo ministro e del Consiglio dei ministri; nel complesso, il sistema di governo oscilla tra fasi di maggiore omogeneità – in termini di colorazione politica degli organi di vertice – e periodi di coabitazione. In argomento, cfr. G. Di Plinio, *La Costituzione della Repubblica turca di Cipro del Nord. Profili comparativi con i modelli costituzionali europei occidentali*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 13, 2003, 36-47 e E. Kaymak, *The Development of Turkish Cypriot Politics*, in J. Ker-Lindsay, H. Faustmann (Eds), *The Government and Politics of Cyprus*, Bern, 2009, 231-256. Strettissimi sono, per ovvie ragioni, i legami della TRNC con la Turchia e con i suoi vertici istituzionali, «anche a causa della dipendenza di questi territori dal sostegno economico di Ankara» (in questi termini, D. Deliolanes, *La questione di Cipro tra storia e politica*, op. cit., 74).

¹⁷ G. Poggeschi, *Cipro: la questione di un'isola spaccata in due*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004-IV, 1645.

¹⁸ G. Vlachos, op. cit., 538.

¹⁹ A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, 389.

Quella di Cipro è, formalmente, una costituzione molto rigida. Quanto ai limiti sostanziali, alcune disposizioni sono classificate come fondamentali e non possono in alcun caso essere oggetto di emendamento (*ex art. 182, primo comma, che rinvia all'Allegato III della Costituzione stessa*). L'art. 182, terzo comma, prescrive che «Gli emendamenti sono approvati con legge votata da una maggioranza che comprenda almeno i due terzi del numero totale dei Rappresentanti appartenenti alla Comunità greca e i due terzi del numero totale dei Rappresentanti appartenenti alla Comunità turca». Ciononostante, la Carta è stata emendata diciassette volte dal 1989 al 2022, al di fuori della procedura prevista dal comma da ultimo richiamato, senza il prescritto intervento dei rappresentanti turco-ciprioti e senza la promulgazione del Vicepresidente della Repubblica. Ciò è avvenuto nel quadro della già richiamata *doctrine of necessity*, dottrina che viene costantemente menzionata nei preamboli delle *Leggi di emendamento della Costituzione*. Tutti gli interventi emendativi (sostanzialmente degli *unconstitutional constitutional amendments*) sono infatti accompagnati dalla seguente premessa: «la *doctrine of necessity* giustifica il mantenimento del potere della Camera dei Rappresentanti di emendare disposizioni non fondamentali della Costituzione».

Due considerazioni possono essere svolte con riferimento al contenuto degli emendamenti costituzionali²⁰. In primo luogo si può rilevare come molti di questi interventi abbiano avuto un impatto tutto sommato modesto sulla forma di governo. È il caso degli emendamenti che hanno rispettivamente portato da 21 a 18 anni il requisito anagrafico per l'elettorato attivo²¹; modificato la disposizione costituzionale sulle elezioni suppletive per la Camera dei Rappresentanti²²; scorporato il bilancio della stessa Camera dal bilancio della Repubblica²³; introdotto il rinvio alla legge per la disciplina delle modalità di riassegnazione dei seggi resisi vacanti²⁴ e portato da 25 a 21 anni il requisito anagrafico per l'elettorato passivo alla Camera dei Rappresentanti²⁵. Maggiore incidenza sul funzionamento degli organi di vertice del sistema può essere, invece, riconosciuta alle modifiche che hanno rispettivamente ampliato i casi nei quali il Presidente della Repubblica e il suo Vice possono adire, prima della promulgazione di una legge, la Corte Suprema²⁶, e introdotto il divieto di candidatura alle elezioni presidenziali per coloro che abbiano ricoperto consecutivamente la carica di Presidente o Vicepresidente nei due mandati immediatamente precedenti²⁷.

In secondo luogo, e più in generale, va constatato come la parte più rilevante delle leggi di aggiornamento e “manutenzione” costituzionale sia stata originata dalla necessità di assicurare una piena integrazione

²⁰ Un elenco aggiornato degli emendamenti è rintracciabile sul portale <https://home.heinonline.org/content/world-constitutions-illustrated/>

²¹ Secondo emendamento, 1996, che modifica l'art. 63 Cost.

²² Terzo emendamento, 1996, che modifica l'art. 66, secondo comma Cost.

²³ Undicesimo emendamento, 2019, che modifica l'art. 167 Cost.

²⁴ Dodicesimo emendamento, 2019, che modifica gli artt. 66 e 71 Cost.

²⁵ Quattordicesimo emendamento, 2019, che modifica l'art. 64 Cost.

²⁶ Quinto emendamento, 2006, che modifica anche l'art. 140 Cost. e mediante il quale si aggiunge all'originaria ipotesi di contrasto con la Costituzione quella di incompatibilità con il diritto dell'Unione Europea.

²⁷ Tredicesimo emendamento, 2019, che modifica l'art. 40 Cost.

dell'ordinamento cipriota nella cornice della UE, confermando – nel bene e nel male – una linea di tendenza osservata anche altrove, con riferimento alle modifiche ordinamentali e di organizzazione istituzionale “domestica” adottate al fine di garantire un più fluido funzionamento dei processi decisionali “multilivello”. Assai significativo è il fatto che tredici dei diciassette emendamenti siano stati approvati dopo il 2004 e siano perciò successivi e (in larga parte) conseguenti o correlati all'ingresso di Cipro nell'Unione²⁸; va dunque rilevato come non solo la genesi, ma anche gli sviluppi del sistema costituzionale in esame siano stati largamente condizionati ed alimentati da fattori e processi “esterni” al circuito politico-rappresentativo del Paese.

3. La forma di governo e il suo funzionamento

La Costituzione del 1960 disegnava una forma di governo presidenziale *sui generis*, che è stata variamente definita come presidenzialismo puro²⁹, presidenzialismo duale, bi-presidenzialismo, assetto a Capo dello Stato bicefalo³⁰, sistema presidenziale a esecutivo composto³¹ o collegiale³² o,

²⁸ In questa prospettiva sono da inquadrare in particolare il quinto ed il settimo emendamento – entrati in vigore, rispettivamente, nel 2006 e nel 2013 – mediante i quali sono state modificate o integrate più disposizioni al fine di garantire al diritto dell'Unione Europea la prevalenza su quello cipriota. Con il quinto emendamento viene peraltro aggiunto alla Carta un nuovo articolo (art. 1A), nel quale si precisa che nessuna disposizione della Costituzione può essere invocata per annullare le leggi, gli atti e le misure adottati dalla Repubblica e necessari all'adempimento degli obblighi derivanti dal suo status di membro dell'Unione Europea, né impedire che regolamenti, direttive o altre misure vincolanti di carattere legislativo adottate dall'Unione Europea, dalle Comunità Europee e dai relativi organi sulla base dei Trattati istitutivi o del Trattato sull'Unione Europea abbiano piena efficacia giuridica nella Repubblica.

Anche l'articolo 179, che definisce la Costituzione “suprema legge dello Stato”, è integrato, nella versione emendata, con un puntuale riferimento al citato art. 1A, che ne muta la portata. Testualmente: *In conformità con quanto previsto dall'art. 1A, la presente Costituzione è la suprema legge dello Stato.*

Altri interventi, nel medesimo solco, hanno riguardato la riforma della Banca Centrale (2002), l'istituzione di una Corte Amministrativa (2015), l'introduzione di misure volte a prevenire la corruzione dei funzionari pubblici (2016) e la riorganizzazione del sistema giudiziario (2020 e 2022), che nel momento in cui si scrive è in corso di implementazione.

Si possono infine ricordare gli emendamenti che meno rilevano in relazione al tema che qui s'indaga e che hanno rispettivamente interessato: l'introduzione del matrimonio civile e la definizione della competenza giurisdizionale delle *Family Courts* (1989), la disciplina della libertà e segretezza della corrispondenza (2010) e la pena di morte (2016).

²⁹ R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 4/2021, 4298, n(120).

³⁰ D. E. Tosi, M. Comba, *Forme di governo*, in E. Palici di Suni (cur.), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2020, 29.

³¹ *Ibidem*, 30.

³² G. Ieraci, *Power in office: presidents, governments, and parliaments in the institutional design of contemporary democracies* in *Constitutional Political Economy*, 32, 2021, 420.

ancora, in chiave polemica e dalla prospettiva greco-cipriota “vicepresidenzialismo”³³.

Alla figura del Presidente, greco-cipriota ed eletto dalla comunità greco-cipriota, era affiancato un Vicepresidente turco-cipriota ed eletto dalla comunità turco-cipriota, con elezioni distinte ma concomitanti, in entrambi i casi mediante una formula maggioritaria a doppio turno e per un arco temporale di cinque anni (art. 39 Cost.). La determinazione dell’indirizzo politico veniva, così, quanto meno in alcuni ambiti ritenuti particolarmente sensibili, condivisa dai due vertici del sistema, non soltanto in conseguenza di istituti che ne incentivavano la collaborazione, ma anche mediante meccanismi che affidavano a ciascuno di essi rilevanti poteri di veto sulle determinazioni dell’altro. Si trattava, a ben guardare, di forme di *checks and balances* incrociati e *community-based*, che si innestavano non sulla (potenzialmente benefica) differenza di colorazione politica fra gli organi coinvolti (si pensi ai “contropoteri” affidati agli organi parlamentari in altre esperienze presidenziali e alla loro particolare valenza nelle situazioni di *divided government*), ma alla loro (ontologicamente) distinta legittimazione, diretta conseguenza dell’essere – i due vertici poco sopra menzionati – i rappresentanti apicali di due comunità in conflitto.

D’altra parte, il presidenzialismo duale previsto dalla Carta si è concretamente tradotto, dalla metà degli anni Sessanta ed in conseguenza degli eventi sintetizzati *supra*, in un assetto di governo “mutilato”: la mancata attuazione del modello bicomunitario, unitamente alla vacanza delle cariche elettive riservate ai turco-ciprioti (fra le quali risalta quella del Vicepresidente), ha avuto irreversibili ripercussioni anche sugli organi di vertice dello Stato.

Ad oggi quella cipriota resta l’unica fra le leggi fondamentali dei Paesi membri dell’Unione Europea a non prevedere il rapporto di fiducia fra assemblea parlamentare e organo esecutivo, rappresentando, perciò, un’importante eccezione, tanto più se si considera tale rapporto non soltanto un elemento comune alle forme di governo degli Stati membri, ma un «presupposto dell’attuale architettura istituzionale europea»³⁴.

L’art. 39 della Costituzione è, formalmente, ancora vigente e resta, quindi, inalterato il disegno costituzionale che tratteggia la figura del Capo dello Stato, eletto – come si è visto – direttamente ogni cinque anni, con formula maggioritaria a doppio turno; il ballottaggio si svolge una settimana dopo il primo turno e vi accedono i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi nella prima consultazione elettorale. I requisiti per l’elettorato passivo (art. 40) sono la cittadinanza cipriota, 35 anni di età, l’assenza di condanne relative a reati implicant “disonestà o immoralità” o provvedimenti di interdizione emanati da un tribunale competente per i reati elettorali, la non infermità mentale e, infine, per effetto del XIIImo emendamento del 2019, il non aver ricoperto la carica di Presidente nei due mandati immediatamente precedenti. Ai sensi

³³ J. McGarry, *Is Presidentialism Necessarily Non-collegial?* In *Ethnopolitics*, 12/I, 2013, 95, che sul punto cita uno scritto di Polyvios G. Polyviou.

³⁴ R. Ibrido, N. Lupo, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, in R. Ibrido, N. Lupo (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 24 ss.

dell'articolo 41, il mandato presidenziale è incompatibile con la carica di ministro, parlamentare, componente di organi esecutivi o rappresentativi locali, membro delle forze armate e con ogni ufficio pubblico o municipale, oltre che con lo svolgimento di una qualsiasi professione. Il Presidente presta il seguente giuramento davanti alla Camera dei rappresentanti: «Giuro solennemente fedeltà e rispetto alla Costituzione e alle leggi ad essa conformi e al mantenimento dell'indipendenza e dell'integrità della Repubblica di Cipro» (art. 42). In caso di impedimento temporaneo, la supplenza è affidata al Presidente della Camera dei Rappresentanti (art. 36, secondo comma); qualora invece l'impedimento abbia carattere permanente (in seguito a morte, dimissioni, condanna per alto tradimento o relativa a reati implicanti "disonestà o immoralità", sopravvenuta incapacità mentale permanente) si procede ad elezioni suppletive (artt. 44 e 43). In quest'ultimo caso, il Presidente subentrante in seguito alla tornata "intercalare" rimane in carica per la durata residua del mandato del Presidente sostituito e non per un quinquennio.

Il Presidente della Repubblica non è perseguibile per atti o omissioni commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, ma può essere perseguito, dopo la cessazione del mandato, per ogni altro reato commesso durante la permanenza in carica (art. 45, quinto comma). Fanno eccezione – rispetto allo scudo di irresponsabilità che copre gli atti funzionali – i casi di alto tradimento (art. 45, secondo comma) e i reati implicanti "disonestà o immoralità" (art. 45, terzo comma). Nel primo caso l'accusa è promossa dal Procuratore Generale della Repubblica davanti all'Alta Corte a seguito di una risoluzione della Camera dei Rappresentanti adottata a scrutinio segreto dai tre quarti del numero totale dei parlamentari (art. 45, secondo comma); nel secondo caso l'accusa è sostenuta dal Procuratore Generale della Repubblica davanti all'Alta Corte, con il consenso del Presidente dell'Alta Corte (art. 45, terzo comma).

Al Presidente sono conferite dalla Costituzione le funzioni tipicamente riconosciute ai capi di Stato, con particolare riferimento alla rappresentanza esterna (art. 37). A tali prerogative, come in molti contesti presidenziali, si sommano quelle proprie dell'organo di definizione e determinazione dell'indirizzo politico. Il Presidente esercita, dunque, il potere esecutivo (art. 46). Si tratta di un articolato complesso di funzioni che vengono di fatto – per effetto della disattivazione del tandem Presidente-Vicepresidente – esercitate dal Capo dello Stato senza il bilanciamento rappresentato dai prescritti poteri frenanti affidati, dalla Carta, al suo Vice (artt. 46-49 Cost.). Si è persa, dunque, nella pratica, la distinzione fra prerogative esercitate congiuntamente e disgiuntamente dalle due più alte cariche dello Stato: il complesso di poteri che era, nel disegno originario, oggetto di una minuziosa e rigida distribuzione fra i due, oggi rientra nella piena disponibilità del Capo dello Stato.

Quest'ultimo è affiancato, nell'esercizio del potere esecutivo, da un Consiglio dei Ministri, che secondo il disposto costituzionale avrebbe dovuto avere composizione "mista" (sette ministri greco-ciprioti e tre ministri turco-ciprioti, designati, rispettivamente, dal Presidente e dal Vicepresidente, ai sensi dell'art. 46 della Costituzione) ma che ad oggi è composto da soli undici esponenti della prima comunità (la consistenza numerica dell'organo collegiale è stata nel frattempo incrementata). I componenti del Consiglio

dei Ministri sono nominati e revocati dal Presidente e possono anche non essere dei parlamentari. Le deliberazioni del Consiglio sono adottate a maggioranza assoluta dei componenti e (a meno che non venga esercitato il diritto di veto o di rinvio da parte del Capo dello Stato, del quale si dirà) sono emanate dallo stesso Capo dello Stato prima della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (art. 46).

Alla competenza generale del Consiglio dei Ministri – che secondo la lettera del testo costituzionale “assiste” il Presidente, *ex art. 46* – sono sottratte alcune materie, direttamente ricondotte alla sfera di intervento del Capo dello Stato (Art. 54, che richiama, per il tramite degli artt. 47, 48 e 49, l’elencazione delle funzioni presidenziali). Ovvero, ribaltando la prospettiva, l’ambito d’azione del Consiglio dei Ministri ha carattere residuale rispetto alle prerogative assegnate al Capo dello Stato, il che rappresenta un ulteriore elemento distintivo rispetto alle esperienze presidenziali paradigmatiche, prevedendosi – qui – un riparto di competenze *sui generis*, estremamente dettagliato ma non al riparo da possibili interpretazioni estensive da parte di uno o degli altri attori in gioco. Si assiste, in questo caso, ad una (pur limitata) diluizione dell’unitarietà dell’indirizzo politico, che dunque è potenzialmente interessato da un doppio dualismo (quello tra Presidente e Vicepresidente, ormai solo sulla Carta) e quello tra Presidente e Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica convoca il Consiglio dei Ministri e ne determina l’ordine del giorno, presiede i lavori e partecipa alle discussioni, senza però avere in quella sede diritto di voto (Art. 48, lett. *b*). Può, infine, concedere la grazia e sospendere o commutare le pene (Art. 47).

Il Parlamento cipriota ha carattere monocamerale: la Camera dei Rappresentanti si compone di 56 deputati, eletti ogni cinque anni con formula proporzionale e soglia di sbarramento al 3,6%³⁵: vi partecipano – senza diritto di voto – anche i rappresentanti delle minoranze religiose maronita, armena e latina³⁶. Alla Camera dei Rappresentanti è attribuita la funzione legislativa, alla quale si affiancano alcuni istituti di sindacato ispettivo sull’esecutivo e sull’amministrazione; si registra, inoltre, un ampio ricorso all’adozione di misure legislative di delega, nella cui cornice il Consiglio dei Ministri può approvare decreti delegati di carattere sublegislativo. È l’assemblea parlamentare, inoltre, ad attivare la procedura per la messa in stato d’accusa del Presidente nel caso di alto tradimento.

Una peculiarità dell’architettura istituzionale in esame coincide, infine, con il potere di auto-scioglimento conseguente all’approvazione di una risoluzione votata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, conferito alla stessa Camera dei Rappresentanti dall’art. 67 della Costituzione. Il Capo

³⁵ Il sistema proporzionale è stato introdotto nel 1979; prima di allora la formula utilizzata era di tipo maggioritario e generava effetti assai più selettivi. Cfr., sul funzionamento della soglia di sbarramento, A.C. Emilianides, *Cyprus*, op. cit., 105.

³⁶ La Costituzione disegnava un’assemblea legislativa composta per il 70 per cento da parlamentari eletti dalla comunità greca e per il restante 30 da parlamentari eletti da quella turca; tale organo avrebbe dovuto essere, poi, affiancato da due Camere di Comunità (artt. 86-111), dando vita ad una sorta di «monocameralismo di facciata» (in questi termini E. Cabilia, *Costituzione internazionalmente ottriata e indipendenza: Cipro*, Bologna, 1992, 145). Oggi nella Camera dei Rappresentanti non siedono parlamentari turco-ciprioti ed entrambe le Camere di Comunità sono state abolite.

dello Stato può inviare messaggi alla Camera o trasmetterli mediante un Ministro (Art. 79), ma non è titolare dell’iniziativa legislativa, riservata ai singoli Rappresentanti e ai Ministri (art. 80).

Quanto alle possibili “interferenze” fra l’ambito di azione del Presidente e quello dell’assemblea in questione, è da ricordare come la Carta offra al primo – con riferimento al perfezionamento degli atti legislativi e alla conclusione del loro *iter* di formazione – una serie di opzioni, che possono essere richiamate secondo un crescendo di intensità “ostruzionistica”. Il Capo dello Stato può promulgare la legge; rinviare – attraverso quello che è stato definito il *veto simbolico*³⁷ – il testo alla Camera (che, in tal caso, può insistere sulla propria prima deliberazione e neutralizzare il rinvio a maggioranza semplice, ai sensi dall’art. 51); adire preventivamente l’organo di giustizia costituzionale, secondo quanto prescritto dall’art. 140, chiedendo una verifica sulla conformità di un disegno di legge alla Costituzione (nonché, dal 2006, al diritto dell’Unione Europea) e, infine, porre il veto definitivo – totale o parziale – sulle leggi (e sulle altre deliberazioni) in materia di politica estera, di difesa e di sicurezza (art. 50). Il veto definitivo non può in alcun modo essere superato dalla Camera dei Rappresentanti.

Prerogative in larga parte analoghe sono attribuite al Presidente anche in relazione alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, che il Capo dello Stato può rinviare per una nuova discussione e votazione al Consiglio stesso o che possono essere – se riguardanti gli affari esteri, la difesa o la sicurezza – bloccate da un veto definitivo (art. 57). Anche per effetto delle disposizioni da ultimo richiamate si configura, dunque, un reale e pieno *domaine réservé* del Presidente con riferimento alle attività a proiezione esterna.

Rientra nel complesso dei poteri presidenziali la facoltà riconosciuta al vertice dello Stato di ricorrere all’organo di giustizia costituzionale nel caso in cui ravvisi in una legge o in altra deliberazione della Camera dei rappresentanti una discriminazione nei confronti di una delle due comunità (art.137) e allorché intenda promuovere un conflitto di competenze fra organi della Repubblica (art. 139).

È il Presidente a nominare, sostanzialmente senza forme di controllo o di approvazione da parte di altri organi, i vertici della magistratura ed alcuni fra i più importanti funzionari dello Stato³⁸. In particolare, la Costituzione prescrive che sia il Presidente (congiuntamente al Vicepresidente, stando alla lettera della Carta) a scegliere i giudici dell’Alta Corte di Giustizia (art. 153) e della Suprema Corte Costituzionale (art. 133). In seguito all’entrata in vigore della *Legge sull’amministrazione della*

³⁷ Elliot Bulmer, *Presidential Veto Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer, Stockholm, 2017, 15.

³⁸ La Costituzione prevede la nomina presidenziale (prerogativa che avrebbe dovuto essere esercitata congiuntamente al Vicepresidente) per il Procuratore Generale della Repubblica e il Viceprocuratore generale (art. 112), il Revisore Generale e il Vicer revisore Generale dei conti (art. 115), il Governatore e il Vicegovernatore della Banca di emissione della Repubblica (art. 118), il Ragioniere Generale e il Viceragioniere Generale dello Stato (art. 126), i capi e vicecapi dell’esercito, della polizia e della gendarmeria della Repubblica (art. 131).

*giustizia*³⁹, nel 1964, le due Corti sono state “fuse” (mediante l'accorpamento delle funzioni di Corte di ultima istanza e quelle di giudice delle leggi) in un unico organo giurisdizionale, i cui giudici sono stati, da allora, nominati dal Presidente della Repubblica su raccomandazione della stessa Corte⁴⁰. Va però aggiunto che, nel momento in cui si scrive, per effetto degli emendamenti approvati nel corso del 2022, è in pieno svolgimento un complessivo, articolato e per certi versi rivoluzionario processo di riorganizzazione del sistema giudiziario cipriota, anche volto allo smaltimento dell'arretrato giudiziario. I due massimi organi giurisdizionali verranno riattivati separatamente ed è all'orizzonte la possibile istituzione di uno specifico collegio con funzioni consultive, che dovrebbe coadiuvare (e, potenzialmente, controllare) il Presidente nella individuazione e nomina dei giudici presso le più alte istanze giurisdizionali.

A conclusione di questo breve *excursus* sulla forma di governo si può, infine, ricordare la presenza – nel panorama istituzionale cipriota – del Consiglio Nazionale: organo istituito da Makarios nel 1974 e non previsto dalla Costituzione, convocato inizialmente per risolvere la *querelle* internazionale ma, di fatto, stabilizzatosi e continuativamente operante, pur restando il suo mandato decisamente sfumato. Il Consiglio Nazionale è ancora oggi un organo consultivo del Presidente, si compone dei rappresentanti delle forze politiche presenti in Parlamento ed è integrato dagli ex Capi dello Stato. Si tratta di una sede di discussione e di composizione delle opzioni istituzionali che si registrano attorno ai possibili sviluppi della questione cipriota. Nella pratica, tuttavia, il suo “peso” nel sistema è andato ben oltre, rappresentando la sede ideale per la ricomposizione di fratture politiche anche estranee alla definizione dello *status* dell'Isola e risultando spesso prezioso per la costruzione di un clima consociativo che si è riverberato anche sulle dinamiche parlamentari⁴¹.

4. Il Presidente nel sistema politico

L'effettivo funzionamento della forma di governo non può essere adeguatamente considerato, se non riflettendo sulle modalità di concreto

³⁹ Si tratta della Legge n. 33 del 1964: il primo e fondamentale atto normativo adottato nel quadro derogatorio della *doctrine of necessity* per evitare lo stallo del sistema giudiziario.

⁴⁰ Le garanzie che circondano la procedura di nomina restano piuttosto sfumate. Si può leggere, per esempio, nel *report* dedicato a Cipro all'interno del *Rule of Law Report* della Commissione europea del 2021 (SWD/2021/704 final, p. 2): «Supreme Court Judges are appointed by the President of the Republic within the ranks of the judiciary and upon recommendation of the Supreme Court, which the President is not obliged to follow. However, according to an established practice, the President of the Republic follows the recommendations of the Supreme Court, which, based on seniority, proposes the oldest judge in service for each vacancy. The same practice applies to the appointment of the President of the Supreme Court, for which the President of the Republic always follows the recommendation to appoint the oldest judge in service of in that Court».

⁴¹ Sul Consiglio Nazionale, cfr. Y. Katsourides, *The National Council of Cyprus*, in *The Cyprus Review*, vol.25, fall 2013, 39-58 e J. Ker-Lindsay, *The National Council*, in J. Ker-Lindsay, H. Faustmann (Eds), *The Government and Politics of Cyprus*, Bern, 2009, 125-141.

esercizio delle funzioni da parte dei singoli Presidenti, anche in ragione dello scenario politico nel quale si sono trovati ad operare. In questa prospettiva, debbono essere isolati alcuni elementi peculiari delle presidenze cipriote.

Dal 1960 ad oggi si sono avvicendati otto Presidenti al vertice dello Stato: l'arcivescovo Makarios III (1960-1977), Spyros Kyprianou (1977-1988), Giorgos Vassiliou (1988-1993), Glafcos Clerides (1993-2003), Tassos Papadopoulos (2003-2008), Demetris Christofias (2008-2013), Nicos Anastasiades (2013-2023) e Nikos Christodoulides (dal 28 febbraio 2023)⁴².

Solo Makarios, dunque, ha svolto più di due mandati. Tre dei restanti sette presidenti (Kyprianou, Clerides e Anastasiades) sono stati in carica per due quinquenni: il primo e il secondo si sono comunque candidati, non risultando poi eletti, per un terzo mandato, prima che questa possibilità fosse preclusa dall'introduzione del divieto di superamento dei due *term* consecutivi, nel 2019. Anche due dei quattro Presidenti che hanno svolto un solo mandato (Vassiliou e Papadopoulos) si sono candidati per la rielezione (poi vedendosi sconfitti), restando Demetris Christofias il solo Capo dello Stato eletto a non ripresentare la propria candidatura oltre il primo quinquennio. Si è trattato, quindi, di presidenze effettivamente molto lunghe (o che avrebbero potuto esserlo), il che ha contribuito ad incrementare il peso relativo del vertice dello Stato nella cornice dei rapporti con gli altri "rami alti" del sistema istituzionale. I dati richiamati fanno emergere anche una certa resistenza del sistema politico cipriota, basato su formazioni politiche fortemente centrate sulla preminenza di *leader* forti e mediaticamente piuttosto esposti, al ricambio generazionale e agli avvicendamenti interni.

Talvolta la Repubblica cipriota ha funzionato secondo una modalità – per così dire – "semipresidenziale": ciò si è verificato quando è stato possibile distinguere un autonomo indirizzo politico del Consiglio dei Ministri, limitatamente alla gestione della politica interna e in presenza di Presidenti poco interessati alla definizione delle politiche pubbliche "domestiche": secondo questo canone, per esempio, si è sviluppata la presidenza Clerides.

In altre circostanze (durante il mandato di Papadopoulos, per esempio) la percezione è stata, piuttosto, quella di Presidenti quali unici "centri motore" del sistema, presenti ed attivi sia nella definizione della politica estera che nella gestione di quella interna.

Due fattori, uno di carattere storico-sociale ed uno, più recente, di matrice istituzionale, hanno contribuito e contribuiscono ad alimentare ulteriormente – nel quadro di una Costituzione, come si è visto, di per sé molto generosa nei confronti delle prerogative del Capo dello Stato – un

⁴² In occasione delle elezioni fissate per il 5 febbraio 2023 sono state presentate quattordici candidature: il numero così elevato di contendenti ha rappresentato un record rispetto all'esperienza cipriota. Nikos Christodoulides, ex ministro degli Esteri, sostenuto dal partito centrista DIKO e da quello socialdemocratico EDEK, ha vinto al ballottaggio del 12 febbraio contro Andreas Mavroyiannis, indipendente di sinistra candidatosi con l'appoggio del partito comunista AKEL. La tornata presidenziale ha registrato, peraltro, l'inaspettata sconfitta al primo turno di Averof Neophytou, erede politico del Presidente uscente Anastasiades e principale esponente dell'Alleanza democratica (DISY), primo partito nel Paese e alla Camera dei Rappresentanti. Il nuovo equilibrio politico sembra, dunque, prefigurare una situazione di disallineamento fra Presidente e Parlamento, i cui possibili sviluppi sono, nel momento in cui si scrive, largamente imprevedibili.

processo di assorbimento centripeto di funzioni e, soprattutto, la percezione diffusa in ordine all'avvicinarsi di *leadership* personali, piuttosto impermeabili al posizionamento e alle strategie dei partiti.

Il primo fattore si può ricondurre alle origini della presidenza repubblicana e alla commistione, che per certi versi non si è mai risolta, fra le diverse tensioni e aspettative che hanno trovato nel Presidente un “punto di caduta” istituzionale: guida politica del Paese, sì, ma anche massimo rappresentante di una comunità linguistica e religiosa, primo responsabile dello *status* internazionale dell'Isola e del suo destino, più esposto antagonista ora dei turco-ciprioti, ora dello stesso governo greco (si pensi, per esempio, alla contrapposizione tra l'Arcivescovo e i colonnelli), traghettatore e guida del Paese nel sistema di integrazione europea.

La figura di Makarios (primo Presidente repubblicano di Cipro e arcivescovo della chiesa ortodossa) rappresenta un caso emblematico – se non unico – di sovrapposizione fra istanze politiche, religiose, identitarie e nazionalistiche. D'altra parte, lo stesso concetto di *enosis*, non era esclusivamente riconducibile ad uno slancio politico e geopolitico, ma anche ad una comunanza religiosa e spirituale fra greco-ciprioti e greci. Tipica della lunga *leadership*, e poi della presidenza dell'Arcivescovo, è stata anche la polarizzazione dell'opinione pubblica e dell'elettorato greco-cipriota attorno all'antagonismo fra lo stesso Makarios – considerato dagli Stati Uniti, ma non solo, il “Fidel Castro del Mediterraneo” – e il colonnello Georgios Grivas, principale esponente del radicalismo nazionalista greco-cipriota. Le posizioni integraliste di quest'ultimo si discostarono in modo sempre più marcato da quelle dell'Arcivescovo, generando progressivamente una contrapposizione frontale fra i due⁴³.

Per le ragioni che si sono poco sopra richiamate, si potrebbe sostenere che i tratti peculiari della *leadership* carismatica di Makarios, pur depotenziati e sfrondata della componente confessionale⁴⁴, si siano riverberati, sotto traccia, anche sui suoi successori.

Il secondo fattore, di carattere istituzionale e genesi ben più recente, è da ricondurre alle conseguenze dell'adesione del Paese all'UE. Dal 2004, il Presidente della Repubblica di Cipro partecipa ai lavori del Consiglio Europeo, essendo peraltro uno dei pochi Capi di Stato presenti in un organo prevalentemente composto da Capi di Governo operanti in regimi

⁴³ Il livello di personalizzazione della contesa politica si rifletteva anche sulla simbologia “diffusa”. Così, per esempio, con riferimento al quel periodo, si può leggere nella densa collezione di appunti, ricordi e aneddoti pubblicata dall'intellettuale Andonis Gheorghiu (*Un album di storie*, Bari, 2019, 57): «La nonna di Andrea ... in casa aveva molte fotografie di Makarios: in cucina, nell'ingresso, e anche nella camera da letto, proprio accanto alla teca con le coroncine del matrimonio; fotografie così probabilmente le avevano tutte le nostre nonne, forse per un certo tempo anche le nostre mamme, perlomeno quelle che erano sostenitrici di Makarios; le altre invece avevano il Generale; di solito Makarios indossava i paramenti neri da vescovo, con le croci e qualcosa di simile a decorazioni sul petto, oppure appariva con gli abiti d'oro, con lo scettro e la mitra in testa, e sotto c'era scritto il nome, MAKARIOS III, oppure LA DEGNA GUIDA, o la firma in rosso per esteso *Makarios di Cipro*».

⁴⁴ Dopo la morte di Makarios si è assistito ad una progressiva secolarizzazione del sistema politico: ciononostante, anche in tempi più recenti, si sono registrate forme più o meno esplicite di *endorsement* da parte di esponenti della chiesa ortodossa ai candidati alla Presidenza della Repubblica (A.C. Emilianides, *Cyprus*, op. cit., 76).

parlamentari o semipresidenziali. Tale circostanza gli conferisce una visibilità ed un protagonismo sconosciuti ai Capi di Stato dei sistemi con forma di governo parlamentare⁴⁵ e (forse) raffrontabile al solo Presidente francese, pur nei limiti del diverso ruolo giocato dai due Paesi nei processi decisionali europei.

Qualche considerazione ulteriore può essere svolta, infine, sul sistema dei partiti ciprioti e in relazione ai possibili condizionamenti da questi esercitati sulle modalità di funzionamento della presidenza. La composizione della Camera dei Rappresentanti, le cui elezioni sono temporalmente sfalsate rispetto a quelle presidenziali, si concretizza in un sistema a multipartitismo temperato, estremamente stabile – sopravvissuto senza particolari mutamenti perfino al referendum del 2004 e alla crisi economico-finanziaria del 2013-2014 – e tendenzialmente connotato dal prevalere di dinamiche cooperative piuttosto che avversariali, nonostante la polarizzazione dell'elettorato⁴⁶. Se nelle prime fasi di vita della Repubblica le formazioni politiche e movimenti sociali erano quasi esclusivamente segnate dal *cleavage* tra i sostenitori di Makarios (largamente prevalenti) e i suoi oppositori – bipartizione che risultava sostanzialmente impermeabile alla distinzione fra destra e sinistra e, nella pratica, condizionata dalla formula elettorale maggioritaria – dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, anche per effetto dell'introduzione della formula elettorale proporzionale, il sistema si è progressivamente strutturato seguendo nuove linee di demarcazione, che sono rimaste, nella sostanza, inalterate sino ad oggi. Il *modus operandi* che ha interessato la Camera dei Rappresentanti può essere decifrato attraverso qualche considerazione sulla sua composizione nell'ultimo quarantennio. Volendo considerare lo scenario a partire dalle elezioni politiche del 1981 (le prime svoltesi con la nuova formula, meno selettiva della precedente ed effettivo «starting point of contemporary party politics»⁴⁷), si può constatare come i gruppi parlamentari non siano mai stati più di otto e mai più di quattro quelli con consistenza numerica superiore a 3 deputati, con l'unica eccezione rappresentata dalla tornata elettorale più recente, quella del 2021, in seguito alla quale sette gruppi hanno ottenuto da 3 a 17 seggi.

Uno scenario estremamente semplificato, quindi, nel quale risalta la costante presenza di due partiti principali: l'Adunanza democratica DISY (formazione di centro-destra che aderisce al Partito popolare europeo) e il partito progressista dei lavoratori AKEL (storica formazione comunista cipriota, che si colloca a sinistra dell'arco parlamentare). A questi due schieramenti più forti, che si contendono la prima e la seconda posizione in termini di esiti elettorali, ottenendo un numero di deputati che fluttua fra i quindici e i venti (su 56), si affiancano il partito centrista DIKO (Partito democratico, costantemente terzo gruppo per consistenza numerica, con un

⁴⁵ Con le parole di N. Lupo, nella forma di governo presidenziale, «come il caso di Cipro ci mostra, l'appartenenza all'Unione europea rafforza ulteriormente la posizione del Presidente della Repubblica» (*L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 195).

⁴⁶ H. Faustmann, *Aspects of Political Culture in Cyprus*, in J. Ker-Lindsay, H. Faustmann (Eds), *The Government and Politics of Cyprus*, Bern, 2009, 28 ss.

⁴⁷ C. Christophorou, *Party Change and Development in Cyprus (1995–2005)*, in *South European Society and Politics*, 11, 2006, 514.

numero di parlamentari che oscilla intorno ai dieci) e la formazione socialdemocratica EDEK (fra 4 e i 6 seggi). Nelle elezioni politiche del 2021, le più recenti, hanno ottenuto una rappresentanza parlamentare anche il partito liberale DIPA (4 seggi), quello ecologista KOSP (3 seggi) e gli ultranazionalisti di ELAM (3 seggi).

Un sistema come quello tratteggiato porta, inevitabilmente, su posizioni contrapposte i due partiti principali (DISY e AKEL); risultano determinanti – proprio per questo – i posizionamenti del quarto e del terzo partito. Il partito socialdemocratico EDEK è stato in alcuni frangenti molto vicino ad AKEL (dando vita ad un “blocco” di sinistra); in altri ha preferito allearsi con DIKO formando un asse centrista, slegato dai due *player* maggiori. DIKO, infine, ha alternato le fasi di consonanza con AKEL con l’aggregazione, alla propria destra, con l’Adunanza democratica DISY. È opportuno aggiungere che queste forme di (moderata) fluidità non danno mai vita a coalizioni elettorali in senso proprio: alle elezioni politiche i partiti si presentano isolatamente e, d’altra parte, non troverebbero particolari incentivi nel fare diversamente. Differente è il discorso per le tornate presidenziali, che possono, invece, portare più formazioni a sostenere lo stesso candidato, soprattutto al secondo turno, nell’ottica di ottenere poi un’eventuale nomina di uno o più dei propri esponenti in seno al Consiglio dei Ministri. Ribaltando la prospettiva, l’appoggio partitico risulta fondamentale, in termini di capacità di mobilitazione elettorale e di attivazione del sostegno diffuso, per i candidati alla presidenza, che per questa ragione, laddove le piattaforme politiche lo consentano, non disdegnano neppure l’*endorsement* di formazioni piccole o piccolissime. Pertanto, pur non essendo previsti meccanismi di dipendenza strutturale fra Presidenza e Camera dei Rappresentanti, per il Capo dello Stato in carica che intenda ricandidarsi per un secondo mandato, può essere fondamentale preservare una qualche consonanza con i partiti e con i rispettivi *leader*.

Nel complesso, il sistema politico tende a funzionare secondo un criterio consociativo: rari sono i casi di contrapposizione frontale tra Presidente e maggioranza parlamentare, anche quando – come nello scenario delineatosi dopo le elezioni presidenziali del febbraio 2023 – quest’ultima risulti di colorazione politica diversa da quella del Capo dello Stato. Mutuando l’espressione dalle analisi che hanno riguardato l’ordinamento statunitense, non si sono mai registrate nell’esperienza cipriota delle “fasi congressuali”, non avendo il Parlamento di Nicosia né l’arsenale (in termini di funzioni parlamentari) né la concreta possibilità (in termini di forza relativa dei gruppi parlamentari) di giocare il ruolo assimilabile a quello di Capitol Hill.

5. Considerazioni di sintesi e conclusive

Alcune considerazioni di sintesi possono essere svolte, anche con riferimento alla collocazione del sistema di governo di Cipro in relazione ai modelli elaborati dalla dottrina comparatistica.

Il caso cipriota rientra, a prima vista, nelle griglie strutturali e funzionali mediante le quali si articolano gli elementi essenziali e qualificanti della forma di governo presidenziale. Il Capo dello Stato è eletto

direttamente dal corpo elettorale ed è il principale responsabile dell'indirizzo politico; non è affiancato da un Primo ministro, essendo (pur con le deboli limitazioni evidenziate *supra*) a capo del Governo; non può sciogliere anticipatamente l'assemblea parlamentare né, naturalmente, essere sfiduciato dalla stessa. Più problematico è rintracciare nel sistema in esame quelle forme di controllo e bilanciamento che, altrettanto tipicamente, caratterizzano le esperienze presidenziali e segnatamente il paradigmatico modello statunitense.

Il secondo rilievo riguarda le peculiarità della Carta costituzionale cipriota, che – formalmente – definisce un'architettura istituzionale caratterizzata da un originale sovraccarico di poteri frenanti “incrociati”, affidati ai *veto player istituzionali*⁴⁸ delle due comunità. Anche in questo caso, la distanza dalla Carta statunitense (ma anche da Costituzioni assai più recenti) è molto significativa, essendo – quella cipriota – piuttosto assimilabile alla famiglia delle leggi fondamentali orientate alla iper-razionalizzazione della forma di governo (si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle assonanze riscontrabili con le minuziose formulazioni della *Basic Law* israeliana sul Governo che disciplinano l'istituto della *premiership* a rotazione).

Per contro, e per effetto della disapplicazione di fatto di buona parte del testo costituzionale e della disattivazione del modello bicomunitario, il concreto funzionamento del sistema e la sua *formula politica istituzionalizzata*⁴⁹, hanno alimentato un quadro di “agiuridicità legalizzata”, in generale, e un processo di forte concentrazione del potere nelle mani del Presidente della Repubblica, in particolare. Questi agisce – grazie dell'assegno in bianco conferitogli *de facto* – tendenzialmente indisturbato e senza che reali contropoteri o istituti di controllo e bilanciamento, come si è visto, possano effettivamente condizionarne l'agenda politica. In sintesi: si tratta di una forma di governo che con conosce reali contrappesi (interni) e che – pur non volendo adottare la definizione-limite di «elective absolute monarchy»⁵⁰ – può essere ricondotta al prototipo dei sistemi *presidenzialisti*⁵¹, più che a quello della forma di governo *presidenziale*.

⁴⁸ Si richiama, qui, la nota analisi di G. Tsebelis, *Veto Players* (2002), trad.it., *Poteri di veto*, Bologna, 2004, 24 ss.

⁴⁹ G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, 69 ss.

⁵⁰ J. Ker-Lindsay, *Presidential Power and Authority*, in J. Ker-Lindsay, H. Faustmann (Eds), *The Government and Politics of Cyprus*, Bern, 2009, 107.

⁵¹ Con questa espressione «si vuole sottolineare che il dualismo equilibrato ... sul quale si regge il sistema statunitense subisce una torsione a favore dell'organo monocratico (tanto da potersi parlare di cesarismo presidenziale o di iperpresidenzialismo) cui corrisponde un indebolimento dei poteri parlamentari, sicché la separazione dei poteri nordamericana viene sostituita da una gerarchia dei poteri ... : nelle parole di Duverger ... “le présidentialisme constitue une application déformée du régime présidentiel classique par l'affaiblissement des pouvoirs du parlement et l'hypertrophie des pouvoirs du président”» (in questi termini, A. Di Giovine, *Le forme di governo* in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 856-857). Rileva M. Volpi, con riferimento alla circolazione del paradigma nordamericano in America latina, Asia e Africa, come nella maggioranza dei casi, la recezione del modello presidenziale abbia dato vita «a un'attuazione degenerativa, definita spesso come “regime presidenzialista”, basata sulla netta preminenza del

Resta da chiedersi se un'altra architettura istituzionale, per Cipro, sia possibile. Uno sviluppo, su questo terreno, non può prescindere dalle soluzioni che si vorranno concretamente (e contestualmente) adottare con riferimento alla *forma* e al *tipo di Stato*; un rebus, in termini di *power sharing*, che è apparso, ed ancora appare, di difficile soluzione, anche a causa degli snodi critici che in quel contesto legano a doppio filo il modello di distribuzione orizzontale del potere ai suoi compositi assetti etnico-linguistici, religiosi e territoriali. In sintesi: riorganizzare la forma di governo senza modificare il tipo di stato appare irrealistico, così come coltivare il progetto contrario. Ogni eventuale (ed ulteriore) tentativo dovrebbe muovere dalla presa d'atto del fallimento del modello bicomunitario e ricercare una qualche forma di integrazione fra i due gruppi sulla base di criteri diversi da quelli adottati nel 1960, per esempio mediante l'unificazione dell'Isola e una riorganizzazione di tipo geografico, che ad oggi appare "logisticamente" meno problematica di quanto non lo sarebbe stata nei primi anni di vita della Repubblica. Pur nel mantenimento di un impianto di carattere presidenziale, che non pare in discussione, sono state vagliate soluzioni piuttosto originali come l'ipotesi di elezione del Capo dello Stato e del suo Vice (eventualmente in *ticket*) da parte di *tutti* i cittadini con voto ponderato (ma senza la distinzione fra *constituencies* diverse coincidenti con le due comunità), prevedendo però una rotazione fra le due cariche⁵². Qualsiasi disegno, ad ogni modo, incontrerebbe resistenze di tipo istituzionale e a carattere diffuso. Semplificando, rispetto ad un spettro di posizioni molto più composito, buona parte dei greco-ciprioti persiste nel non sostenere forme di *redesign* costituzionale che si sviluppino secondo un canone paritario, i turco-ciprioti contestano, comprensibilmente, l'assimilazione della propria condizione a quella di una qualsiasi minoranza e pretendono garanzie di partecipazione ai processi decisionali e di governo.

Essendo prossimi al primo ventennale della adesione di Cipro all'Unione Europea, si può infine constatare come, nonostante le aspettative, il processo di integrazione non abbia impresso alla soluzione della questione cipriota l'accelerazione auspicata. Con ogni probabilità, dalla prospettiva dell'Unione Europea – e dei centri di potere economico e finanziario che ne hanno a cura gli sviluppi e le sorti – il sistema istituzionale cipriota funziona così com'è.

Il progressivo rodaggio, l'incrementale messa a punto e la revisione e correzione (laddove utile, seguendo la logica del «mercato delle riforme»⁵³) dei meccanismi davvero essenziali da quell'angolo di visuale (quali, per esempio, la fluidità dei processi decisionali e il funzionamento della Banca centrale) hanno evidentemente rappresentato delle garanzie sufficienti, nonostante l'inesistenza nel contesto cipriota di quel rapporto di fiducia che

Presidente, sulla debolezza del Parlamento e del sistema dei partiti e su un rilevante ruolo politico dell'esercito» (*Libertà e autorità*, VIII ed., Torino, 2022, 168).

⁵² J. McGarry, N. Loizides, *Power-sharing in a re-united Cyprus: Centripetal coalitions vs. proportional sequential coalitions*, in *International Journal of Constitutional Law*, 13/4, 2015, 859.

⁵³ L'espressione è di A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, 109 ss.

può essere considerato fondamentale per l'«ordinato funzionamento»⁵⁴ dell'architettura istituzionale prevista dai trattati e dai modelli di recepimento del diritto Ue. E hanno, forse, confermato – anche in quella cornice – la scarsa rilevanza delle puntuali declinazioni della “forma” di governo e dei rapporti che si instaurano fra gli organi di vertice del sistema, implicitamente considerate quali variabili marginali di una più essenziale e trasversale “tecnica” di governo orientata al raggiungimento degli obiettivi da poco sopra richiamati. L'orizzonte è quello di un contesto omologante che rischia, in altri termini, di alimentare l'isomorfismo istituzionale⁵⁵; «appare evidente che diventa sempre meno credibile parlare di “forme di governo”, intendendo per forma quella che *dat esse rei*, e più realistico dequotarle a tecniche di governo, tutte egualmente funzionali al raggiungimento dell'obiettivo unico nel quale è doveroso riconoscersi: l'elezione di un capo cui i cittadini delegano, senza intermediazioni, l'esercizio del potere (c.d. *democrazia delegataria*, la più apprezzata dal potere economico globalizzato)»⁵⁶.

Che poi quella di Cipro risulti, alla luce della griglia di lettura e di classificazione propria dell'osservazione comparatistica, una forma di governo *sbilanciata* e fortemente condizionata da una tensione centripeta che si risolve a tutto vantaggio del Presidente, dalla prospettiva di Bruxelles e di Strasburgo, poco rileva.

Fabio Longo
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
fabio.longo@unito.it

⁵⁴ R. Ibrido, N. Lupo, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, op. cit., 26.

⁵⁵ A. Di Giovine, *Le forme di governo* op. cit., 873.

⁵⁶ Id., *Stato e forme di Stato*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 55. Sul punto, cfr. inoltre Id., *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 67, nota (51).

