

L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania.

di Maria Angela Orlandi

Abstract: *The evolution of the semi-presidentialism system in Central-Eastern Europe: Croatia, Poland, Romania.* – The article examines the evolution of the semi-presidential system of Croatia, Poland and Romania. Three States which, following the fall of the communist regime, opted for a strengthening of the powers entrusted by the Constitution to the President of the Republic elected by the citizens but which subsequently, through the revision of the Constitution or the adoption of a new one, reduced them in favor of the Prime Minister-Government, Parliament relationship. However, the recent crises have called this constitutional structure into question, urging the active political intervention of the Head of State. The article examines its dynamics in each country in the light of constitutional practice and scholarly reflections.

Keywords: Semi-presidential system; President of the Republic; Prime Minister; Central and Eastern European countries.

1129

1. Introduzione

La forma di governo semipresidenziale elaborata da M. Duverger ormai nel lontano 1970¹ ha suscitato e continua a suscitare grande interesse presso gli studiosi.

La definizione stessa di questa nuova categoria che l'Autore ha via via affinato nel tempo e che si fonda sulla compresenza di due elementi tratti da due forme di governo quella parlamentare (vale a dire un Primo Ministro e un Governo politicamente responsabili dinanzi al Parlamento e quella presidenziale (l'elezione popolare di un Presidente dotato di importanti poteri propri), così diverse fra loro per struttura costituzionale e per funzionamento continua a suscitare interesse e a stimolare l'analisi e il dibattito sia sul piano teorico delle forme di governo che su quello dello studio delle singole esperienze.

Una forma di governo che dall'Europa occidentale si è diffusa non solo in Africa e in Asia in contesti culturali, politici, economici e sociali molto diversi ma anche nella maggior parte degli Stati ex socialisti dell'Europa centro-orientale (PECO) di nuova democrazia².

¹ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^a ed., Paris, 1970, 277 s. e Id., *Échec au Roi*, Paris, 1978.

² In base alla definizione elaborata da M. Duverger attualmente hanno adottato una forma di governo semipresidenziale: Bulgaria, Croazia, Lituania, Macedonia del Nord,

In particolare, per questi ultimi Paesi la scelta operata dai costituenti a favore del sistema semipresidenziale ha cercato di rispondere a diverse esigenze non necessariamente connesse alla volontà di rafforzare l'esecutivo e segnatamente il Presidente della Repubblica.

Impegnati nel difficile processo di transizione sia economico, con il passaggio da un'economia pianificata e statalizzata a quella di mercato, sia istituzionale, con lo smantellamento dell'apparato partitico/statale dello Stato socialista e la costruzione dello Stato liberal-democratico, molti di questi Paesi hanno adottato il modello semipresidenziale ritenendo che fosse il più adatto a garantire nel contempo la democrazia e la stabilità delle istituzioni soprattutto nei momenti di crisi.

L'introduzione dell'elezione popolare del Presidente della Repubblica ha risposto poi a diverse motivazioni: dalla volontà di dare visibilità istituzionale al cambiamento della forma di Stato o alla ri/conquistata indipendenza al desiderio di assicurare attraverso la figura simbolica di un Presidente eletto dai cittadini l'unità dello Stato di fronte a società composite e a sistemi politici frammentati e conflittuali. Per queste ragioni, ad eccezione della maggior parte dei Paesi ex URSS, le Costituzioni dei PECO incluso lo Stato baltico che ha recepito la forma di governo semipresidenziale in prevalenza tendono a contenere se non proprio a limitare i poteri assegnati al Presidente della Repubblica che raramente è posto al vertice del potere esecutivo.

In tutti questi ordinamenti il Presidente è eletto per 5 anni e per non più di 2 mandati, consecutivi o non consecutivi. Rari sono i testi costituzionali che gli consentono di conservare un eventuale incarico in un partito politico e sovente si fa espressamente obbligo al Presidente neoeletto di rinunciarvi. Inoltre i Presidenti non solo non dispongono di poteri nei settori della politica estera e della difesa atti a consentire se non la definizione quantomeno la co-decisione dell'indirizzo politico in questi campi³ ma, aspetto a nostro avviso ancora più rilevante, da un lato non

Montenegro, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia. Non rientrano in tale categoria la Federazione russa della Costituzione del 1993 ampiamente revisionata nel 2020 in senso ancor più "presidenzialista" e numerosi Stati facenti parte della CSI che hanno recepito il modello russo che può essere definito a "preminenza presidenziale" o "iperpresidenziale" o "presidenzialista". In questi Stati la concentrazione dei poteri in capo al Presidente e la compressione dei diritti e delle libertà sono tali da non poterli includere tra gli Stati di democrazia liberale. Sulla diffusione del sistema semipresidenziale nei PECO si v. tra l'amplessima letteratura M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014; M. Lesage, *Il modello francese nelle nuove Costituzioni dei paesi dell'Europa dell'Est*, in S. Gambino (cur.), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, 147 s.; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo. Dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale della V Repubblica. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997; R. Taras (ed.), *Postcommunist presidents*, Cambridge, 1997.

³ S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, 2004; A. Di Gregorio, *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei nuovi membri dell'Est*, in *DPCE*, 2004, 2067 s.; M. Ganino, *Les*

possono dar vita a Governi senza la fiducia iniziale o, in taluni casi senza un voto d'investitura, sovente espressi a maggioranza qualificata, dall'altro lato non dispongono di un potere discrezionale di scioglimento anticipato del Parlamento, che può essere esercitato unicamente al verificarsi di determinate circostanze stabilite dalla Costituzione⁴.

Si tratta di due poteri che, quantomeno in linea teorica, in particolari condizioni politiche e di strutturazione del sistema dei partiti possono generare quella dinamica tra Presidente, corpo elettorale e maggioranza parlamentare in grado di realizzare quel modello di sistema semipresidenziale a primazia presidenziale proprio dell'esperienza della V Repubblica francese che tuttavia, com'è stato posto in rilievo, costituisce un *unicum* nel panorama dei sistemi semipresidenziali europei. Un *unicum*, che nel tempo, ha sperimentato le “molteplici virtualità” di questa forma di governo non solo affrontando fasi di coabitazione sempre più lunghe e complesse ma anche importanti riforme costituzionali quali la riduzione del mandato presidenziale da 7 a 5 anni e l'ampia revisione del 2008 nonché, di recente, la crisi dei partiti tradizionali, il partito socialista e quello neogollista, che si alternavano alla guida del Paese e la polarizzazione del sistema dei partiti che nel 2022 non ha consentito al partito del Presidente Macron di conquistare la maggioranza assoluta dei seggi in Assemblea nazionale.

In effetti, il funzionamento di questa forma di governo è condizionato da numerosi fattori i quali, combinati fra loro, possono dare esiti molto diversi. A tal punto che in Europa risultano essere più diffuse quelle esperienze semipresidenziali caratterizzate dalla prevalenza della componente parlamentare su quella presidenziale ove il Primo Ministro, organo di vertice del potere esecutivo, è senza dubbio il *leader* della maggioranza parlamentare. Sistemi che sono definiti a semipresidenzialismo “apparente” ma che tuttavia mantengono le caratteristiche proprie del sistema semipresidenziale e, con il mutare delle condizioni politiche, dell'assetto del sistema dei partiti o della cultura giuridica e politica, possono fare emergere il ruolo del Capo dello Stato come organo politicamente attivo. Infine, seppure in misura minore altrettanto diffuso è il sistema semipresidenziale definito come bilanciato o a diarchia variabile dove nel tempo la componente presidenziale o quella parlamentare prevale a fasi alterne senza tuttavia dar vita a una diarchia gerarchizzata tra Presidente e Primo Ministro-Governo.

In particolare, la maggior parte delle esperienze semipresidenziali dei PECO è caratterizzata dalla prevalenza della componente parlamentare e ciò indipendentemente dai poteri talvolta significativi che la Costituzione attribuisce ai Capi di Stato, tuttavia occorre osservare come Croazia, Polonia e Romania abbiano recepito nei primi testi costituzionali o negli originari testi costituzionali post-socialisti un modello semipresidenziale ove il Presidente della Repubblica era dotato di alcuni poteri non soggetti a controfirma che gli consentivano di determinare o quantomeno di

récentes modifications de la forme de gouvernement dans les Constitutions de l'Est de l'Europe: la recherche de garanties visant à assurer la stabilité et l'équilibre entre les pouvoirs, ibidem, 2001, 705 s.

⁴ Sul punto v. P. Lauvaux, *Destins du présidentialisme*, Paris, 2002.

condividere con il Primo Ministro alcune decisioni in specifici settori quali la politica estera, la difesa e la sicurezza. A distanza di alcuni decenni appare quindi utile ritornare a indagare su questi Stati, per meglio comprendere le dinamiche dei loro assetti costituzionali. Ciò può consentire di svolgere alcune riflessioni sul sistema semipresidenziale e sul suo funzionamento in democrazie non ancora stabilizzate o, purtroppo, in grave crisi al punto da mettere in discussione diritti, principi e valori che sono alla base del costituzionalismo.

2.1. Croazia: la Costituzione “di Natale” e la scelta del sistema semipresidenziale “à la française”?

La Costituzione “di Natale” del 1990 fu adottata dal Parlamento croato composto ancora da 3 Assemblee (il Consiglio del lavoro associato, il Consiglio dei comuni e il Consiglio socio-politico) espressione del principio di autogestione secondo lo schema definito dalla Costituzione della RSFJ del 1974. A seguito delle prime elezioni pluraliste svoltesi il 22 e 23 aprile e il 6 e il 7 maggio 1990 il Parlamento era, di fatto, dominato dall’Unione democratica (HDZ) che con solo il 42% dei voti aveva conquistato quasi la maggioranza dei 2/3 dei seggi in tutte le Camere. Una forza politica ultra nazionalista guidata da Franjo Tuđman che aveva costruito il suo successo elettorale su una campagna aggressiva improntata sul rigetto del sistema comunista e sul diritto all’autodeterminazione dei croati anche in funzione anti-serba e anti-musulmana, ponendo le premesse per lo scoppio del conflitto armato dell’anno successivo.

La volontà di giungere nel più breve tempo possibile alla proclamazione dell’indipendenza e le preoccupazioni per la grave crisi economica e sociale ma anche per un imminente scoppio delle ostilità avevano orientato i costituenti in favore della forma di governo semipresidenziale in particolare quella francese della V Repubblica ove il Presidente eletto dai cittadini disponeva di alcuni importanti poteri non soggetti a controfirma⁵.

Un sistema semipresidenziale che, secondo l’opinione prevalente della dottrina croata, si distingue dalla forma di governo parlamentare “pura” per la doppia responsabilità del Governo dinanzi al Presidente della Repubblica e al Parlamento⁶. Non v’è dubbio che, come è stato osservato⁷, nel definire l’ampiezza e la natura dei poteri presidenziali i costituenti siano stati condizionati dalle circostanze e dalla forte *leadership* di Franjo Tuđman destinato a ricoprire tale carica e dal suo disegno costituzionale, condiviso dall’opinione prevalente delle nuove *élites* politiche favorevoli a

⁵ S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno Pravo*, [Diritto costituzionale], Zagreb, 1992.

⁶ S. Sokol, B. Smerdel, *op. cit.*, 153.

⁷ B. Smerdel, *Croatian Imperial Presidency. Constitutional Design and Operation*, intervento presentato alla Conferenza sulle Presidenze nelle nuove democrazie dell’Europa centro orientale, Budapest, 17-18 sett. 1993. L’A. uno dei consulenti giuridici del comitato di redazione della Costituzione insieme a Zdravko Tomac e Vladimir Šeks, ha affermato che la Costituzione era stata «ritagliata su misura» del *leader* politico, non solo «sotto la sua supervisione» ma «disegnando una presidenza sulla base della sua personalità e delle sue paure per la propria *leadership*».

un sistema volto a concentrare e a personalizzare il potere. Tuttavia S. Sokol ha posto in rilievo come la scelta del costituente a favore del sistema semipresidenziale fosse da ricercare anche nella tradizione parlamentare croata sviluppatasi nell'ambito dell'Impero austroungarico e fatta risalire al 7 settembre 1848 quando il *Ban* Josip Jelačić formò il Consiglio dei Bani, il primo Governo croato in senso moderno, dando vita a un sistema parlamentare di tipo orleanista caratterizzato dalla doppia responsabilità del Governo sia dinanzi al Capo dello Stato che al Parlamento⁸. Tale concezione della forma di governo parlamentare ben s'inseriva nella percezione che la dottrina croata aveva poi del Presidente della Repubblica francese come la realizzazione dell'ideale di "*pouvoir neutre*" teorizzato da B. Constant, anche se poi, seguendo la Costituzione del 1958, aveva ritenuto fondato il conferimento al Capo dello Stato croato di poteri atti a consentirgli di determinare o co-decidere l'indirizzo politico⁹.

In effetti, secondo B. Kostadinov, ciò che è stato costituzionalizzato è stata sostanzialmente la prassi costituzionale francese durante la presidenza del generale de Gaulle. In questo modo, i costituenti croati non solo sono andati oltre la Costituzione della V Repubblica, ma hanno anche snaturato il testo costituzionale originario e, di fatto, modificato le caratteristiche del modello costituzionale francese¹⁰.

In base al testo del 1990 della Costituzione che tuttavia sembra ispirarsi, in prima battuta, al modello austriaco del 1929, il Presidente della Repubblica, che non poteva più svolgere alcuna funzione pubblica o professionale a eccezione di quella all'interno di un partito, era il Capo dello Stato, rappresentava la Repubblica in patria e all'estero, vigilava sul rispetto della Costituzione, assicurava la continuità e l'unità della Repubblica così come il buon funzionamento del potere dello Stato, era infine il Capo supremo delle Forze armate.

Come si è detto, per l'esercizio di tali funzioni era titolare di alcuni importanti poteri svincolati dalla controfirma ministeriale, il cui obbligo per gli atti presidenziali rappresentava l'eccezione e non la regola nel testo costituzionale. Ciò faceva del Presidente un organo in grado di esercitare la sua influenza sulla definizione dell'indirizzo politico e in alcuni casi di condividere con il Primo Ministro e il Governo talune decisioni. Di certo,

⁸ S. Sokol, *Suvremeni parlamentarizam, polupredsjednicki sustav i novi hrvatski Ustav* [Il parlamentarismo contemporaneo, il sistema semipresidenziale e la nuova Costituzione croata], in *Zakonitost*, 1990, 1411 s.

⁹ A. Bačić, *Hrvatska i izazovi Konstitucionalizma* [La Croazia e la sfida del costituzionalismo], Split, 2001; e B. Tomljanović, *Državi polglavar kao demokratski arbitar: od ideje do polupredsjedničkog sustav* [Il Capo dello Stato come arbitro democratico: dall'idea al sistema semipresidenziale], in *Zbornik*, 1996, 83-84. Resta da osservare tuttavia che il ruolo politicamente attivo conferito al Capo dello Stato croato appare più inquadrabile nella concezione schmittiana di "garante della Costituzione" o nella lettura che Schmitt dà della teoria del "*pouvoir neutre*" di B. Constant. Cfr. M.A. Orlandi, *op. cit.*, 162 s.

¹⁰ B. Kostadinov, *President of the Republic. Croatian constitution's mimicry of the French constitutional model*, in *Jour. for Const. Theory and Philosophy of Law*, 28 (2016), 83. Per questa ragione secondo l'A., ad es., Portogallo e Romania, dopo le riforme costituzionali rispettivamente del 1982 e del 2003, non sarebbero più sistemi semipresidenziali.

la Costituzione assegnava al Presidente una funzione di “potere di riserva” del sistema che se, nel normale esercizio delle sue funzioni, era condizionata dall’obbligo di garantire il regolare funzionamento dello Stato acquisiva maggiore incisività negli stati d’eccezione. In caso di guerra o di minaccia diretta contro l’indipendenza e l’unità della Repubblica, o quando i poteri pubblici fossero stati nell’impossibilità di assicurare il regolare esercizio delle funzioni attribuite loro dalla Costituzione, il Presidente poteva adottare delle misure eccezionali e dei decreti d’urgenza aventi forza di legge che non necessitavano né della proposta né della controfirma ministeriale.

Le crescenti tensioni con la Serbia e i timori di un imminente scoppio di un conflitto armato avevano indotto ad attribuire al Capo dello Stato croato poteri che gli consentivano di agire anche senza l’assenso di altri organi costituzionali, né di condividere con altri organi la valutazione circa la presenza dei requisiti richiesti dalla Costituzione, specie se il Parlamento¹¹ fosse stato nell’impossibilità di riunirsi. Unici contrappesi ai poteri straordinari assunti dal Presidente erano costituiti dal divieto di sciogliere la Camera dei rappresentanti per tutta la durata dello stato emergenziale e dall’obbligo da parte del Presidente di sottoporre all’approvazione della Camera gli atti aventi forza di legge emanati, non appena ciò fosse stato possibile. Atti che comunque potevano essere sottoposti al giudizio di legittimità della Corte costituzionale (CC), la quale poteva agire anche d’ufficio¹². Diversamente dagli artt. 16 e 89 della Costituzione francese, quella croata non faceva però alcun cenno né all’obbligo da parte del Capo dello Stato che aveva assunto i poteri eccezionali di ripristinare, nel più breve tempo possibile, il regolare funzionamento delle istituzioni (lasciando inoltre al suo libero apprezzamento ogni valutazione circa il perdurare dello stato d’eccezione), né al divieto di avviare o proseguire, in tali circostanze, un procedimento di

¹¹ Nel testo costituzionale originario il Parlamento croato (*Sabor*) era composto di due Camere entrambe elette dal corpo elettorale: la Camera dei rappresentanti e quella delle Contee (*Županije*) espressione delle autonomie locali.

¹² La Repubblica croata in quanto facente parte della RSFJ il cui modello di Stato socialista, diversamente da quello sovietico, non escludeva la creazione di organi di giustizia costituzionale, aveva già una CC fin dal 1963. La nuova Corte istituita dalla Costituzione del 1990, entrata in funzione il 7 dicembre 1991, ha ripreso molte delle amplissime funzioni della precedente, nonché le numerose vie di accesso al suo giudizio. Fra le funzioni attribuite a quest’organo dalle l. cost. del 21.3.1991 “Sulla Corte costituzionale” (emendata nel 1999 e nel 2002) e del 1992 “Sui diritti e le libertà dell’uomo e i diritti delle comunità nazionali ed etniche e delle minoranze”, vi è, ad es., la possibilità per una persona fisica o giuridica di ricorrere direttamente alla Corte per violazione dei diritti fondamentali da parte di un’autorità pubblica nell’applicazione della legge, degli atti di secondo grado, nonché delle decisioni e delle sentenze delle corti, analoghi ricorsi possono essere esperiti successivamente all’entrata in vigore dell’atto in astratto da parte sia delle persone fisiche o giuridiche sia da parte del Presidente e del Governo ma anche da parte di 1/3 dei deputati, di una commissione parlamentare, della Corte suprema o di un giudice a quo e dell’Ombudsman. Cfr. A. Di Gregorio, *Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei paesi della ex Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (cur.), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008, 257 s.

revisione costituzionale¹³. Una grave lacuna che poteva consentire al Presidente croato di modificare l'ordinamento costituzionale in situazioni inidonee a garantire una pacata e attenta valutazione, se si considera che poteva presentare, senza obbligo di controfirma, un progetto di legge di revisione costituzionale al *Sabor*, mentre, su proposta del Governo e con la controfirma del Presidente del Governo poteva indire *referendum* su un progetto di revisione costituzionale o su qualsiasi altra questione che avesse ritenuto importante per l'indipendenza, l'unità o la continuità della Repubblica¹⁴.

Inoltre, in caso di guerra o se l'indipendenza e l'unità della Repubblica fossero state direttamente minacciate o, ancora, in caso di calamità naturali, il Capo dello Stato poteva limitare l'esercizio di alcuni diritti e libertà garantiti dalla Costituzione¹⁵. In tali circostanze se il Parlamento fosse stato in grado di riunirsi avrebbe dovuto decidere a maggioranza dei 2/3 dei componenti ma se ciò non fosse stato possibile, ancora una volta, il Presidente avrebbe potuto agire da solo.

Nonostante le gravi responsabilità di cui era investito specie negli stati d'eccezione, il Presidente, con un procedimento assai simile a quello utilizzato da molti altri ordinamenti, poteva essere messo in stato d'accusa dalla Camera dei rappresentanti statuenta a maggioranza dei 2/3 dei suoi componenti per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni che

¹³ Il c. 4 dell'art. 89 Cost. francese vieta espressamente l'avvio o il proseguimento di una procedura di revisione della Costituzione se «è in corso una violazione dell'integrità territoriale». Il *Conseil constitutionnel* nella dec. 1992-312 del 2.9.1992 (sent. Maastricht II) nell'elencare i limiti assoluti alla revisione costituzionale oltre a citare gli artt. 7 e 89, c. 4 e 5 ove tale divieto è espressamente previsto ha indicato anche l'art. 16 Cost. che disciplina l'assunzione dei poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica, dando quindi un'interpretazione estensiva e più corretta del c. 4 dell'art. 89. Cfr. O. Beaud, *Le cas français: l'obstination de la jurisprudence et de la doctrine à refuser toute idée de limitation au pouvoir de révision constitutionnelle*, in *Nomos*, 2016.

¹⁴ Il quesito referendario s'intendeva adottato se avesse ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi purché si fosse recata alle urne la maggioranza del corpo elettorale. La decisione adottata tramite *referendum* era obbligatoria. Si osservi che l'art. 11 Cost. francese se conferisce al Presidente il potere di indire *referendum* su proposta del Governo ma senza la controfirma del Primo Ministro tuttavia, al di là delle vicende del 1962 che portarono alla revisione degli artt. 6 e 7 Cost. e all'introduzione dell'elezione popolare del Capo dello Stato, non consente espressamente di sottoporre al corpo elettorale questioni che possano incidere sull'ordinamento costituzionale ma semplicemente «ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri ... o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni».

¹⁵ L'art. 17 Cost. poneva tuttavia delle precise condizioni all'esercizio di tale potere stabilendo che la gravità delle limitazioni apportate doveva essere proporzionale alla natura del pericolo, e questo non poteva avere l'effetto di introdurre un trattamento ineguale in ragione della razza, del colore della pelle, del sesso, della lingua, della religione, dell'origine nazionale o sociale. Anche se l'esistenza dello Stato fosse stata direttamente messa in pericolo, nessuna limitazione poteva essere applicata alle disposizioni della Costituzione relative al diritto alla vita, al divieto della tortura, alle punizioni ed ai trattamenti crudeli o degradanti, alla determinazione giuridica delle infrazioni e delle pene, come alla libertà di pensiero, di opinione, di religione e confessionale.

avessero attentato alla Costituzione. La CC, sempre a maggioranza dei 2/3 dei suoi componenti, doveva poi pronunciarsi sulla sua destituzione.

Nell'ambito del potere esecutivo, il Presidente godeva poi di una posizione istituzionale tale da consentirgli, in particolari condizioni politiche, di prevalere sul Primo Ministro. Senza obbligo di controfirma, poteva convocare e presiedere le riunioni del Governo, stabilendone gli argomenti all'o.d.g., nominare e revocare il Primo Ministro e, su proposta di questo, nominare e revocare i membri del Governo (che erano dunque soggetti a una doppia responsabilità come espressamente affermato dall'art. 111 Cost.), infine poteva dotarsi di un solido apparato amministrativo atto a consentirgli di esercitare le proprie funzioni grazie alla creazione di un Consiglio di presidenza e di altri organi consultivi e ausiliari i cui membri erano nominati e revocati dal Presidente stesso.

Diversamente dalla Francia e come in tutti gli ordinamenti semipresidenziali dell'Europa centro-orientale, maggiori limiti erano invece frapposti dalla Costituzione croata ai poteri presidenziali di nomina del Governo e di scioglimento anticipato della Camera. Il Governo appena formato dal Presidente aveva infatti l'obbligo di presentarsi entro 15 giorni dinanzi alla Camera dei rappresentanti per ottenere la fiducia a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tali disposizioni non consentivano dunque al Presidente né di dar vita a Governi minoritari né a c.d. "Governi di emergenza" come previsto da alcune coeve Costituzioni dell'Europa centro-orientale ma, senza il voto di fiducia della Camera neppure provvedere a semplici rimpasti ministeriali¹⁶. Il Presidente infine, trascorso almeno 1 anno dalle elezioni legislative, poteva sciogliere anticipatamente la Camera su proposta del Governo, con la controfirma del Primo Ministro e sentito il parere del Presidente della Camera, solo se quest'ultima a maggioranza assoluta dei suoi componenti avesse votato la sfiducia al Governo o non avesse approvato la legge di bilancio trascorso 1 mese dal suo deposito.

Il Presidente croato disponeva poi di pochi ma incisivi poteri nei settori tradizionali della politica estera, della difesa e della sicurezza. Senza obbligo di controfirma nominava e revocava i rappresentanti diplomatici, nominava e revocava i comandanti militari e nominava i membri del Consiglio della difesa e della sicurezza nazionale, organo che presiedeva, composto dai Presidenti della Camera, del Governo, della CC, della Corte suprema nonché dai ministri chiave degli esteri, della difesa, della giustizia e degli interni e dai responsabili dei vari settori dei servizi segreti¹⁷.

¹⁶ L'art. 98 del Regolamento della Camera dei Rappresentanti stabiliva che il Primo Ministro entro 15 giorni dalla revoca di un membro del Governo dovesse informarne la Camera e avesse l'obbligo di presentare il nuovo membro del Governo alla prima seduta della Camera successiva alla nomina per ottenere la fiducia a maggioranza assoluta dei componenti. L'art. 99 stabiliva poi espressamente che il Governo o il ministro interessato potesse prestare giuramento solo dopo aver ottenuto la fiducia della Camera e la relativa comunicazione sulla Gazzetta ufficiale dovesse avvenire al termine del procedimento.

¹⁷ B. Kostadinov, *Le statut du Président de la République en Croatie (1990-2008)*, in *Rev. d'ét. pol. et const. est-européennes*, 2009, 24.

La controversa presidenza Tuđman (1990-1999)¹⁸ ha dato una lettura in chiave decisamente presidenzialistica del testo costituzionale. Il forte ascendente personale che esercitava sui cittadini che lo ritenevano l'artefice dell'indipendenza del Paese, la coincidenza delle maggioranze parlamentari e presidenziali, la ferrea disciplina interna dell'HDZ di cui era il *leader* indiscusso e infine il lungo periodo di guerra combattuta dal 1991 al 1995 hanno contribuito alla verticalizzazione e alla concentrazione del potere nelle sue mani che si accentueranno dopo la conclusione del periodo bellico. Nel 1995 il Presidente del *Sabor*, N. Mihanović, giunse persino a proporre la revisione della Costituzione per attribuirgli la presidenza a vita¹⁹. Come osservato da B. Smerdel la Croazia è passata dalla «presidenza imperiale» degli anni di guerra a un «regime di monarchia elettorale» (1995-2000) caratterizzata dalla sottomissione del Paese alla «politica statale unica» e «all'unità del potere»²⁰, il che dimostra come il dominio di un partito politico fortemente centralizzato, fondato su una concezione patrimoniale dello Stato sia in grado di dare una lettura del testo costituzionale del tutto opposta a quella voluta dal costituente²¹.

Se attraverso il Consiglio di presidenza, che era composto di una trentina di membri, Tuđman esercitava il suo diretto controllo sull'intero apparato amministrativo dello Stato bypassando il Governo, grazie al Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale i cui ministri chiave erano ritenuti gerarchicamente a lui sottoposti, controllava il Paese mediante il sostegno dei numerosi settori dei servizi segreti ereditati dallo Stato socialista²². La preminenza del Presidente sull'Esecutivo si è anche manifestata attraverso l'incessante ricambio dei Presidenti del Governo, dei Governi e dei ministri, reso possibile e ricondotto, quantomeno formalmente, nel quadro costituzionale dall'ampia maggioranza assoluta di cui l'HDZ disponeva al *Sabor*, grazie ai sistemi elettorali adottati per le elezioni del 1992 e del 1995 per la Camera dei rappresentanti e del 1993 e del 1997 per la Camera delle Contee che hanno sovra-rappresentato il partito²³.

¹⁸ Dopo la sua morte avvenuta nel dicembre del 1999 il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia ha riconosciuto F. Tuđman responsabile di crimini di guerra contro la popolazione serba della regione Krajina e ideatore insieme ad altri di un progetto criminale volto a conquistare militarmente parte della Bosnia ed Erzegovina e a sterminarne la popolazione musulmana ivi residente. Cfr. ICTY, Judgment 29 may 2013, case IT-04-74, Prosecutor v. Prlic et. al.

¹⁹ B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?* [Sistema parlamentare e stabilità della costituzione croata. Le elezioni presidenziali saranno seguite da nuovi cambiamenti nell'organizzazione del governo?], in *Revija za evropsko ustavnost*, 2009, 105.

²⁰ B. Kostadinov, *op. ult. cit.*, 24 s.

²¹ B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti* [Costituzionalismo e cambiamento del potere], in *Zbornik PFZ*, 2000, 27; e J. Marko, J. Kregar, *Il sistema politico croato*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti*, Torino, 1998, 174.

²² B. Smerdel, *op. ult. cit.*, 20.

²³ M. Kasapović, *Transition and Neoinstitutionalism: the Example of Croatia*, in *CPSR*, 1993, 73 s.

2.2. Croazia dalla “presidenza imperiale” alle “coabitazioni ad alta intensità conflittuale”

Dopo la morte del Presidente Tuđman e la sconfitta dell'HDZ alle elezioni presidenziali e legislative del 2000²⁴ in un diverso contesto politico il Presidente Stjepan Mesić (2000-2010), *leader* del Partito popolare (HNS) che non disponeva che di 2 soli seggi in Parlamento, non fu in grado di affermare la sua primazia sul Governo, né sulla sua composita maggioranza uscita vincente dalla competizione elettorale. Ciò rafforzò la convinzione della dottrina croata che la deriva autoritaria della presidenza Tuđman fosse più imputabile alle condizioni politiche e sociali che si erano venute a creare in Croazia a seguito della lotta per l'indipendenza e del lungo e sanguinoso conflitto che non alle lacune e alle incertezze del testo costituzionale²⁵.

Le riforme costituzionali del 2000 e del 2001 che hanno fortemente ridimensionato i poteri del Presidente e rafforzato il raccordo Governo-Parlamento hanno avuto tuttavia lo scopo dichiarato di «rendere finalmente effettivo lo Stato di diritto, così come la tutela dei diritti dell'uomo e di eliminare le conseguenze negative derivate dalla privatizzazione del potere ... legata all'eccessiva concentrazione dei poteri nelle mani del Capo dello Stato e di un unico partito politico»²⁶. Un cambiamento degli assetti costituzionali che coerentemente con la concezione che la dottrina croata ha delle forme di governo è stato salutato come il passaggio dal sistema semipresidenziale a quello parlamentare razionalizzato fondato su due capisaldi: l'elezione popolare del Presidente

²⁴ La sconfitta elettorale fu una conseguenza delle gravi violazioni da parte dell'HDZ e della sua *leadership* dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché delle norme che regolavano la vita politica del Paese che avevano condotto alla politicizzazione della religione, ad un'estesa corruzione, al nepotismo e al clientelismo, al rigido controllo dei mezzi di comunicazione pubblici e all'intimidazione di quelli privati nonché all'utilizzo deviato dei servizi di sicurezza. Cfr. M. Lachi, *Evoluzione della politica interna e aspetti della situazione sociale nell'Europa centro-orientale e sud-orientale – Croazia*, in *Est Ovest*, 1999, 43 e s. Sulle gravi violazioni della Costituzione da parte del Presidente Tuđman si v. ad es. due episodi riportati da J. Kregar, J. Marko, *op. cit.*, 176 s.

²⁵ J. Marko, *Austria. Il Presidente federale: leader politico, mediatore imparziale, «guardiano della Costituzione» o semplicemente inutile?*, in *Quad. cost.*, 1997, 161 ha osservato come «il “semi-presidenzialismo” – inteso nel senso che il Capo dello Stato ha un ruolo determinante nel processo di decisioni politiche nonostante il sistema giuridico-istituzionale di governo parlamentare, come in Francia e in Croazia – è possibile solo a condizione che il Presidente sia, allo stesso tempo, anche *leader* del partito dominante nella maggioranza parlamentare e di quella governativa. Un Presidente così “forte”, in situazioni di coabitazione, si trova saldamente relegato in un ruolo cerimoniale, come in qualsiasi altro governo parlamentare».

²⁶ V. Maratović, B. Smerdel, A. Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc (Commissione di lavoro nominata dal Presidente della Repubblica per la riforma della Costituzione), *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske* [Elementi basilari per l'elaborazione del progetto di riforma della Costituzione della Repubblica di Croazia], in *Zbornik PFZ*, 2000, 373 s.

della Repubblica e il monocameralismo²⁷.

L'estrema sintesi della portata di tale riforma, per espressa volontà degli autori, è contenuta nel nuovo c. 2 dell'art. 4 Cost. che precisa che «il principio della separazione dei poteri dello Stato include forme di mutua cooperazione e di reciproci controlli previsti dalla Costituzione e dalla legge». Per B. Smerdel si è inteso così dar vita a «un sistema di controlli e contrappesi che portasse alla vera e propria realizzazione del sistema parlamentare»²⁸.

Il Presidente croato ora non è più definito “Capo dello Stato” né è il garante del rispetto della Costituzione ma semplicemente «rappresenta la Repubblica all'interno e all'estero», «si prende cura del regolare e armonico funzionamento e della stabilità del governo e dello Stato» infine «è responsabile della difesa, dell'indipendenza e dell'integrità territoriale».

A garanzia della sua indipendenza deve prestare giuramento di fedeltà alla Costituzione nelle mani del Presidente della CC e deve abbandonare il partito politico.

Il Presidente dispone di pochi poteri, tutti soggetti a controfirma, che possono consentirgli di partecipare ad alcune scelte d'indirizzo politico, mentre la sua posizione istituzionale risulta essere più defilata dal potere esecutivo e priva di quell'apparato amministrativo che aveva consentito al Presidente Tuđman di agire autonomamente esautorando il Governo.

In effetti, salvo negli stati di emergenza, il Presidente non può più convocare, presiedere e stabilire l'o.d.g. delle riunioni del Governo, ma genericamente può solo partecipare alle riunioni e alle deliberazioni del Governo, nonché chiedere al Governo di tenere una seduta e trattare determinate questioni. Inoltre, il testo costituzionale non fa più menzione del Consiglio di presidenza e degli altri organi ausiliari i cui membri erano nominati e revocati discrezionalmente dal Capo dello Stato e che nel corso della presidenza Tuđman erano diventati il vero “centro di potere” del Paese, bensì di un Ufficio del Presidente molto più snello i cui membri con funzioni consultive e professionali non possono ricoprire altri incarichi pubblici in contrasto con il principio della separazione dei poteri. Al fine di non comprimere eccessivamente la sfera d'azione del Presidente, con la revisione costituzionale del 2010, adottata in vista dell'adesione all'UE, l'ultimo c. dell'art. 106 Cost attribuisce nuovamente al Presidente il potere di disciplinare l'organizzazione e le competenze dell'organo e richiede all'Ufficio presidenziale e ai servizi del personale del Governo di collaborare nell'assolvimento dei compiti d'interesse comune.

Se il Presidente non dispone più della struttura organizzativa che gli aveva consentito di operare direttamente attraverso l'apparato amministrativo dello Stato, anche la sua influenza sul Governo, sul procedimento di formazione e sulla scelta dei componenti, è ora marginale.

²⁷ B. Smerdel, *Ustrojstvo vlasti Republike hrvatske. Nova ustavna rjesenja i njihovi izgledi* [L'organizzazione del potere nella Repubblica di Croazia. Le nuove soluzioni costituzionali e le loro implicazioni], in *Zbornik PFZ*, 2001, 7 s.

²⁸ B. Smerdel, *op. ult. cit.*, 8 s.; B. Kostadinov, *Le statut ...*, cit., 27 s.; S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo* [Diritto costituzionale], Zagreb, 2005, 385; ma anche J. Čirnić, *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, [Le modifiche alla Costituzione della Repubblica di Croazia], in *Informator*, 18.11.2000, e B. Smerdel, *Novi sustav ustrojstva vlasti* [Il nuovo assetto dell'organizzazione del potere], *ibidem*, 16.12.2000.

Innanzitutto non può più revocare il Primo Ministro né, su sua proposta, i ministri, inoltre la Costituzione stabilisce espressamente che per la scelta dell'incaricato della formazione del Governo, il Presidente debba orientarsi verso quella persona che, in base alla distribuzione dei seggi nella Camera e ai risultati delle consultazioni, ha la fiducia della maggioranza dei deputati. L'incaricato ha 30 giorni per presentarsi in Aula e ottenere la fiducia a maggioranza assoluta dei componenti sul programma e sul Governo. Solo dopo che l'Esecutivo ha giurato davanti alla Camera (e non nelle mani del Presidente della Repubblica), quest'ultimo nomina il Primo Ministro che, a sua volta, nomina i ministri. Entrambi i decreti sono controfirmati dal Presidente del *Sabor* che attesta il regolare svolgimento del procedimento, ma anche l'esclusiva responsabilità del Governo verso il Parlamento e, in sostanza, l'estromissione del Presidente croato dall'esercizio di poteri tradizionalmente attribuiti ai Capi di Stato dei sistemi parlamentare e semipresidenziale.

Anche il potere di scioglimento anticipato della Camera è ora soggetto a nuove limitazioni. Il Presidente può sciogliere anticipatamente la Camera su proposta del Governo, con la controfirma del Primo Ministro e dopo aver consultato le delegazioni dei partiti presenti nel *Sabor*, solo nel caso di mancata approvazione del bilancio entro 120 giorni (e non più 30) dalla sua presentazione in Aula o nel caso in cui il Parlamento abbia respinto una questione di fiducia. Qualora il Governo abbia rassegnato le dimissioni di propria iniziativa o a seguito di un voto di sfiducia, il Presidente deve sciogliere anticipatamente il Parlamento solo se un nuovo incaricato non abbia ottenuto la fiducia entro 30 giorni dall'accettazione dell'incarico. In ultimo, il Presidente deve nominare un Governo tecnico, sciogliere il Parlamento e contestualmente indire nuove elezioni qualora fallissero i tentativi di formazione del Governo espressamente indicati dalla Costituzione²⁹.

Come si è detto, il Presidente dispone ora di pochi poteri, la maggior parte soggetti alla controfirma del Primo Ministro o del ministro competente, che possono consentirgli di partecipare ad alcune scelte d'indirizzo politico specie nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa divenuti, durante la presidenza Tuđman, sfere riservate del Capo dello Stato. La Costituzione precisa ora che Presidente e Governo devono collaborare nella determinazione e nella conduzione della politica estera e, in conformità con la Costituzione e la legge, nella direzione del lavoro dei servizi di sicurezza. L'istituzione delle rappresentanze diplomatiche e consolari e la nomina e la revoca del corpo diplomatico sono stabilite sempre dal Presidente ma ora su proposta del Governo, con la controfirma del Primo Ministro e sentito il parere della Commissione parlamentare competente, mentre i capi dei servizi di sicurezza sono ora nominati, solo previo parere favorevole della Commissione parlamentare

²⁹ L'art. 109a Cost. stabilisce che se il Primo Ministro incaricato e il Governo non riuscissero nei 30 giorni previsti a ottenere la fiducia del Parlamento, allora il Presidente della Repubblica può prorogare il mandato per altri 30 giorni. Qualora l'incaricato in questo ulteriore lasso di tempo non riuscisse a formare un Governo o il Governo formato non ottenesse la fiducia, il Presidente conferisce il mandato a un'altra persona. Solo dopo aver esperito questi tentativi, il Presidente deve nominare un Governo tecnico, sciogliere il Parlamento e indire nuove elezioni.

competente, e il decreto di nomina è firmato dal Presidente e dal Primo Ministro.

Il Presidente della Repubblica non può più “agire da solo” neppure in qualità di garante della difesa, dell’indipendenza e dell’integrità del territorio nazionale, nonché in altre circostanze eccezionali connesse a gravi crisi interne che possano mettere in pericolo l’unità del Paese o paralizzarne le istituzioni o connesse a disastri naturali. Se in stato di guerra il Presidente può adottare dei decreti aventi forza di legge unicamente sulla base e nei limiti dei poteri conferiti dal Parlamento, in caso di chiaro e imminente pericolo per l’indipendenza, l’integrità e l’esistenza dello Stato, può ordinare l’impiego delle Forze armate anche se il Parlamento non ha dichiarato lo stato di guerra soltanto con la controfirma del Primo Ministro.

In tali circostanze o quando alle autorità statali è impedito lo svolgimento dei loro doveri costituzionali, il Presidente su proposta e con la controfirma del Primo Ministro, può emanare dei decreti aventi forza di legge che, come in passato, devono essere sottoposti all’approvazione del Parlamento non appena è in grado di riunirsi.

In tutti questi casi il Presidente può convocare una riunione del Governo e presiederla.

Infine, se è stato proclamato lo stato di guerra o vi è un chiaro e imminente pericolo per l’indipendenza e l’unità della Repubblica o si è verificato un disastro naturale e il Parlamento non può riunirsi, il Presidente può limitare l’esercizio di alcuni diritti e di alcune libertà individuali costituzionalmente garantiti solo su proposta del Governo e con la controfirma del Primo Ministro. Poteri che sono stati ulteriormente limitati per legge soprattutto per quanto attiene la gestione dei disastri naturali e, di conseguenza anche la recente crisi sanitaria per Covid-19 e il grave terremoto del 22 marzo 2020. Spetta infatti al Governo dichiarare lo stato di disastro naturale e di catastrofe nonché gestire lo stato di emergenza che, in questi casi, è stato lasciato a un gruppo di esperti guidato dal Ministro della salute³⁰.

L’art. 76 Cost. specifica poi che in tali casi la legislatura può essere prorogata per legge.

Per quanto riguarda la rappresentanza dello Stato all’estero o presso le organizzazioni internazionali, sebbene l’ult. c. dell’art. 141^{ter} Cost. adottato nel 2010 stabilisca che la rappresentanza presso l’UE e in particolare il Consiglio dell’UE e il Consiglio europeo spetti al Governo e al Presidente della Repubblica secondo le rispettive competenze costituzionali, tuttavia è il Primo Ministro croato che stabilmente partecipa alle riunioni del Consiglio europeo indipendentemente dagli argomenti all’o.d.g., mentre al Presidente è riservata la rappresentanza del Paese ai vertici della NATO.

La prassi costituzionale degli ultimi vent’anni è stata caratterizzata da fasi di coabitazione sempre più frammentate e, di recente, conflittuali.

³⁰ Si v. la l. “Sulla mitigazione e l’eliminazione delle conseguenze dei disastri naturali” del 23.2.2019 e la l. “Sul sistema di protezione civile” del 10.7.2015. Cfr. C. Pistan, *Emergenza sanitaria da Covid-19 e ripercussioni sulla democrazia: i casi di Slovenia, Croazia e Bosnia ed Erzegovina*, in *DPCEonline*, 2020, 2025 s.

Se il Presidente S. Mesić esponente del partito popolare (HNS), ma storico *leader* della Lega dei comunisti croati e ultimo Presidente della RSFJ nonché, per breve tempo, Primo Ministro e poi Presidente della Camera dei rappresentanti nelle fila dell'HDZ (1992-1994), ha coabitato dal 2000 al 2003 con il Primo Ministro socialdemocratico (SDP) I. Račan, anch'egli esponente storico della Lega dei comunisti di cui è stato Presidente dell'organo collegiale di presidenza jugoslava in rappresentanza della Repubblica croata e, dal 2003 al 2009, con I. Sanader (HDZ) senza particolari contrasti, ma anzi sostenendo lealmente l'azione dei rispettivi Governi, condividendo e favorendo fattivamente il processo di democratizzazione del Paese promosso da entrambi³¹, i Presidenti I. Josipović (2010-2015), musicista, compositore e professore universitario, candidato indipendente nelle fila dell'SDP dopo che negli anni '90 aveva contribuito al processo di democratizzazione della Lega dei comunisti croata e alla nascita dell'SDP, e K. Grabar Kitarović (2015-2020) (HDZ), alta funzionaria ministeriale, diplomatica di carriera, ministra degli esteri, ambasciatrice presso l'ONU e Vicesegretaria generale per la diplomazia pubblica della NATO, hanno esercitato i loro poteri con grande senso di responsabilità e di *self-restraint* cercando di evitare qualsiasi disaccordo pubblico con il Governo anche quando la "coabitazione" è stata con Primi Ministri dello stesso partito di appartenenza o dello stesso orientamento politico³².

³¹ Sostenuto in campagna elettorale da una coalizione di partiti centristi, riformisti e democratici composta oltre che dall'HNS dal partito liberale croato (LS), dal partito contadino croato (HSS) e dal partito regionale e autonomista istriano (IDS-DDI), il Presidente S. Mesić avviò un processo di democratizzazione del Paese e di apertura e collaborazione internazionale condannando la politica nazionalista e autoritaria di F. Tuđman. In qualità di Comandante in Capo dell'esercito nel 2000 non esitò a prepensionare 12 generali che avevano criticato aspramente l'azione del Governo Račan volta a far luce sui crimini commessi dall'esercito croato nella guerra in Bosnia ed Erzegovina. S. Mesić sostenne anche il Governo Sanader e il suo impegno volto a democratizzare l'HDZ e a trasformarlo in un partito conservatore e moderato. Si v. B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost Hrvatskog Ustava* [Il sistema parlamentare e la stabilità della Costituzione croata], in B. Smerdel, Đ. Gardašević (eds.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* [Costruire istituzioni costituzionali e giuridiche democratiche della Repubblica di Croazia in una prospettiva di sviluppo], Zagreb, 2011, 311; D. Hedl, *I dieci anni di Mesić*, in *Osservatorio balcani e caucaso*, 25.2.2010; e M. Kasapović, *Odlazak velikog populista i reforma Ustava* [La fine del grande populista e la riforma della Costituzione], in *Političke analize*, 2010, 15.

³² B. Smerdel, *Design and Operation of the "Hybrid" Presidency – Evaluation of the Power Sharing in the Croatian Top Executive*, in *Zbornik PFZ*, 2015, 200. L'A. osserva come le leggi "Sulla cooperazione tra Parlamento e Governo" (*Narodne novine* 81/2013), "Sulla difesa nazionale" e "Sul servizio nelle forze armate" (*Narodne novine* 73/2013) fatte approvare nel 2013 dal Governo SDP guidato da Milanović avessero limitato i poteri del Presidente della Repubblica in settori importanti come la politica estera, la difesa e il comando delle forze armate senza che il Presidente Josipović abbia sollevato alcuna critica pubblica né esercitato il suo potere d'impugnazione dinanzi alla CC, inoltre pur prendendo in considerazione le numerose lamentele ricevute dai cittadini non ha indirizzato alcun richiamo pubblico al Governo ma si è comportato come un Ombudsman scandinavo rivolgendosi per ogni singolo caso alle agenzie governative e

Una concezione della funzione presidenziale non sempre condivisa dalla dottrina che ha constatato come il Presidente che deve “coabitare” con un Primo Ministro *leader* politico del suo stesso partito è ancora più debole sotto il profilo istituzionale del Presidente *leader* di un partito o di una coalizione opposta a quella del Primo Ministro.

A queste considerazioni occorre però aggiungere come la scelta dei candidati alla presidenza della Repubblica e alla carica di Primo Ministro da parte dei partiti sia stata orientata, se non condizionata, anche dalle esigenze del Paese che aspirava ad aderire alle più importanti organizzazioni internazionali e sovranazionali europee tra cui l’UE per superare la grave crisi economica e sociale nonché l’isolamento internazionale della presidenza Tuđman. Dopo l’avvio del lungo e complesso processo di democratizzazione del Paese con la presidenza Mesić, i successori sono stati chiamati a coadiuvare i vari Governi impegnati nel difficile compito di democratizzazione del Paese e di adattamento dell’ordinamento interno a quello dell’UE. Compito che si è protratto ben oltre l’adesione avvenuta nel 2013 e che ha visto prevalere la candidatura di personalità di minor rilievo politico ma con solide esperienze in campo professionale.

L’attuale coabitazione “ad alta intensità conflittuale” tra l’ex Primo Ministro socialdemocratico, ora Presidente della Repubblica, Z. Milanović, e il Primo Ministro, A. Plenković, alla guida dell’HDZ dal 2016, sembra confermare questa tesi, non senza conseguenze per il regolare funzionamento delle istituzioni. Inaugurata nel 2020 con il rinnovo del *Sabor* e la vittoria della coalizione composta dall’HDZ, dal partito social-liberale (HSL) e dal partito democristiano (HDS) sulla base di un programma opposto a quello della coalizione di centro sinistra *Restart* guidata dall’SDP, l’attuale coabitazione tra le due teste dell’Esecutivo ha già conosciuto aspri conflitti e blocchi istituzionali in settori vitali per il Paese quali la politica estera, la sicurezza nazionale e la difesa per i quali la Costituzione croata richiede espressamente la loro collaborazione. Il duro braccio di ferro tra Presidente e Primo Ministro non solo ha impedito per lungo tempo la nomina di alti responsabili dei servizi segreti e dei comandi delle forze armate nonché per ben 18 mesi (dal febbraio 2020 al giugno 2021) di ambasciatori e consoli presso sedi di rilievo quali la NATO,

all’amministrazione competente. Analogamente la Presidente Grabar Kitarović ha evitato scrupolosamente qualsiasi interpretazione estensiva dei suoi poteri costituzionali e, pur entrando talvolta in conflitto con il Primo Ministro, sia T. Orešković, un dirigente d’azienda proposto dall’HDZ per formare un Governo di coalizione con Most (Ponte delle liste indipendenti), che A. Plenković, Presidente dell’HDZ, ha evitato qualsiasi disaccordo pubblico, anche su questioni in settori rientranti nella sfera di competenza del Presidente della Repubblica come la nomina e la revoca degli alti funzionari dei servizi di sicurezza nazionale. Sul punto si v. le considerazioni di I. Josipović, *Predsjednik vs. kriptopredsjednik. (Esej o ustavnom položaju predsjednika/predsjednice Republike)* [Presidente vs. cripto-presidente (saggio sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica)] in T. Jakovina (cur.), *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?* [Venticinque anni di indipendenza croata: cosa fare dopo?], Zagreb, 2017, 25 s.

Washington, Londra e Parigi³³, ma ha creato (e sta creando) tensioni e incertezze nella stessa definizione dell'indirizzo politico in questi settori. Si pensi alle dichiarazioni ufficiali rese dal Presidente Milanović secondo le quali «as co-creator of the Croatian foreign policy, he [would have given] instruct Croatia's Ambassador to NATO to vote against the admission of Sweden and Finland to the Alliance since Prime Minister Andrej Plenković [had not accepted] his proposal to call a National Security Council session in order to discuss Croatia's position and the necessary steps to protect the rights of the Croats in Bosnia and Herzegovina»³⁴ che hanno dato vita a un duro confronto fra le due teste dell'Esecutivo concluso solo dall'approvazione da parte della maggioranza del *Sabor* della proposta di ratifica del protocollo di adesione dei due Paesi alla NATO presentata dal Primo Ministro³⁵.

Un conflitto che secondo B. Kostadinov è destinato ad acuirsi e a estendersi in considerazione del fatto che l'art. 144^{ter} Cost. attribuisce chiaramente al raccordo Governo-Parlamento la definizione della politica europea del Paese. Tuttavia, anche a causa delle numerose crisi, molte decisioni nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa sono adottate o concordate a livello di UE ove sono il Primo Ministro e il Governo a rappresentare la Croazia e non il Presidente della Repubblica che rischia di essere sempre più marginalizzato.

In fase di coabitazione, visioni contrastanti sulle questioni trattate a livello di UE in questi ambiti possono indurre il Presidente a far uso dei suoi poteri costituzionali non solo per ostacolare o bloccare l'azione non condivisa del Governo e della maggioranza parlamentare, ma anche per cercare di difendere la sfera delle sue competenze costituzionali³⁶. Persino il rinnovo della presidenza della Corte Suprema è divenuto oggetto di scontro politico tra Presidente e Primo Ministro contribuendo a gettare un'ombra sull'indipendenza della magistratura croata³⁷.

³³ B. Kostadinov, *Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković)* [Croazia in coabitazione conflittuale (Milanović – Plenković)], in *Zbornik PFZ*, 2021, 133.

³⁴ Si v. il comunicato stampa del 18.5.2022 pubblicato sul sito ufficiale della presidenza della Repubblica croata all'indirizzo: predsjednik.hr/en/news.

³⁵ Si v. il comunicato stampa del 15.7.2022 *Croatia ratifies NATO accession protocols for Finland and Sweden* pubblicato sul sito ufficiale del *Sabor* all'indirizzo: sabor.hr/en/press/news.

³⁶ B. Kostadinov, *op. ult. cit.*, 147 s. Si pensi ad es. agli impegni derivanti dall'adesione della Croazia alla NATO e alle disposizioni dell'art. 7 Cost. che condizionano al consenso del Presidente della Repubblica la concessione alle forze alleate dell'autorizzazione ad attraversare il confine per missioni militari o azioni militari in Croazia; la fornitura, in caso di aggressione armata, di assistenza militare agli Stati alleati, nonché l'autorizzazione all'esercito croato di attraversare i confini nazionali od operare fuori dai suoi confini. In questi casi, la decisione è adottata dal *Sabor* a maggioranza dei componenti su proposta del Governo e previo consenso del Presidente. Se quest'ultimo nega il consenso, il *Sabor* può adottare la decisione solo con la maggioranza dei 2/3 dei componenti. Una maggioranza difficilmente raggiungibile senza il contributo di almeno una parte del partito o della coalizione che ha sostenuto il Presidente in campagna elettorale.

³⁷ B. Kostadinov, *op. ult. cit.*, 139 s. La CC nella sent. U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 del 23.3.2021 è stata chiamata a esprimersi sulla costituzionalità della procedura di nomina del Presidente della Corte Suprema (in particolare dell'art. 44 *bis* della legge

Il protrarsi del conflitto fra le due teste dell'Esecutivo ha spinto la dottrina croata a interrogarsi nuovamente sulla forma di governo più adatta al Paese, capace di assicurare da un lato un effettivo equilibrio tra i poteri dello Stato che impedisca che il potere si concentri in un unico organo com'è accaduto in passato e dall'altro lato un governo efficiente capace di affrontare le sfide sempre più complesse dei decenni a venire. Un dibattito che era già stato avviato dopo i primi anni di coabitazione tra il Presidente Mesić e il Primo Ministro Sanader.

Nel 2007 S. Sokol aveva avanzato la proposta di un passaggio verso un sistema parlamentare “tradizionale” che avrebbe comportato un'ulteriore riduzione dei poteri del Presidente croato che avrebbe avuto gli stessi poteri del Presidente della Repubblica italiano, ungherese o sloveno pur continuando a essere eletto dal corpo elettorale³⁸.

Con le presidenze Josipović e Grabar-Kitarović questa proposta è tornata di attualità sostenuta da Ž. Puhovski sotto forma di ipotesi di elezione del Presidente da parte del Parlamento. L'intenzione sottesa a tale iniziativa era volta a orientare la scelta per tale carica verso personalità di rilievo, note e stimate dai cittadini ma non *leaders* politici con l'intento di consolidare una lettura più garantista dei poteri costituzionali del Presidente.

A questo disegno istituzionale definito dai critici più accesi un “sistema autocratico” rientrante nella tipologia “del cancellierato” tedesco³⁹, altra parte della dottrina, ad esempio l'ex Presidente della Repubblica I. Josipović, ha osservato come la ripartizione delle competenze tra le due teste dell'Esecutivo in settori quali la politica estera, la difesa e la gestione dei servizi segreti sia «una manna per la democrazia e i diritti umani» in Croazia. Non solo il Presidente e il Primo Ministro controllano, ad esempio, il lavoro dei servizi segreti, ma controllandosi a vicenda riducono il pericolo che uno di loro utilizzi i servizi di sicurezza per proprie ambizioni politiche. Osserva anche però come ciò sia realisticamente possibile solo se entrambi gli organi sono reciprocamente indipendenti⁴⁰,

Sui tribunali *Narodne novine* 28/2013, 33/2015, 82/2015 e 67/2018) dopo che il Presidente Milanović si era rifiutato di presentare al *Sabor* uno dei candidati proposti dal Consiglio superiore della magistratura e selezionati sulla base di un bando pubblico, bensì un proprio candidato che non aveva presentato la sua candidatura. Candidatura che il Presidente del *Sabor* non aveva sottoposto all'esame dell'Assemblea non avendo seguito la procedura prevista dalla legge. La pronuncia della CC ha affermato la piena libertà e indipendenza di giudizio del Presidente nel proporre il candidato prescelto fra le persone che tuttavia abbiano presentato regolare domanda in base alla legge o di non proporre alcun candidato bloccando il procedimento. È stato quindi necessario indire un nuovo bando e raggiungere un accordo tra Primo Ministro, maggioranza parlamentare e Presidente perché quest'ultimo finalmente operasse la sua scelta. Per una critica della sentenza della Corte v. B. Kostadinov, *Žurno se prilagodivši stavovima Vlade, Ustavni sud postao je sukreator političkih zbivanja* [Adattandosi frettolosamente alle opinioni del Governo, la Corte costituzionale è diventata co-creatrice di eventi politici], in *Večernji list*, 10.4.2021.

³⁸ S. Sokol, *Četrvtprdsjednički ili parlamentarni sustav* [Sistema per un quarto presidenziale o parlamentare], in *Večernji list*, 9.3.2007.

³⁹ B. Kostadinov, *Le statut ...*, cit., 29.

⁴⁰ I. Josipović, *op. cit.*, 34.

riaprendo il dibattito sull'elezione popolare o parlamentare del Capo dello Stato.

Anche B. Smerdel sostiene come, nonostante le riforme costituzionali del 2000 e del 2001, l'attuale forma di governo croata conservi ancora, per così dire, la sua natura "ibrida" che obbliga Presidente e Primo Ministro alla collaborazione in alcuni settori. Un esecutivo "a due teste" che nonostante momenti o fasi di conflittualità anche accesa, è necessario preservare in Croazia proprio al fine di garantire la stabilità e il consolidamento dell'ordinamento democratico⁴¹.

Un cammino che, pur tra le numerose difficoltà affrontate (dalla crisi economico-finanziaria del 2008 a quella sanitaria da covid-19 e, da ultimo, un devastante terremoto che ha colpito parte del territorio nel 2020), e tra luci e ombre per quanto attiene il rafforzamento dello Stato di diritto⁴², sembra avviato verso la piena integrazione europea. Un ulteriore passo è stato compiuto infatti il 1° gennaio del 2013 con l'entrata del Paese in zona euro⁴³.

3.1 Polonia: la "Piccola Costituzione" del 1992

La Polonia giunge all'attuale assetto del sistema semipresidenziale delineato dalla Costituzione del 1997 attraverso un percorso tormentato e conflittuale, segno di una società profondamente lacerata e divisa⁴⁴ che, nonostante le premesse legate agli avvenimenti del 1989 e alla nascita di *Solidarność* negli anni '80, sta attraversando una fase di grave crisi dello Stato di diritto e di deriva autoritaria.

L'ampia revisione il 7 aprile 1989 della Costituzione del 1952 d'ispirazione sovietica, frutto degli accordi della Tavola rotonda tra la *leadership* del Partito operaio unificato polacco (POUP) al potere e l'opposizione che si era riunita attorno al movimento *Solidarność* guidato da L. Wałęsa e alcuni esponenti della Chiesa cattolica, gettò le basi per l'avvio pacifico di una transizione verso lo Stato liberal-democratico e un'economia di mercato. Furono reintrodotta la carica monocratica del Presidente della Repubblica, con la conseguente abolizione del Consiglio di Stato, e la seconda Camera, il Senato, eletto direttamente dai cittadini in

⁴¹ B. Smerdel, *Design and Operation ...*, cit., 181 s. e Id., *Ustrojstvo vlasti Republike hrvatske. Nova ustavna rjesenja i njihovi izgledi* [L'organizzazione del potere nella Repubblica di Croazia. Le nuove soluzioni costituzionali e le loro implicazioni], *ibidem*, 2001, 7 s.

⁴² Consiglio dell'UE, *Decisione del Consiglio relativa all'adozione dell'euro da parte della Croazia il 1° gennaio 2023*, Bruxelles, 6.7.2022, 9867/22.

⁴³ Commissione europea, *2022 Rule of Law Report. Croatia*, Luxembourg, 13.7.2022, SWD(2022) 511 final.

⁴⁴ Nonostante l'ampio e acceso dibattito dottrinario e politico e i numerosi compromessi raggiunti su molti aspetti, la Costituzione del 1997 adottata dal Parlamento riunito in seduta comune e sottoposta a *referendum* il 25 maggio successivo non ha ottenuto un ampio consenso. L'affluenza alle urne al *referendum* per il quale non è stato previsto alcun *quorum* né strutturale né deliberativo è stata molto scarsa. In sostanza, solo il 22% degli aventi diritto al voto si è espresso a favore pari al 53,5 % dei votanti e il 46,5 % contro. Si v. M. Ganino, *Polonia*, in P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. II, Milano, 1996, 310 s.

rappresentanza degli enti territoriali e infine fu creato un organo di autogoverno della magistratura, il Consiglio nazionale della magistratura (CNM). A questa profonda modifica del testo costituzionale che venne ad aggiungersi a quelle già introdotte⁴⁵, fece ben presto seguito un'altra, più importante, del 29 dicembre 1989, dopo i risultati delle prime elezioni parzialmente libere del giugno precedente, che introdusse i principi di democrazia pluralista e dello Stato di diritto, e infine, dopo l'entrata in vigore di quattro leggi di revisione, fu approvata una "Piccola Costituzione" (PC), cioè una Costituzione provvisoria, il 17 ottobre 1992.

È opinione diffusa nella dottrina polacca che la forma di governo, delineata dal nuovo testo costituzionale, frutto di così ampie e stratificate revisioni, non fu dettata da considerazioni teoriche, nonostante la lunga e tormentata esperienza costituzionale del Paese risalente al 1791 e riscoperta proprio in quegli anni⁴⁶, quanto piuttosto da esigenze contingenti legate al susseguirsi degli avvenimenti storici e politici.

Il ruolo e gli ampi poteri conferiti al Presidente della Repubblica nell'aprile 1989, carica destinata a essere ricoperta dal generale Jaruzelski, avrebbero dovuto offrire al POUP un'estrema garanzia di controllo sull'apparato dello Stato e di fedeltà all'URSS e al Patto di Varsavia. Una scelta che *Solidarność* riuscì a contrastare solo in parte⁴⁷, tuttavia dopo la schiacciante vittoria elettorale alle legislative del giugno 1989, le dimissioni di Jaruzelski e l'elezione popolare di Wałęsa alla presidenza della Repubblica, tali poteri, seppure meglio inquadrati dalla PC, vennero sostanzialmente conservati. Sotto questo profilo, si può osservare come entrambi gli schieramenti, pur con orientamenti geostrategici opposti, trassero ispirazione dal particolare ruolo che il Capo dello Stato finlandese si era ritagliato in politica estera e nel settore della difesa, attribuendo al Presidente polacco poteri analoghi in tali ambiti e lasciando al Primo Ministro il compito di definire la politica interna⁴⁸.

⁴⁵ La Costituzione del 1952 negli anni subì numerose modifiche. Nel 1957 fu creata una Corte Suprema di controllo, un organo simile a una Corte dei conti degli ordinamenti occidentali, nel 1982 il Tribunale costituzionale (TC) e il Tribunale di Stato, e nel 1987 il Difensore civico. M. Ganino, *op. ult. cit.*, 294 s.

⁴⁶ J. Wawrzyniak, J. Zakrewska, *La piccola Costituzione nella tradizione e nel presente del costituzionalismo polacco*, in *Nomos*, 1993, 97 ss.; ma anche S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in *AIC*, 2006.

⁴⁷ K. Wojtyczek, *Un nouveau régime parlementaire rationalisé: la Pologne*, in *Rev. dr. pub.*, 1994, 380-381 secondo il quale «tutti questi cambiamenti hanno condotto alla creazione di una struttura istituzionale molto eteroclitica, impossibile da classificare nelle categorie dei sistemi politici identificati normalmente dai costituzionalisti, una sorta di regime misto che possedeva alcuni tratti del regime assembleare e del sistema parlamentare dualista».

⁴⁸ Si v. K. Wojtyczek, *op. ult. cit.*, 389, nt. 28 che pone in rilievo l'analogia tra quanto stabilito dal c. 1 dell'art. 32 della PC e l'art. 33 Cost. finlandese del 17 luglio 1919 e S. Ceccanti, *op. ult. cit.*, che osserva come «la logica negoziale [abbia spinto] ... a piccole ma rapide tappe, verso l'obiettivo realistico della finlandizzazione» e di conseguenza verso «un Presidente direttamente elettivo dotato di un ruolo particolarmente significativo nella politica estera e militare». Un assetto istituzionale fra le due teste dell'Esecutivo che, tracciato dagli Accordi della Tavola rotonda, è rimasto nella PC, soprattutto nell'art. 61 che stabiliva la scelta condivisa dei ministri della difesa e degli esteri, anche quando con la scomparsa dell'Urss sono venute a mancare le ragioni di

Secondo L. Garlicki, nonostante le intenzioni dei costituenti, il «peccato originale» del 1989 non sarà più del tutto cancellato dalle successive riscritture del testo costituzionale e ha contribuito a dar vita a scelte costituzionali poco chiare, fonti, a loro volta, di diverse interpretazioni⁴⁹. Ciò ha condizionato il dibattito dottrinario sulla forma di governo introdotta dalla PC (e poi dalla vigente Costituzione del 1997) e generato numerose incertezze tra gli studiosi polacchi che tuttavia sono concordi nell'escludere la possibilità di annoverare la Polonia tra i sistemi semipresidenziali. Se infatti è opinione condivisa dalla maggioranza della dottrina che la PC abbia dato vita a «una forma di governo parlamentare razionalizzata» sebbene, in considerazione dei significativi poteri conferiti al Presidente della Repubblica, con «un certo “correttivo presidenziale”»⁵⁰ o, più di recente, «a quite original presidential-parliamentary system»⁵¹, per altri studiosi, la forma di governo parlamentare razionalizzata della PC conteneva già alcuni elementi propri del cancellierato tedesco (si pensi ad es. al voto di sfiducia costruttivo)⁵².

Ciò che emerge è la diffusa concezione che il ruolo del Presidente fosse finalizzato essenzialmente a garantire un corretto funzionamento della forma di governo parlamentare. L'elezione popolare e il rafforzamento dei suoi poteri, sovente non soggetti a controfirma, sono visti come un passo indispensabile alla realizzazione di un effettivo «bilanciamento dei poteri» dello Stato, concepito come «uno degli elementi [fondamentali] dello Stato democratico di diritto». Un obiettivo da raggiungere anche attraverso la «stabilizzazione della posizione del Governo»⁵³ e ciò soprattutto in considerazione dell'estrema «instabilità complessiva del sistema [allora] vigente, dovuta soprattutto alla presenza nel *Sejm* di un numero elevato di partiti, con la conseguente frantumazione della

fondo. Un percorso parallelo comune fra i due Stati che ha condotto sia la Finlandia (revisioni cost. del 1993 e 1994 e integrale del 2000) che la Polonia (Costituzione del 1997) verso un rafforzamento del raccordo Parlamento-Governo. Cfr. anche C. Fusaro, *La Finlandia in transizione tra semipresidenzialismo reale, semipresidenzialismo apparente e parlamentarismo*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *op. cit.*, 79 s.

⁴⁹ L. Garlicki, *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury* [I modelli istituzionali classici e la nozione polacca di presidenza], in E. Gdulewicz (cur.), *Institucja prezydenta we współczesnym świecie* [L'istituto presidenziale nel mondo contemporaneo], Warszawa, 1993, 67.

⁵⁰ K. Wojtyczek, *op. cit.*, 398; W. Sokolewicz, *Rozdzielone, Lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku* [Separati, sono eguali? I poteri legislativo ed esecutivo nella Costituzione provvisoria del 1992], in *Państwo i Prawo*, 1993, 23; Id., *The Polish Constitution in a Time of Change*, in *Int. Jour. of the Sociology of Law*, 1992, 34; e J. Wawrzyniak, *La forma di governo*, in N. Greco (cur.), *La nuova Costituzione della Repubblica polacca*, Roma, 2000, 60 e 78.

⁵¹ M. Granat, K. Granat, *The Constitution of Poland. A Contextual Analysis*, Oxford, 2019, 32.

⁵² W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polkiej* [La forma di governo parlamentare e quella di gabinetto nel progetto di Costituzione della Repubblica di Polonia], in M. Domgała, *Konstytucyjne systemy rządów* [I modelli costituzionali delle forme di governo], Warszawa, 1997, 46.

⁵³ M. Wyrzykowski, *La legge costituzionale polacca del 17 ottobre 1992 (la “Piccola Costituzione”)*, in *Quad. Cost.*, 1993, 577.

rappresentanza politica e la debolezza delle coalizioni di governo»⁵⁴. Altrettanto ricorrente è poi l'opinione secondo la quale già nella PC il Presidente sarebbe stato titolare di un potere dello Stato a sé stante connesso alla sua funzione di organo esecutivo e nel contempo di “arbitro politico”⁵⁵ e, per tale ragione, dotato di alcuni poteri volti a controbilanciare, sulla base del principio della separazione dei poteri dello Stato, il Primo Ministro o, meglio, il Governo. Ne è scaturito un testo costituzionale che rispetto agli accordi del 1989 attribuiva al Presidente nuovi e importanti poteri non solo per la formazione di Gabinetti di emergenza, ma anche nella possibilità di condizionare la definizione dell'indirizzo politico del Governo sia ostacolandone l'azione attraverso l'esercizio del potere di veto sia partecipando attivamente alla funzione legislativa attraverso l'iniziativa.

In base alla PC, il Presidente era, insieme al Consiglio dei ministri, organo del potere esecutivo, rappresentava il Paese nelle relazioni interne e internazionali, assicurava l'osservanza della Costituzione, salvaguardava la sovranità e la sicurezza dello Stato, l'inviolabilità e l'integrità del suo territorio, aveva la supervisione generale nell'ambito dei rapporti internazionali e in ordine alle questioni relative alla sicurezza esterna e interna dello Stato. Infine era il Comandante supremo delle Forze armate. A queste ampie funzioni costituzionali in settori vitali per il Paese quali la politica estera, la sicurezza e la difesa che tratteggiavano un organo potenzialmente politicamente attivo non corrispondeva tuttavia alcun potere che non fosse soggetto alla controfirma o alla proposta del ministro competente, oppure all'autorizzazione preventiva o all'approvazione successiva del Parlamento⁵⁶. Con una formula ambigua, l'art. 46 Cost. stabiliva che tutti gli «atti giuridici» del Presidente, per essere validi, necessitavano della controfirma del Presidente del Consiglio o del ministro competente «che li [aveva] sottoposti»⁵⁷, anche se poi l'art. 47 Cost. conteneva un lungo elenco di atti non soggetti a controfirma. Ma le incertezze del testo costituzionale riguardavano soprattutto i rapporti tra le due teste dell'Esecutivo. I poteri del Presidente della Repubblica che erano potenzialmente invasivi della sfera di competenza del Presidente del Consiglio non erano tali da configurare una diretta partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico, quanto piuttosto volti a esprimere la sua

⁵⁴ Così J. Wawrzyniak, J. Zakrewska, *op. cit.*, 100.

⁵⁵ P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w małej konstytucji* [Il potere esecutivo nella Piccola Costituzione], in *Państwo i Prawo*, 1995, 9; e K. Wojtyczek, *op. ult. cit.*, 389.

⁵⁶ W. Sokolewicz, *The Polish Constitution in a Time of Change*, in *Intern. Journ. of the Sociology of Law*, 1992, 35 secondo il quale «il nuovo Presidente mantiene gli stessi strumenti di potere di cui ha goduto il suo predecessore: più ampi di quelli di un Presidente in un sistema parlamentare, minori rispetto a ogni altro Presidente in un sistema presidenziale o semipresidenziale».

⁵⁷ W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e Romania*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *op. cit.*, 47. La «disastrosa» formulazione dell'art. 46 Cost. faceva sì che in base alla lettera della Costituzione, il Presidente avrebbe potuto emanare i suoi atti solo se un membro del Governo gli avesse presentato una formale richiesta. Così T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji* [La forma di governo nella nuova Costituzione], in *Państwo i Prawo*, 11-12, 1997.

influenza, specie nei settori della politica estera, della sicurezza e della difesa. Un'influenza che se abilmente esercitata poteva avvalersi di sedi istituzionali e di varie forme.

Innanzitutto, il Presidente senza controfirma, poteva convocare e presiedere il Consiglio dei ministri per la discussione di questioni di particolare importanza, mentre il Primo Ministro era obbligato a informare il Capo dello Stato sugli argomenti fondamentali che erano oggetto dei lavori del Consiglio.

Diversamente dal testo costituzionale previgente, che obbligava il Primo Ministro, al momento della formazione del Governo, a ricercare il consenso del Presidente sulla nomina dei ministri, la PC all'art. 61 Cost. stabiliva che il Presidente del Consiglio era tenuto a «consultare» il Capo dello Stato per la scelta dei ministri degli affari esteri, della difesa e degli interni. Un obbligo che poneva però il Primo Ministro, ancora una volta, in una posizione di debolezza sia nei confronti del Presidente sia all'interno del Consiglio dei ministri, se si considera che i decreti di nomina del Primo Ministro e dei ministri da lui proposti erano firmati contestualmente dal Presidente e entrambi non erano controfirmati potendo generare, come del resto è accaduto, aspri conflitti fra le due teste dell'Esecutivo e soprattutto tra Presidente e maggioranza parlamentare sulla composizione del Governo.

Da tali premesse poteva discendere un'estensione dei poteri presidenziali poiché, in base al testo costituzionale, con il sostegno del ministro competente il Presidente poteva intrattenere rapporti con gli Stati esteri e con il corpo diplomatico, mentre con la controfirma del ministro degli affari esteri, nominava e revocava i rappresentanti plenipotenziari presso gli Stati esteri, ratificava e denunciava alcuni trattati internazionali dandone successivamente comunicazione al Parlamento⁵⁸. D'accordo con il ministro della difesa inoltre nominava e revocava il Capo di Stato maggiore dell'esercito e, su proposta dello stesso ministro, i Vice Capi di Stato maggiore, i Comandanti delle varie Forze armate e i Comandanti dei distretti militari. Ambiti nei quali anche il Governo esercitava importanti funzioni quali la direzione degli affari interni e della politica estera, il mantenimento delle relazioni diplomatiche con gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali, la stipula dei trattati internazionali, la tutela della sicurezza esterna e interna dello Stato.

Il Presidente assumeva poi una particolare rilevanza in determinate situazioni di crisi istituzionale o quando erano in gioco interessi vitali per il Paese, anche se in quest'ultima circostanza la collaborazione con il Governo era necessaria.

Qualora non fosse stato possibile dar vita a un Governo godente della fiducia del *Sejm* il Presidente, senza controfirma, scioglieva il *Sejm* oppure formava un Esecutivo che per non oltre 6 mesi avrebbe governato il Paese fino a quando il *Sejm*, attraverso un voto di sfiducia costruttivo, non avesse eletto un nuovo Primo Ministro, o non gli avesse votato la sfiducia. In

⁵⁸ La ratifica e la denuncia dei trattati che riguardavano i confini dello Stato, le alleanze difensive e gli accordi che comportavano aggravii finanziari per lo Stato o che implicavano la necessità di apportare modifiche alla legislazione esigevano tuttavia un'espressa autorizzazione tramite legge (art. 33, c. 2 Cost.).

quest'ultimo caso e comunque trascorsi 6 mesi senza che il *Sejm* gli avesse concesso la fiducia, il Primo Ministro doveva rassegnare le dimissioni e il Presidente era obbligato a indire nuove elezioni.

Il Presidente con la controfirma ministeriale poteva inoltre assumere i poteri eccezionali in caso di minaccia esterna e alla sicurezza interna o in caso di calamità naturali.

Nella prima circostanza il Presidente poteva introdurre la legge marziale su una parte o su tutto il territorio nazionale ed eventualmente dichiarare la mobilitazione parziale o generale. Inoltre, qualora il *Sejm* non fosse stato riunito, il Presidente poteva dichiarare lo stato di guerra. Decisione che sia il *Sejm* che il Presidente avrebbero potuto adottare unicamente in seguito a un attacco militare o per far fronte agli obblighi derivanti da un trattato internazionale per la difesa comune contro un'aggressione. Durante lo stato di guerra spettava al Presidente nominare e revocare il Comandante in capo delle Forze armate. In caso di minaccia interna o di calamità naturali il Presidente poteva introdurre lo stato d'emergenza su tutto o una parte del territorio per un periodo stabilito e comunque non superiore ai 3 mesi (ma prorogabile dal *Sejm* una sola volta e per non più di 3 mesi). La Costituzione specificava anche che in tale circostanza (ma è da ritenere che ciò fosse estendibile anche allo stato di guerra e alla proclamazione della legge marziale) il *Sejm* non poteva essere sciolto e la legislatura non poteva cessare se non fossero trascorsi almeno 3 mesi dalla fine dello stato d'emergenza. Infine non potevano essere modificate né le leggi costituzionali né le leggi elettorali.

A fronte di tali responsabilità le ipotesi di reato per la messa in stato d'accusa del Presidente erano assai ampie e riguardavano la violazione della Costituzione e delle leggi e l'aver commesso un reato. Il Parlamento riunito in seduta comune deferiva il Presidente al giudizio del Tribunale di Stato deliberando con la maggioranza dei 2/3.

Se al vertice del potere esecutivo la PC aveva optato per la ricerca di una (problematica) collaborazione tra Presidente e Primo Ministro attraverso la sovrapposizione di ruoli e competenze, chiara è invece la scelta in favore della disciplina a livello costituzionale del raccordo Governo-Parlamento. Ed è sotto questo profilo che la dottrina polacca ha posto in rilievo la volontà dei costituenti di dar vita a un sistema parlamentare razionalizzato, concepito come una forma di governo atta ad assicurare la stabilità del Governo e la sua azione efficace. Le complesse e dettagliate disposizioni che disciplinavano il rapporto fiduciario si erano concentrate tuttavia sui limiti da porre all'intervento discrezionale del Presidente nella formazione del Governo che doveva ottenere la fiducia del *Sejm* e nello scioglimento anticipato del Parlamento, atti peraltro non soggetti a controfirma, ma minore attenzione era stata rivolta proprio al Governo che non aveva mezzi «per governare in assenza di una maggioranza»⁵⁹ e, in ultima analisi, anche alla sua stabilità.

Il Presidente del Consiglio e i ministri nominati dal Presidente dovevano infatti, entro 14 giorni, presentarsi al *Sejm* per ottenere la fiducia espressa a maggioranza assoluta dei voti, se tale maggioranza non fosse stata raggiunta spettava alla Camera eleggere, con la stessa maggioranza,

⁵⁹ K. Wojtyczeck, *op. ult. cit.*, 398.

un nuovo Presidente del Consiglio e, su sua proposta, i ministri. Se anche questo tentativo fosse fallito la procedura sopra descritta veniva ripetuta ma questa volta per esprimere la fiducia sarebbe stata sufficiente la maggioranza semplice dei voti. Come si è detto, qualora anche questi ultimi tentativi non avessero avuto esito positivo il Presidente poteva sciogliere il *Sejm* o formare un Governo anche senza il consenso della Camera bassa.

La Costituzione elencava poi espressamente i casi in cui il Presidente poteva sciogliere anticipatamente il Parlamento, non solo ponendo dei limiti alle ambizioni personali di un Presidente neoeletto intenzionato a costituire una maggioranza parlamentare a lui favorevole ma rendendo anche più difficile e comunque più complesso il ricorso alle urne. Il Capo dello Stato, sentiti i Presidenti delle due Camere, poteva sciogliere il *Sejm* (che comportava lo scioglimento automatico del Senato)⁶⁰ solo se la legge di bilancio non fosse stata approvata entro 3 mesi dalla sua presentazione al *Sejm*, se non fosse stato possibile formare un Governo, e infine se il *Sejm* avesse adottato una mozione di sfiducia senza eleggere un nuovo Primo Ministro.

Le incertezze costituzionali che sono emerse nella definizione delle funzioni e delle competenze assegnate alle due teste dell'Esecutivo sono presenti anche nelle disposizioni che regolavano i rapporti tra Governo e Parlamento tanto da vanificare l'indubbio sforzo razionalizzatore del costituente. Si è già detto della complessa procedura di formazione del Governo, condizionata dalla scelta dei c.d. "tre ministri presidenziali", a ciò occorre aggiungere che il voto di sfiducia costruttivo introdotto dal c. 4 dell'art. 66 Cost., diversamente dall'art. 67 GG tedesco, non disciplinava l'intera procedura ma, generando numerosi dubbi interpretativi, rinviava all'art. 58 Cost. che regolava l'elezione da parte del *Sejm* del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri nei 21 giorni successivi alla mancata fiducia al Governo nominato dal Capo dello Stato. Inoltre la sfiducia costruttiva era in alternativa alla sfiducia "distruttiva" che il *Sejm* poteva votare a maggioranza assoluta.

Come si è detto, il Governo aveva pochi strumenti sia per attuare l'indirizzo politico in assenza di una coesa maggioranza parlamentare sia per far fronte a situazioni di crisi. La questione di fiducia non era disciplinata né dalla PC né dal Regolamento del *Sejm* anche se in dottrina si ritiene che, diversamente dal precedente testo costituzionale, il Governo ne potesse far uso⁶¹ inoltre gli unici atti aventi forza di legge che il Governo poteva adottare erano dei decreti legislativi emanati in base a una legge di delega, contenente l'oggetto e la durata della delega, approvata dal *Sejm* a maggioranza assoluta dei voti. I decreti legislativi erano poi sottoposti alla firma del Presidente il quale, senza controfirma, poteva porvi il veto costringendo il Governo intenzionato ad adottare le misure in essi contenute a presentare in Parlamento un disegno di legge. Il Presidente disponeva anche del potere di rinvio con messaggio motivato di una legge al *Sejm*, che poteva essere superato solo con la maggioranza dei 2/3 dei

⁶⁰ L'art. 4 Cost. stabiliva che «la legislatura del *Sejm* e del Senato termina il giorno in cui sia proclamata la deliberazione del *Sejm* in tal senso oppure sia emanato il decreto del Presidente della Repubblica che scioglie il *Sejm*».

⁶¹ K. Wojtyczech, *op. ult. cit.*, 385.

voti. Qualora il *Sejm* avesse raggiunto tale maggioranza, il Presidente prima di promulgare la legge poteva ancora impugnarla davanti al TC. Si tratta, anche in questi casi, di atti non soggetti a controfirma che, in talune condizioni politiche avrebbero potuto «incidere sulla delineazione della politica governativa»⁶².

E in effetti la presidenza Wałęsa (1990-1995) è stata caratterizzata proprio da una concezione politicamente attiva del ruolo del Capo dello Stato e da un'interpretazione in chiave presidenzialistica degli ampi poteri ad esso attribuiti dalla PC. Le incertezze e le lacune del testo costituzionale hanno poi consentito delle interpretazioni, talvolta forzate, di alcune disposizioni che hanno ulteriormente ampliato tali poteri e generato forti conflitti tra il Presidente, i Primi Ministri e le fragili coalizioni di governo che si sono succedute, fino al rinnovo anticipato del Parlamento nel 1993. L. Wałęsa facendo affidamento sul grande prestigio politico interno e internazionale conquistato nel corso degli eventi che avevano portato alla caduta del regime comunista, ha esercitato una forte influenza sui Governi sostenuti da ampie e fragili coalizioni di partiti un tempo componenti il movimento *Solidarność*. Nel 1993 la schiacciante vittoria elettorale dei partiti di sinistra, Alleanza della sinistra democratica (Sld) e Partito contadino (Psl), che da soli avevano conquistato i 2/3 dei seggi in Parlamento ha avviato una fase di coabitazione estremamente conflittuale, nel corso della quale il Presidente ha sempre cercato di esercitare nella maniera più estesa possibile i suoi poteri anche forzando l'interpretazione del testo costituzionale.

3.2 Polonia: la Costituzione 1997 e la crisi dello Stato di diritto

Con la vittoria alle elezioni presidenziali del 1995 di A. Kwaśniewski, *leader* dell'Sld, e il riallineamento delle maggioranze presidenziale e parlamentare, il lungo e tormentato processo di elaborazione della Costituzione ha avuto un nuovo impulso e il 2 aprile 1997 l'Assemblea nazionale l'ha definitivamente adottata. La Costituzione è entrata in vigore il 17 ottobre successivo dopo che il 25 maggio i cittadini l'avevano approvata di stretta misura tramite un *referendum* deliberativo.

La Commissione costituzionale dell'Assemblea nazionale, incaricata di redigere la Costituzione, inizialmente, ispirandosi alla PC, si era impegnata a dar vita a un Presidente arbitro, garante dell'osservanza della Costituzione, della sovranità e della sicurezza dello Stato. Tuttavia durante i lavori emerse da un lato il rigetto della forma di governo parlamentare tradizionale che nel 1921 aveva condotto all'evoluzione assemblearistica del sistema e, dall'altro lato, una forte diffidenza verso il modello presidenziale e dunque verso il rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato, dopo l'esperienza della presidenza Wałęsa e delle coabitazioni conflittuali degli ultimi anni del suo mandato.

Come per la PC anche per la Costituzione del 1997 non è facile da parte della dottrina costituzionalistica polacca definire in modo univoco la forma di governo realizzata. Ciò ha suscitato e continua a suscitare un vivo

⁶² C. Filippini, *Polonia*, Bologna, 2010, 51.

dibattito tra gli studiosi. La maggior parte della dottrina è comunque concorde nel sostenere che la Costituzione abbia recepito un modello che nella gran parte dei suoi elementi è improntato a una forma di governo parlamentare razionalizzata⁶³. Tuttavia, come ha osservato W. Skrzydło, nonostante il lungo lavoro di redazione del testo iniziato già nell'ottobre 1992⁶⁴, anche per la Costituzione del 1997 il recepimento di questa forma di governo è avvenuto in forma «poco omogenea» e da qui discenderebbero i giudizi difformi della dottrina⁶⁵.

Come in passato (Costituzione del 1921 e PC del 1992) la vigente Costituzione colloca il Presidente della Repubblica insieme al Consiglio dei ministri in un esecutivo dualistico, tuttavia ora l'art. 126 Cost. nell'elencare le funzioni del Capo dello Stato si limita a stabilire che è il massimo rappresentante della Repubblica polacca e garantisce la continuità del potere statale, vigila sul rispetto della Costituzione, salvaguarda la sovranità e la sicurezza dello Stato così come l'inviolabilità del suo territorio. È il Capo supremo delle Forze armate.

Per l'adempimento di tali funzioni dispone di pochi e ben definiti poteri soggetti alla controfirma del solo Presidente del Consiglio che «si assume la responsabilità dell'atto davanti al *Sejm*». Poteri che, come si vedrà tra breve, non consentono più al Presidente di partecipare alla definizione dell'indirizzo politico neppure nei settori sopra ricordati che la Costituzione attribuisce invece espressamente al Consiglio dei ministri. È infatti a quest'organo che spetta dirigere la politica interna ed estera, determinare la politica generale nei rapporti con gli Stati e con le organizzazioni internazionali, stipulare gli accordi internazionali che richiedono la ratifica, confermare e denunciare gli altri trattati di minor rilievo, garantire la sicurezza esterna e interna dello Stato e l'ordine pubblico, ed esercitare la supervisione generale nell'ambito della difesa.

Se per l'esame di questioni di particolare importanza il Presidente può solo convocare e presiedere un Consiglio di Gabinetto costituito dal Consiglio dei ministri ma sprovvisto dei poteri ad esso conferiti dalla

⁶³ J. Galster, *System organów państwowych* [Il sistema degli organi dello Stato], in Z. Witkowski (cur.), *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], Toruń, 2006, 65; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* [Lineamenti di diritto costituzionale polacco], Warszawa, 2005, 77; R. Mojak, *Zasada parlamentarnego systemu rządów* [Il principio del sistema di governo parlamentare], in W. Skrzydło (cur.), *Polskie prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale polacco], Lublin, 2005, 140.

⁶⁴ La l. cost. del 23 aprile 1992 “Sulle modalità d'elaborazione e adozione della Costituzione della Repubblica di Polonia” aveva previsto la creazione di una Commissione costituzionale per la redazione entro il 30 aprile 1993 del testo della nuova Costituzione. Nell'ottobre 1992 il *Sejm* e il Senato avevano provveduto all'elezione dei componenti (46 deputati e 10 senatori) tuttavia i lavori furono interrotti dallo scioglimento anticipato del 30 aprile 1993 e ripresero con le nuove Camere. I progetti presentati alla precedente Commissione furono riammessi e fu consentito ai rappresentanti dei partiti che non avevano conquistato seggi nel nuovo Parlamento così come ai rappresentanti della Chiesa cattolica e dei sindacati di partecipare ai lavori senza diritto di mozione.

⁶⁵ W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów* [I modelli contemporanei di classificazione del Consiglio dei ministri], in A. Bałaban (cur.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie* [Il Consiglio dei ministri. Organizzazione e funzionamento], Zakamycze, 2002, 44-45.

Costituzione, per converso, il Presidente del Consiglio non è più obbligato a consultarlo per la scelta dei ministri degli esteri, degli interni e della difesa né a tenerlo informato circa le questioni discusse in Consiglio dei ministri.

Come rappresentante dello Stato nelle relazioni esterne, il Presidente è ora chiamato a «collaborare» con il Presidente del Consiglio e con il ministro competente. Con la controfirma del Primo Ministro, nomina e revoca i rappresentanti plenipotenziari presso gli Stati e le organizzazioni internazionali; ratifica e denuncia i trattati internazionali stipulati dal Consiglio dei ministri e autorizzati dal *Sejm* e, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Primo Ministro, al quale spetta anche l'obbligo di informarne il *Sejm*, i trattati che non necessitano dell'autorizzazione parlamentare. In quest'ambito al Presidente resta comunque una funzione di garanzia. Senza controfirma può infatti rivolgersi al TC prima della ratifica di un trattato per chiederne la verifica della compatibilità con la Costituzione.

Anche nei settori della difesa e della sicurezza le funzioni presidenziali sono molto più contenute rispetto alla PC e spesso si sostanziano in atti che danno forma giuridica alla volontà di un altro organo. Se in tempo di pace il Presidente esercita il comando delle Forze armate attraverso il Ministro della difesa per la cui scelta, come si è detto, non è più consultato, è su proposta del Primo Ministro e con la sua controfirma che, in tempo di guerra, nomina e revoca il Comandante supremo delle Forze armate; ordina la mobilitazione generale o parziale e l'uso delle Forze armate in caso di minaccia esterna; mentre su «richiesta» del Primo Ministro e con la sua controfirma, in tempo di guerra, adotta dei decreti aventi forza di legge qualora il *Sejm* non potesse riunirsi, presentandoli alla sua prima seduta per la conversione in legge e, qualora fosse minacciata l'organizzazione costituzionale dello Stato, la sicurezza dei cittadini o l'ordine pubblico, dichiara lo stato di eccezione su tutto o una parte del territorio per un tempo non superiore a 90 giorni (eventualmente prorogabile dal *Sejm*, una sola volta, per non più di 60 giorni) dandone entro 48 ore comunicazione al *Sejm*.

Infine, il Presidente dichiara lo stato di guerra su deliberazione del *Sejm*, o su «richiesta» del Consiglio dei ministri⁶⁶, in quest'ultimo caso informandone entro 48 ore la Camera bassa che può annullare l'atto a maggioranza assoluta dei votanti. Solo in casi del tutto eccezionali, quando il *Sejm* non può riunirsi, può dichiarare lo stato di guerra con la controfirma del Primo Ministro. Anche la sua funzione di rappresentante dello Stato all'estero e presso le organizzazioni internazionali è stata ricondotta a una dimensione più simbolica e cerimoniale. Nonostante le pretese del Presidente L. Kaczyński il dettato costituzionale ribadito dalla giurisprudenza del TC⁶⁷ obbliga il Presidente a esercitare tale funzione in

⁶⁶ Come nella PC, lo stato di guerra può essere introdotto solo in caso di minaccia esterna, attacco armato o per far fronte agli obblighi derivanti da trattati per la difesa comune da un'aggressione.

⁶⁷ Nel 2008, in fase di coabitazione, il Presidente L. Kaczyński (PiS) pretese di partecipare a una riunione del Consiglio europeo nonostante il Primo Ministro D. Tusk (PO) non fosse d'accordo. In tale circostanza il Primo Ministro si rivolse al TC

accordo con il Primo Ministro. La prassi si è poi orientata a escludere la presenza del Presidente alle riunioni del Consiglio europeo, anche se all'o.d.g. fossero inseriti argomenti riguardanti la difesa e la sicurezza, mentre il Presidente continua a rappresentare la Polonia ai vertici della NATO.

Il Presidente non ha più alcuna responsabilità nella gestione delle calamità e dei disastri che la Costituzione attribuisce alla competenza del Consiglio dei ministri il quale, in tali circostanze, può introdurre lo stato di calamità naturale su tutto o una parte del territorio per non più di 30 giorni, eventualmente prorogabili solo dietro autorizzazione del *Sejm*.

Il Titolo XI della Costituzione pone infine dei precisi limiti agli stati di eccezione sopra ricordati rinviando a delle leggi specifiche il compito di disciplinare per ciascuno di essi gli ambiti entro i quali possono essere limitati le libertà e i diritti umani e civili, limiti che devono comunque essere commisurati al grado di minaccia ricevuta e devono tendere al ripristino del normale funzionamento dello Stato nel più breve tempo possibile⁶⁸.

Come nella PC molto ampie restano tuttavia le ipotesi di reato. Il Presidente può infatti essere deferito al giudizio del Tribunale di Stato dal *Sejm* con la maggioranza di almeno 2/3 dei componenti per violazione della Costituzione, delle leggi o per aver commesso un delitto.

Se il Presidente non esercita più una funzione incisiva negli stati d'eccezione, i numerosi atti non soggetti a controfirma elencati dall'art. 144 Cost. sono per la maggior parte atti dovuti o che danno forma legale alla volontà di altri organi. Restano in capo al Presidente alcuni importanti poteri seppure inseriti in procedimenti che ne limitano la discrezionalità quali la designazione e la nomina del Primo Ministro e del Governo e lo scioglimento anticipato del *Sejm* che comporta necessariamente anche quello del Senato, e atti che invece esprimono pienamente la sua volontà quali la convocazione del Consiglio di Gabinetto, l'iniziativa legislativa, il veto sulle leggi e i messaggi, o volti ad attivare altri organi quali il TC per il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi e sui trattati, la Camera suprema di controllo, nonché il *Sejm* in merito alla richiesta di deferimento di un ministro al giudizio del Tribunale di Stato.

Per quanto riguarda la formazione del Governo, il Presidente ricopre ora un ruolo del tutto marginale. Non solo non è più consultato dal Primo Ministro per la scelta dei ministri degli esteri, degli interni e della difesa,

che con la sent. Kpt 2/08 del 20.5.2009 ha ribadito l'obbligo da parte del Presidente di cooperare con il Primo Ministro nella conduzione della politica estera, inclusa la partecipazione ai vertici delle organizzazioni internazionali ove però, nell'ambito delle sue competenze, dovrà esporre la posizione decisa dal Consiglio dei ministri. S. Biernat, *Division of Competences in the Field of Foreign Relations in the Polish Constitutional System*, in H.Ph. Aust, Th. Kleinlein (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law*, Cambridge, 2021, 252 s.

⁶⁸ L'art. 233 Cost. elenca espressamente quei diritti e quelle libertà disciplinati dalla Costituzione che non possono essere limitati durante gli stati d'eccezione. E comunque non sono ammesse limitazioni alle libertà e ai diritti umani e civili per il solo motivo della razza, del sesso, della lingua, della fede o della sua mancanza, della discendenza sociale, della nascita ovvero del patrimonio. In queste circostanze comunque non possono essere modificate la Costituzioni, le leggi elettorali di tutti gli organi elettivi e le leggi sugli stati d'eccezione.

ma non può più dar vita a un Esecutivo di emergenza non sostenuto dalla fiducia del *Sejm* qualora non fosse possibile formare un Governo.

A ciò occorre aggiungere che la Costituzione, ad eccezione della mancata approvazione della legge di bilancio, non lascia alcun margine alla valutazione discrezionale del Capo dello Stato sullo scioglimento anticipato delle Camere.

Rispetto alla PC, la procedura di formazione del Governo è più snella, mentre maggiore attenzione è stata rivolta alla stabilità dell'Esecutivo. Il voto di sfiducia costruttivo è ora l'unico strumento attraverso il quale il *Sejm* può mettere in gioco la responsabilità del Governo, inoltre per votare la sfiducia al Governo o a un ministro è necessaria la maggioranza assoluta dei deputati, una maggioranza più elevata rispetto al passato. Il Governo polacco per attuare il suo programma tuttavia non dispone di particolari strumenti normativi non potendo adottare atti aventi forza di legge né su delega parlamentare né, ad eccezione dello stato di guerra, d'urgenza.

Per converso, proprio nell'ambito del procedimento legislativo il Presidente dispone invece del potere d'iniziativa e di quello di veto. Poteri che sono stati ampiamente utilizzati dai Presidenti che si sono succeduti fino a oggi e che possono consentire al Presidente di svolgere sia un ruolo politico attivo capace se non di incidere quantomeno di condizionare la definizione dell'indirizzo politico, sia di arbitro politico "inattivo" volto ad assicurare l'equilibrio tra i poteri dello Stato secondo una formula coniata dalla dottrina e condivisa dai costituenti⁶⁹. In base alla prassi, la dottrina è concorde nel ritenere che se da un lato la posizione istituzionale del Presidente abbia subito un ridimensionamento sia a favore del *Sejm* sia del Gabinetto, dall'altro lato in situazioni di forte instabilità politica e di scarsa coesione delle coalizioni di governo l'arbitrato del Presidente sia destinato a crescere e sovente a giocare un ruolo determinante per gli equilibri tra i poteri.

Nella definizione del ruolo presidenziale dunque il sistema dei partiti ha un peso significativo.

Se sulla scia del successo elettorale di uno dei *leader* più noti del movimento Solidarność, L. Wałęsa, inizialmente i partiti polacchi, ancora scarsamente strutturati, hanno scelto per la carica di Presidente i rispettivi *leader* i quali, in fase di coabitazione, hanno usato i loro poteri costituzionali per contrastare le scelte non condivise del Governo. Con il consolidarsi del sistema dei partiti e l'avvio di lunghe fasi di coincidenza delle maggioranze presidenziali e parlamentari la scelta non si è più orientata sui *leader* ma su esponenti di spicco della coalizione il cui peso negli equilibri istituzionali è però andato riducendosi.

Dopo le presidenze di A. Kwaśniewski (1995-2005) *leader* dell'Sld e di

⁶⁹ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji* [La posizione istituzionale del Presidente della RP alla luce della nuova Costituzione], in *Panstwo i Prawo*, 1997, 54 secondo il quale «nel sistema costituzionale dello Stato il Presidente è indicato come l'anello fondamentale nel sistema di separazione del potere e come soggetto autonomo che nel sistema di governo realizza la concezione dell'equilibrio tra i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario)».

L. Kaczyński (2005-2010)⁷⁰ *leader*, insieme al gemello Jarosław, del PiS, caratterizzate da fasi di coabitazione che, nella presidenza Kaczyński hanno toccato momenti di forte tensione politica e istituzionale fra le due teste dell'Esecutivo, le presidenze di B. Komorowski (2010-2015), esponente di spicco di Piattaforma civica (PO), e dell'attuale Presidente A. Duda (2015-2020), esponente del PiS rieletto nel 2020, sono state contrassegnate invece da fasi di coincidenza delle maggioranze e dalla sostanziale condivisione delle scelte politiche dei Governi nonché dalla prudenza con la quale hanno, in rari casi, manifestato il loro dissenso⁷¹. In particolare, il Presidente Duda, al suo secondo mandato, ha esercitato e sta esercitando a pieno i suoi poteri costituzionali⁷² facendosi spesso interprete attivo delle linee politiche tracciate dalla *leadership* del PiS, oggi maggioritario al *Sejm* in coalizione con altri partiti minori di estrema destra e minoritario al Senato, e del suo vero *leader* politico, J. Kaczyński, contribuendo fattivamente allo smantellamento dello Stato liberal-democratico non solo attraverso una legislazione volta a limitare i diritti delle persone nonché le competenze e l'indipendenza degli organi di garanzia ma anche a «to capture»⁷³ e asservire al volere della *leadership* del PiS questi organi attraverso la nomina o l'elezione di membri fidati che spesso costituiscono la totalità e comunque la maggioranza dei componenti. In questo caso la coincidenza delle maggioranze presidenziale e parlamentare non sufficientemente controbilanciata da adeguate tutele nei procedimenti di formazione degli organi di garanzia, quali ad es. il TC, ha contribuito alla concentrazione del potere nelle mani dei vertici del partito maggioritario e all'aggiramento della Costituzione attraverso una legislazione ordinaria

⁷⁰ A. Kwaśniewski ha coabitato per 4 anni (1997-2001) con il Gabinetto Buzek sostenuto dalla coalizione Azione elettorale Solidarność-Unione democratica (AWS-UW) fragile e lacerata composta da numerose formazioni politiche conservatrici, liberali e d'ispirazione cristiana. Il Presidente, pur cooperando fattivamente con il Governo per favorire l'adesione alla NATO (avvenuta nel 1999) e la realizzazione delle necessarie riforme in campo economico, pensionistico e sanitario in vista dell'adesione all'UE (avvenuta nel 2004), venendo incontro ad alcune richieste provenienti dalle fila del centro sinistra allora all'opposizione e con l'intento di ricercare una mediazione tra le parti, ha posto il veto ben 28 volte sulle leggi presentate o sostenute dal Governo Buzek. Dei 48 progetti di legge presentati dal Presidente solo 26 sono stati approvati dal Parlamento, 19 sui 21 presentati in fase di coincidenza delle maggioranze e 7 sui 27 presentati in fase di coabitazione.

⁷¹ B. Komorowski, esponente di spicco di Piattaforma civica (PO) dopo una lunga militanza nella dissidenza e poi nel movimento *Solidarność*, ha sostenuto le iniziative dei Gabinetti Tusk e Kopacz facendo un uso molto moderato sia del potere di veto sulle leggi, rinviandone al *Sejm* solo 4, sia del ricorso al TC impugnando 12 leggi la maggior parte già in vigore.

⁷² Fino al 31 dicembre 2022 il Presidente Duda ha presentato 49 progetti di legge la maggior parte dei quali è stata approvata dal Parlamento. È interessante notare come i primi due progetti di legge presentati nel 2015 riguardanti la riduzione dell'età pensionistica da 67 anni a 60 per le donne e 65 per gli uomini siano stati approvati dal Parlamento come facenti parte del programma elettorale del Presidente.

⁷³ T. Drinoczi, A. Bien-Kacala (eds.), *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law (Comparative Constitutional Change)*, London, 2021; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019; e Id., *Judicial "Reform" in Poland: The President's Bills are as Unconstitutional as the Ones he Vetoed* in *verfassungsblog.de*, 28.11.2017.

che ne viola sistematicamente le disposizioni.

I pochi conflitti sorti tra Presidente e maggioranza parlamentare si sono spesso risolti in favore di quest'ultima anche su questioni di grande rilievo costituzionale come l'adozione di una legislazione volta a cancellare l'indipendenza della magistratura. Una delle questioni che è all'origine dell'avvio della procedura dell'art. 7 TUE da parte dell'UE per «un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto» e che ancora oggi costituisce oggetto di contrasto con le istituzioni europee⁷⁴. Com'è stato osservato, gli interventi del Presidente Duda in questo caso (ma non solo) sono stati dettati più da preoccupazioni legate agli equilibri interni al PiS⁷⁵ e, di recente, dalla necessità di trovare un compromesso con l'UE per sbloccare i fondi del PNRR⁷⁶, che da un sincero timore per le sorti della democrazia e dello Stato di diritto in Polonia⁷⁷.

In ultimo, resta difficile valutare l'efficacia che potranno avere nel tempo gli ultimi veti che il Presidente Duda ha posto nel dicembre 2021 alla c.d. legge "TVN" volta a colpire l'unica emittente radio-televisiva non controllata dal PiS di proprietà della statunitense Discovery, e il 2 marzo e

⁷⁴ Si v. la proposta della Commissione del 20.12.2017, COM(2017)0835.

⁷⁵ Dalle ultime elezioni del 13 ottobre 2019 la coalizione che fa capo al PiS è costituita da micro-partiti molto radicali quali ad es. la formazione creata dal ministro della giustizia M. Ziobro favorevole all'uscita della Polonia dall'UE e contraria a ogni compromesso con le istituzioni europee, mentre al Senato non ha la maggioranza. A. Angeli, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia": ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCEonline*, 2017.

⁷⁶ Da ultimo, si v. la Risoluzione del PE del 9.6.2022, P9_TA(2022)0240 sullo Stato di diritto e la potenziale approvazione del PNRR polacco (2022/2703(RSP)) ove vengono segnalati ritardi e inadempienze da parte della Polonia nell'adozione delle misure necessarie a garantire l'indipendenza della magistratura e a risolvere la questione della composizione illegittima del TC e del CNM.

⁷⁷ Il Presidente Duda ha, in un primo momento, posto il veto su due delle tre leggi del c.d. "pacchetto giustizia" adottato nel 2017, vale a dire la legge sul CNM e la legge sulla Corte suprema, ma ha firmato la legge sui tribunali comuni che ha comportato numerose modifiche del sistema giudiziario polacco. Le leggi inizialmente respinte sono state poi promulgate l'8 dicembre dello stesso anno in una versione modificata solo parzialmente. Anche le successive modifiche apportate dal *Sejm* il 23 gennaio 2020 con la c.d. "legge bavaglio" non hanno incontrato il veto del Presidente nonostante avessero ridotto ulteriormente l'indipendenza dei giudici e aggravato la loro dipendenza dal potere politico suscitando in tutto il Paese numerose manifestazioni di protesta e le critiche e i richiami delle organizzazioni internazionali e in particolare delle istituzioni europee. In ultimo, il progetto di legge presentato dallo stesso Duda il 3 febbraio 2022 e adottato nel maggio seguente dal *Sejm* volto a modificare, per l'ennesima volta, l'assetto della Corte Suprema abolendo la Camera disciplinare non ha apportato alcuna sostanziale modifica. Da qui la Risoluzione del PE di cui alla nt. 78. W. Sadurski, *The European Commission Cedes its Crucial Leverage vis-à-vis the Rule of Law in Poland*, *verfassungsblog.de*, 6.6.2022; Id., *The Disciplinary Chamber May Go – but the Rotten System will Stay*, *ibidem*, 11.8.2021; M. Matczak, *President Duda is Destroying the Rule of Law instead of Fixing it*, *ibidem*, 29.9.2017; W. Sadurski, *Judicial "Reform" in Poland: The President's Bills are as Unconstitutional as the Ones he Vetoed*, *ibidem*, 28.11.2017; e per un riassunto di tali vicende si v. per tutti A. Angeli, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *federalismi.it*, 10.2.2021 e la bibliografia riportata.

il 15 dicembre 2022 alla legge volta ad accentrare il controllo del sistema d'istruzione polacco.

La grave situazione in cui attualmente versano le istituzioni polacche e le continue e sistematiche violazioni dei diritti e delle libertà nonché dei principi e dei valori posti alla base del costituzionalismo rendono difficile ogni analisi sulla forma di governo. Si può solo osservare, in conclusione, che come per la PC la dottrina polacca anche a distanza di tempo sia sostanzialmente unanime nel sostenere come la Costituzione del 1997 abbia dato vita a una forma di governo «parlamentare razionalizzata» nella quale convivono elementi del sistema presidenziale⁷⁸ o del cancellierato⁷⁹ a seconda se l'attenzione è posta sui poteri e le funzioni del Presidente della Repubblica o su quelli del Presidente del Consiglio, o di entrambi⁸⁰. Un sistema che seppur pienamente rientrante nell'esperienza del parlamentarismo razionalizzato europeo non sarebbe, secondo M. Wyrzykowski totalmente ascrivibile ad alcuna forma di governo sia essa presidenziale, parlamentare o persino semipresidenziale⁸¹ poiché, in quest'ultimo caso, nel sistema polacco, secondo un'opinione condivisa da altri costituzionalisti, verrebbe a mancare «l'aspetto immanente e fondamentale del sistema semipresidenziale, la responsabilità del governo (dei membri del governo) di fronte al Presidente»⁸².

⁷⁸ J. Wawrzyniak, *La forma di governo*, in N. Greco (cur.), *La nuova Costituzione della Repubblica polacca*, Roma, 2000, 60 e 78.

⁷⁹ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [Il sistema di governo nella Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997], in W. Skrzydło, R. Mojak (cur.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku* [L'ordinamento politico della RP nella nuova Costituzione del 2 aprile 1997], Lublin 1998, 50; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)* [Il Presidente nel sistema istituzionale polacco (...)], Warszawa 1999, 46-47 definiscono forma di governo polacca «parlamentare e di gabinetto».

⁸⁰ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [Lo status istituzionale del Consiglio dei ministri nella nuova Costituzione della RP], *Ustrój polityczny...*, 76; S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów* [Il voto di sfiducia costruttivo come formula di formazione e dimissione del Consiglio dei ministri], *Przegląd Sejmowy*, 2001, 10.

⁸¹ M. Wyrzykowski, A. Cieleń, *Presidential Elements in Government. Poland – semipresidentialism or “rationalised parliamentarism”?*, in *Eur. Const. Law Review*, 2, 2006, 257.

⁸² J. Kuciński, *System rządów Rzeczypospolitej polskiej w świetle konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*, 2016, 75; M. Grzybowski, *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)* [Il sistema di governo (Sejm-Presidente-Consiglio dei ministri)], in Id. (cur.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa* [Il sistema di governo della RP. Fondamenti costituzionali e prassi istituzionale], Warszawa 2006; S. Gebethner, *System rządów RP – model konstytucyjny a praktyka* [Il sistema di governo della RP – il modello costituzionale e la prassi], in Z. Maciąg (cur.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczeni i perspektywy* [Applicazione della Costituzione della RP del 1997 – esperienze e prospettive], Kraków, 2006, 214; e Id., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [Il sistema di governo parlamentare-di gabinetto, il governo presidenziale], in M. Domgała (cur.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*

4.1 Romania: il semipresidenzialismo mite della Costituzione del 1991

La Costituzione romena del 1991 è stata adottata al termine di una cruenta e tormentata transizione da un'Assemblea costituente liberamente eletta il 20 maggio 1990 e composta di due Camere: l'Assemblea nazionale e il Senato ove il Fronte di salvezza nazionale (FSN) guidato da I. Iliescu e P. Roman e in cui erano confluiti molti membri del partito comunista, aveva conquistato la maggioranza dei 2/3 dei seggi. Una forza politica che per lungo tempo dominerà le Assemblee legislative e che guiderà l'incerto processo di transizione democratica del Paese e l'adesione alle organizzazioni internazionali e all'UE che avverrà nel 2007 insieme alla Bulgaria nel quadro del Meccanismo di cooperazione e verifica⁸³, dopo alcune modifiche apportate nel 2003 all'originario testo costituzionale.

Come posto in rilievo dalla dottrina romena, i costituenti per la scelta della forma di governo si sono ispirati all'esperienza francese dando vita a un sistema semipresidenziale ove tuttavia il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini per un mandato originariamente di 4 anni, non dispone che di pochi poteri mentre al Primo Ministro e al Governo, diversamente da altri ordinamenti semipresidenziali dell'Europa centro-orientale, la Costituzione attribuisce importanti strumenti del parlamentarismo razionalizzato (si pensi al 49, c. 3 della Costituzione francese) e la possibilità di adottare atti aventi forza di legge sia su delega parlamentare che d'urgenza. Una forma di governo che nelle sue linee essenziali era già stata definita dal decreto-legge n. 92 del 14 marzo 1990 che, composto di ben 100 articoli, ha rappresentato, di fatto, una Costituzione provvisoria. Non deve dunque stupire se, come accade per la Croazia e la Polonia, la dottrina romena sia ancora oggi incerta nel definire la forma di governo recepita dal testo costituzionale oscillando tra il sistema semipresidenziale ma con significative differenze dal "modello" francese della V Repubblica e la forma di governo parlamentare razionalizzata o, meglio ancora, un «sistema semipresidenziale parlamentarizzato» come proposto da A. Iorgovan, Presidente della Commissione di redazione della Costituzione⁸⁴. Una definizione più conforme al disegno istituzionale dei redattori della carta costituzionale che, come ha ben illustrato F.B. Vasilescu, dopo l'esperienza autoritaria di N. Ceaușescu, hanno scelto la forma di governo semipresidenziale non «per facilitare il totalitarismo ma, al contrario, per contrastarlo»⁸⁵. Come si vedrà tra breve né è scaturito un ordinamento costituzionale che prevede «punti di forza e di debolezza» del ruolo del Capo dello Stato⁸⁶ con esiti

[Sistemi costituzionali di governo. Possibilità di adattamento alle condizioni della Polonia], Warszawa, 1997, 81.

⁸³ Per una puntuale ricostruzione di tali aspetti si v. per tutti M. Ganino, *Costituzione romena. Premessa*, in P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Milano, 1996, 339 s.; e I. Ceterchi, *Les problèmes institutionnelles de la transition de la démocratie*, in *Rev. d'ét. comp. Est-Ouest*, 1992, 89 s.

⁸⁴ A. Iorgovan, *Le système politique et constitutionnel de la Roumanie*, Barcelona, 1992, 17.

⁸⁵ F.B. Vasilescu, *Geneza Constituției României 1991*, in *Monitorul Oficial*, 1998, 511.

⁸⁶ M. Ganino, *op. ult. cit.*, 350; e I. Ceterchi, *op. cit.*, 98.

molto diversi a seconda delle condizioni politiche in cui si trova a operare.

La definizione del ruolo del Presidente della Repubblica è stata oggetto di un duro scontro in Assemblea costituente dove al disegno di un Presidente politicamente attivo sostenuto da I. Iliescu è stata contrapposta la visione di un Capo dello Stato “moderatore” o “regolatore” i cui poteri fossero soggetti alla proposta o all’approvazione di altri organi⁸⁷.

L’art. 80 Cost. esprime tale conflitto stabilendo che il Presidente rappresenta lo Stato, è il garante dell’indipendenza nazionale, dell’unità e dell’integrità territoriale del Paese, vigila sul rispetto della Costituzione e sul regolare funzionamento delle pubbliche autorità, infine esercita la funzione di mediatore tra i poteri dello Stato, nonché tra lo Stato e la società. L’art. 81 Cost. con l’intento di rendere più ponderata la scelta dell’elettorato, stabilisce poi che per essere eletto al primo turno un candidato alla presidenza deve conquistare la maggioranza assoluta dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali, mentre l’art. 84 Cost. prevede che il Presidente durante il suo mandato non possa far parte di alcun partito politico, volendo in tal modo sottolineare la sua funzione di “arbitro neutrale” tra le istituzioni e tra lo Stato e la società.

A tal fine il Presidente può consultare il Governo su questioni urgenti e di particolare importanza e partecipare alle sue riunioni che deliberino in materia di politica estera, di difesa e di ordine pubblico, e nei casi in cui ne faccia richiesta il Primo Ministro. In questi ambiti che sull’esempio della V Repubblica francese, possono configurare una sorta di “dominio riservato”, facendo propendere per un’interpretazione politicamente attiva delle sue funzioni, il Capo dello Stato tuttavia non dispone che di poteri molto limitati. I suoi atti, che sono tutti soggetti alla controfirma del solo Primo Ministro, escludendo ogni rapporto diretto con i ministri, riguardano in politica estera la conclusione e la sottoposizione al Parlamento per la ratifica dei trattati internazionali negoziati dal Governo, l’accredito e il richiamo, su proposta del Governo, dei rappresentanti diplomatici e l’approvazione, sempre su proposta del Governo, dell’apertura, della chiusura e della modifica del rango delle missioni diplomatiche. Nell’ambito della sicurezza spetta al Presidente dichiarare lo stato d’assedio e lo stato di emergenza in tutto il Paese o in determinate unità amministrative-territoriali e richiederne l’approvazione al Parlamento che, se non è in sessione, deve riunirsi entro 48 ore e pronunciarsi entro 5 giorni dall’introduzione dello stato d’eccezione. Inoltre è compito del Presidente proporre al Parlamento i candidati alla carica di direttore dei vari Servizi d’informazione. Unico atto non soggetto a controfirma tra quelli riguardanti le materie qui prese in esame. Infine, nel settore della difesa il Presidente che è Capo delle Forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa può, su deliberazione del Parlamento, dichiarare la mobilitazione generale o parziale delle Forze armate e lo stato di guerra. Solo in situazioni di particolare gravità può agire di propria iniziativa, sempre con la controfirma del Primo Ministro, sia dichiarando la mobilitazione sia lo stato di guerra qualora il Paese avesse subito un’aggressione armata. In quest’ultimo caso può adottare

⁸⁷ E.S. Tănăsescu, *Le Président de la Roumanie ou le glissement d’un régime politique*, in *Rev. d’ét. pol. et const. est-eur.*, 2008, 42.

anche tutte le misure necessarie a respingere l'attacco. Il Presidente deve comunque tempestivamente sottoporre tali decisioni all'approvazione del Parlamento che nel primo caso dovrà pronunciarsi entro 5 giorni dall'introduzione della mobilitazione e, in caso di guerra, se non è in sessione dovrà riunirsi nelle 24 ore successive. Infine, per tutta la durata degli stati d'eccezione sopra descritti la Costituzione vieta sia lo scioglimento del Parlamento che resterà in sessione permanente, sia la revisione della Costituzione. L'art. 53 Cost. consente, in circostanze eccezionali espressamente elencate⁸⁸ e solo se ciò sia necessario in una società democratica, la limitazione, per legge, di alcuni diritti e libertà purché tali limitazioni siano proporzionate alla situazione che l'ha determinate, siano applicate in modo non discriminatorio e non ledano l'esistenza stessa del diritto e della libertà in questione.

Nonostante il Capo dello Stato non disponga di poteri tali da consentirgli definire né di co-decidere le scelte d'indirizzo politico neppure nei settori sopra ricordati che potrebbero configurare una sorta di "dominio riservato", la sua responsabilità è molto ampia e soggetta a due procedure distinte disciplinate dalla Costituzione. La prima prevede la destituzione del Presidente tramite *referendum* qualora il Parlamento riunito in seduta comune, dopo aver consultato la CC e ascoltato il Presidente stesso sui fatti che gli sono stati addebitati, lo abbia giudicato colpevole di gravi reati commessi in violazione della Costituzione. In tal caso il Parlamento delibera a maggioranza assoluta dei componenti su proposta di almeno 1/3 del numero complessivo dei parlamentari. La seconda prevede invece la sua destituzione a seguito di una condanna dell'Alta Corte di cassazione e di giustizia pronunciata a seguito della messa in stato d'accusa per alto tradimento da parte del Parlamento riunito in seduta comune e deliberante con la maggioranza di almeno i 2/3 dei componenti.

Per quanto riguarda poi la funzione che il Presidente è chiamato a svolgere al fine di garantire, attraverso la sua mediazione, il buon funzionamento delle istituzioni si può osservare come i poteri che la Costituzione gli assegna, seppure non soggetti a controfirma, siano condizionati alla proposta o all'approvazione di un altro organo e sovente si sostanzino in atti dovuti.

Il Presidente infatti può solo designare il candidato alla carica di Primo Ministro, dopo aver consultato i rappresentanti del partito che ha la maggioranza assoluta in Parlamento o, in sua assenza, i rappresentanti di tutti i partiti presenti nelle Camere. Il candidato così prescelto entro 10 giorni deve ottenere la fiducia dal Parlamento riunito in seduta comune con la maggioranza assoluta dei componenti e a scrutinio segreto sul programma e sulla lista dei ministri. Il Parlamento tuttavia può votare l'investitura al Governo solo dopo che le commissioni competenti per materia, riunite in seduta comune, abbiano esaminato i corrispondenti candidati alla carica di ministro ed espresso un parere non vincolante che però spesso costringe il Primo Ministro designato a scegliere un nuovo

⁸⁸ Tali circostanze sono la difesa della sicurezza nazionale, dell'ordine, della salute o della morale pubblica, dei diritti e delle libertà dei cittadini, del procedimento dell'istruzione penale nonché la prevenzione delle conseguenze di una calamità naturale o di un sinistro estremamente grave.

candidato che dovrà, a sua volta, sottoporsi al vaglio della commissione⁸⁹. Un procedimento complesso e inusuale nel panorama dei sistemi parlamentari e semipresidenziali contemporanei di evidente natura assemblearistica che non solo mette in secondo piano la funzione mediatrice del Presidente nella formazione del Governo, ma che rafforza invece il ruolo delle Assemblee legislative e delle commissioni permanenti nei rapporti con il Primo Ministro e con i singoli ministri. Un ruolo che la riforma costituzionale del 2003 ha ulteriormente accresciuto, stabilendo che nel caso in cui un rimpasto comportasse un cambio della struttura o della composizione politica del Governo, il Presidente, su proposta del Primo Ministro, può revocare e designare i ministri solo sulla base dell'approvazione del Parlamento.

Infine, dopo due casi controversi verificatisi nel 1991 (P. Roman) e nel 1999 (R. Vasile), la riforma del 2003 ha meglio precisato i rapporti tra Presidente e Primo Ministro ed eliminato talune incertezze dell'originario testo costituzionale stabilendo espressamente che il Presidente non può revocare il Primo Ministro.

Anche il potere di scioglimento anticipato delle Assemblee è condizionato tanto da configurare un atto dovuto, seppure non soggetto a controfirma, che il Capo dello Stato può esercitare dopo aver consultato i Presidenti delle Camere e i capi-gruppo parlamentari unicamente nel caso in cui il Parlamento non abbia concesso la fiducia al Governo entro 60 giorni dalla prima richiesta e comunque dopo il rigetto di due proposte d'investitura. Ulteriori limiti discendono poi dal divieto di scioglimento del Parlamento se non è trascorso almeno un anno dalla sua elezione e nei 6 mesi che precedono la scadenza del mandato presidenziale. Il Presidente infine non può dar vita a Governi minoritari o di emergenza e deve necessariamente richiedere all'Esecutivo che è incorso in un voto di sfiducia di restare in carica per il disbrigo degli affari correnti e riavviare le consultazioni per la formazione di un nuovo Governo.

Nell'ambito della funzione legislativa il Presidente, entro 20 giorni dal ricevimento, può rinviare alle Camere con messaggio motivato le leggi sia ordinarie che organiche per un riesame per il quale è sufficiente la maggioranza richiesta per la loro adozione (maggioranza semplice le prime, maggioranza assoluta dei componenti per le seconde), inoltre prima della promulgazione può adire la CC qualora abbia ravvisato dei vizi sia formali che sostanziali. Un potere che può eventualmente esercitare anche dopo che la legge rinviata in Parlamento sia stata riapprovata nell'identico testo. Infine, il Presidente, sentito il parere non vincolante del Parlamento e senza obbligo di controfirma, può indire un *referendum* consultivo su questioni d'interesse nazionale. Una disposizione che solo in apparenza sembra ispirarsi all'art. 11 Cost. francese ma che in realtà esprime in modo sintetico la complessità e l'ambivalenza del ruolo del Presidente romeno. Diversamente da quello francese infatti il Capo dello Stato romeno esercita tale potere in modo discrezionale e senza alcuna limitazione nell'oggetto ma anche senza che il risultato della consultazione popolare sia vincolante

⁸⁹ Si v. gli artt. 89, 90 e 91 Regolamento delle sedute comuni della Camera dei deputati e del Senato. F.B. Vasilescu, *Considération sur le régime actuel de la Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1995, 407.

per i poteri pubblici né possa produrre un atto legislativo. Si tratta di un plebiscito e, come tale, la sua valenza muta a seconda delle condizioni politiche in cui viene utilizzato e gli obiettivi che il Presidente si prefigge di raggiungere potendo costituire sia uno strumento atto a dar voce al corpo elettorale su questioni di particolare rilevanza per il Paese sia, come si vedrà meglio tra breve, volto a contrastare le scelte non condivise del Governo e della maggioranza parlamentare.

Per quanto riguarda poi il Primo Ministro e il Governo occorre osservare come la Costituzione abbia introdotto alcuni istituti del parlamentarismo razionalizzato (si pensi all'art. 114 Cost. che richiama l'art. 49, c. 3 Cost. francese) nonché, diversamente da quanto accade negli ordinamenti dell'Europa centro-orientale, la possibilità per il Governo di adottare atti aventi forza di legge sia su delega parlamentare sia d'urgenza che possono contribuire ad assicurare la sua stabilità e l'attuazione dell'indirizzo politico specie in particolari condizioni di necessità e d'urgenza. Da un lato, infatti la stabilità dell'Esecutivo trova un sostegno sia dalla complessa procedura che regola la mozione di sfiducia che deve essere presentata da almeno $\frac{1}{4}$ del numero complessivo dei parlamentari e votata a maggioranza assoluta dei membri del Parlamento riunito in seduta comune, sia dalla possibilità di porre la questione di fiducia dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune su un programma, una dichiarazione di politica generale o su un progetto di legge che si intendono approvati a meno che, entro 3 giorni, un $\frac{1}{4}$ dei membri del Parlamento non presenti una mozione di sfiducia (art. 114 Cost.). Uno strumento efficace e duttile al tempo stesso, se si considera che, diversamente dall'art. 49, c. 3 Cost. francese, con la revisione del 2003, il Governo romeno può decidere di modificare o completare il progetto di legge con gli emendamenti accettati tra quelli presentati dai parlamentari della maggioranza e dell'opposizione.

Dall'altro lato, le ordinanze e le ordinanze d'urgenza sono degli strumenti che permettono al Governo di adottare le misure ritenute necessarie per fronteggiare delle situazioni particolari e alle quali il Parlamento non può dare una risposta sia per la tecnicità e la complessità della materia sia per l'urgenza⁹⁰. Nel primo caso il Parlamento deve approvare una legge di delega che autorizzi il Governo a emettere ordinanze nelle materie non disciplinate dalle leggi organiche. La legge di delega deve fissare la materia e il termine entro il quale devono essere emesse le ordinanze ed eventualmente l'obbligo da parte del Governo di sottoporle all'approvazione del Parlamento entro la scadenza del termine fissato. Nel secondo caso l'ordinanza d'urgenza entra in vigore solo dopo il deposito presso la Camera competente che dovrà pronunciarsi con procedura d'urgenza entro 30 giorni trascorsi i quali il testo sarà considerato adottato e trasmesso all'altra Camera. Qualora l'ordinanza d'urgenza toccasse materie disciplinate da leggi organiche per la sua adozione è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti, fermo restando che non può disciplinare materie riservate alle leggi

⁹⁰ Contrariamente alla prassi, la dottrina romena è unanime nel sostenere che entrambi gli strumenti debbano essere utilizzati dal Governo solo in casi eccezionali. Sul punto si v. per tutti S. Deaconu, *La délégation législative en Roumanie. Analyse jurisprudentielle*, in *Buletinul Curții constituționale*, 2007, e l'ampia bibliografia riportata.

costituzionali, né violare le istituzioni fondamentali dello Stato, i diritti, le libertà e i doveri disciplinati dalla Costituzione, i diritti elettorali, né infine introdurre misure volte a incamerare determinati beni nella proprietà pubblica. Come tutti gli atti del Governo le ordinanze sono firmate dal Primo Ministro e controfirmate dai ministri incaricati della loro esecuzione escludendo qualsiasi intervento del Presidente della Repubblica.

Resta da osservare tuttavia che nonostante la revisione costituzionale del 2003 abbia meglio definito gli aspetti materiali e procedurali di tali atti l'uso, o meglio l'abuso, da parte del Governo costituisce ancora oggi oggetto di discussione sia a livello politico che dottrinale insieme all'impiego della c.d. "questione di fiducia" dell'art. 114 Cost.⁹¹.

4.2 Romania: il ruolo politico attivo del Presidente e gli "strappi" alla Costituzione

A oltre 30 anni di distanza dall'adozione del testo costituzionale, tornando a riflettere sul ruolo del Presidente si può ricordare T. Drăganu che osservava come la Costituzione del 1991 abbia cercato di istituire due giganti, due autorità statali forti: il Presidente organo politicamente neutrale, regolatore e mediatore tra le istituzioni e il Parlamento organo centrale per la definizione dell'indirizzo politico. In questo disegno istituzionale, frutto di opposte visioni, il Presidente non dispone di alcun potere costituzionale atto a influenzare in modo efficace l'attività del Parlamento tuttavia gli vengono assegnate delle importanti funzioni nell'ambito del potere esecutivo che lo chiamano a collaborare con il Primo Ministro e il Governo in situazioni e attraverso delle procedure spesso incerte⁹². La stessa elezione popolare del Capo dello Stato risulta essere una scelta ambigua. Da un lato, la Costituzione richiede espressamente che il Presidente svolga una funzione neutrale di mediatore, dall'altro lato, come ha osservato la CC, il futuro Presidente si presenta al corpo elettorale con un programma ed è sostenuto da un partito politico o da una coalizione di partiti di cui spesso è il *leader*, tutti elementi che ne fanno un organo politicamente attivo impegnato, nei limiti dei suoi poteri costituzionali, a ricercare l'attuazione delle sue promesse elettorali⁹³. Un'incongruenza che era già emersa negli accessi dibattiti dell'Assemblea costituente e che ancora oggi, secondo una parte della dottrina, condiziona l'incerta dinamica della forma di governo⁹⁴, tanto da mettere in discussione la modalità di elezione

⁹¹ G. Condurache, *La procédure de recours aux ordonnances: de la lettre constitutionnelle à la pratique politique. Regards comparés entre la France et la Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2020, 115 s.

⁹² T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, București, 1998, 234.

⁹³ Si v. CC Aviz Consultativ n. 1, 5.4.2007, in M.O. n. 258, 18.4.2007.

⁹⁴ E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, 44 e 49. «Même si le Président respecte scrupuleusement son obligation de neutralité par rapport aux partis politiques, ses actions vont inévitablement servir le même programme politique que celui du parti dont il a été membre jusqu'aux élections. En d'autres mots, même si le Président est neutre d'un point de vue subjectif, objectivement il devient captif d'une certaine forme de partisanat politique».

del Capo dello Stato e propugnare l'introduzione del sistema parlamentare.

La prassi costituzionale mostra infatti come presso i partiti e l'opinione pubblica vi sia la convinzione che il Presidente, al di là del dettato costituzionale, sia chiamato a svolgere una funzione più incisiva nella definizione dell'indirizzo politico. Ciò discende anche dal fatto che i primi Presidenti (I. Iliescu 1990-1992, 1992-1996 e 2000-2004 e E. Constantinescu 1996-2000) sono stati *leader* di formazioni politiche o di coalizioni che hanno sostenuto la loro candidatura sulla base di chiari programmi elettorali e che, agevolate dal fatto che prima della revisione costituzionale del 2003, l'elezione per il rinnovo delle Assemblee legislative coincideva con il primo turno di elezione del Presidente della Repubblica, hanno conquistato la maggioranza delle Camere e dato vita a Governi dello stesso orientamento politico del Capo dello Stato.

Una scelta che è stata confermata anche dopo l'allungamento del mandato presidenziale da 4 a 5 anni che ha disallineato i calendari elettorali, seguendo un percorso inverso a quello francese. Ancora oggi i partiti politici o le coalizioni candidano i rispettivi *leader* alla massima carica dello Stato, in una competizione elettorale che anche agli occhi degli elettori ha superato per importanza quella per le Assemblee legislative per le quali l'uso di sistemi elettorali proporzionali, nonostante i numerosi progetti di riforma e la breve parentesi delle elezioni legislative del 2008 per le quali fu utilizzato un sistema elettorale misto maggioritario e proporzionale, non offre al partito del Presidente la maggioranza assoluta dei seggi. Personalità che spesso oltre a ricoprire la carica di Presidente del partito, sono stati Primi Ministri e ministri in numerosi Governi e, terminato il mandato presidenziale, tornano alla vita politica attiva candidandosi alle legislative come indipendenti nelle fila del partito di appartenenza⁹⁵.

Come è stato osservato, il susseguirsi delle crisi economiche e sociali che il Paese ha attraversato, la difficile stabilizzazione delle istituzioni democratiche e l'assenza di strutturazione del sistema dei partiti hanno fatto sì che in fase di coincidenza delle maggioranze presidenziali e parlamentari il Governo, fragile nonostante gli strumenti di cui dispone, risulti essere un'emanazione del Presidente della Repubblica e per converso, in fasi di coabitazione, il conflitto tra Presidente e maggioranza parlamentare (che talvolta si manifesta anche in fase di coincidenza delle maggioranze)⁹⁶, può raggiungere livelli tali di tensione da far emergere il ruolo attivo del Presidente la qual cosa non contribuisce alla coerenza dell'azione dello Stato né alla "mediazione" tra le istituzioni⁹⁷. È quanto accaduto con le presidenze del democratico-liberale (PD-L) T. Băsescu (2004-2009 e 2009-2014) e del nazional-liberale (PNL) K. Iohannis (2014-2019) rieletto nel 2019. In particolare, le coabitazioni tra il Presidente T.

⁹⁵ La CC nella Decizia n. 339, 17.9.2004, in M.O. n. 887, 29.9.2004 ha giudicato legittime le disposizioni introdotte nella l. n. 373/2004 "Sull'elezione del Presidente della Repubblica" che consentono al Presidente uscente di candidarsi come indipendente nelle fila di un partito per le elezioni del Parlamento.

⁹⁶ Si pensi ai conflitti sorti tra il Presidente I. Iliescu e il Primo Ministro P. Roman (1991) o tra il Presidente E. Constantinescu e il Primo Ministro R. Vasile (1999) già ricordati.

⁹⁷ T. Drăganu, *op. cit.*, 229-230.

Bășescu e C. Popescu Tăriceanu (PNL) (2009-2007 e 2007-2008) e con il socialdemocratico (PDS) S. Ponta (2012-2014) sono state caratterizzate da duri scontri politici e istituzionali che hanno indotto per ben due volte la maggioranza parlamentare, su proposta del Primo Ministro Popescu Tariceanu nel 2007 e del Primo Ministro Ponta nel 2012, a votare la sospensione del Presidente per presunti gravi reati commessi in violazione della Costituzione e in particolare per violazione delle competenze attribuite al Governo, nonostante la CC non avesse ravvisato gli estremi per confermare tali capi d'accusa⁹⁸. In entrambi i casi il successivo *referendum* non ha portato alla destituzione del Capo dello Stato. Nel 2007 il 74% dei votanti si è espressa a favore della sua permanenza in carica, (sostegno popolare poi confermato dalla sua rielezione nel 2009), e nel 2012 per mancata partecipazione della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali, nonostante l'87% dei votanti si fosse espressa in favore della destituzione. Nel primo caso, il fatto che il partito del Presidente facesse parte dell'ampia coalizione governativa comprendente oltre al PNL e al PD-L anche l'Unione democratica magiara e il Partito conservatore (PC), non ha attenuato i conflitti tra le due teste dell'Esecutivo ma anzi li ha esacerbati, a tal punto da costringere il Primo Ministro ad escludere i ministri del PD-L dal Consiglio dei ministri e a dar vita a un Governo minoritario sostenuto dall'appoggio esterno del PSD. In tali circostanze è emerso chiaramente il ruolo politico attivo del Presidente che lungi dallo svolgere un ruolo di mediazione tra le forze politiche ha cercato, più di una volta, di imporre il proprio orientamento sulle scelte politiche del Primo Ministro, rifiutandosi di ritirare le truppe romene dal conflitto iracheno (giugno 2006) o di nominare il nuovo ministro degli esteri presentato dal Primo Ministro (marzo 2007). In seguito ai contrasti sorti con la maggioranza parlamentare sull'annosa questione della riforma del sistema giudiziario e della lotta alla corruzione, il Presidente ha persino esercitato pressioni sul Primo Ministro affinché si dimettesse per consentirgli, per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione, di sciogliere anticipatamente il Parlamento, nella speranza di allargare il sostegno parlamentare alle riforme proposte dal Governo.

Nel secondo caso, la coabitazione tra le due teste dell'Esecutivo, il Presidente T. Bășescu e il Primo Ministro S. Ponta, espressione di due orientamenti politici radicalmente opposti è stata estremamente conflittuale e ha dato l'avvio a comportamenti e atti sempre più difficilmente riconducibili al dettato costituzionale e al rispetto dello Stato di diritto. Si pensi ai contrasti sorti in merito alla rappresentanza del Paese al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 che, come ha stabilito la CC in due tormentate sentenze nelle quali si è interrogata anche sulla natura della forma di governo romena, è di competenza del Presidente della Repubblica e non del Primo Ministro⁹⁹, o sul tentativo da parte del

⁹⁸ CC Aviz Consultativ n. 1, 5.4.2007, cit.; e Aviz Consultativ n. 1, 6.7.2012, in M.O. n. 456, 6.7.2012. E.S. Tănăsescu, *Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2008, 183.

⁹⁹ Si v. CC Decizia n. 683, 27.6.2012, in M.O. n. 479, 12.7.2012; e Decizia n. 784, 26.9.2012, in M.O. n. 701, 12.10.2012 nelle quali una stretta maggioranza di giudici (5 contro 4) ponendo l'accento sull'elezione popolare del Presidente della Repubblica, ha

Governo e della maggioranza parlamentare di abbassare il *quorum* previsto per la validità del *referendum* sulla destituzione del Presidente, a pochi giorni dal suo svolgimento¹⁰⁰.

Nel periodo di maggiore intensità della crisi politica (2007-2013), sono stati coinvolti anche gli organi di garanzia, segnatamente la CC che è stata sollecitata più volte a pronunciarsi sia sui conflitti tra gli organi dello Stato sia in via preventiva, al termine di una dura battaglia parlamentare, sulla legittimità costituzionale di leggi, nonché di atti aventi forza di legge del Governo¹⁰¹. Ciò ha generato dei forti contrasti anche all'interno della Corte stessa che è giunta a emettere le proprie decisioni con maggioranze risicate (5 contro 4) e talvolta, abbandonando il suo tradizionale *self restraint*¹⁰².

Il clima di perenne conflitto politico e istituzionale si è protratto anche durante l'emergenza sanitaria per Covid-19 e ha paralizzato l'azione dello Stato a causa dei veti incrociati tra i massimi organi dello Stato che si sono ostacolati e spesso bloccati a vicenda¹⁰³. Non deve stupire se parte

fatto discendere non solo la natura semipresidenziale della forma di governo ma il riconoscimento del ruolo attivo del Presidente, specie in politica estera. Inoltre, attraverso un'interpretazione definita "sistemica" dell'art. 80, c. 1 Cost. («il Presidente rappresenta lo Stato romeno») e dell'art. 102 Cost. («il Governo, in conformità al suo programma approvato dal Parlamento, assicura l'esecuzione della politica interna ed estera del Paese»), i giudici hanno stabilito che la Costituzione affida al Presidente il compito di guidare e impegnare lo Stato nelle relazioni estere, mentre al Governo assegna il compito tecnico-esecutivo di adempiere agli obblighi per i quali la Romania si è impegnata. Per converso, i giudici rimasti in minoranza hanno osservato come l'art. 80, c. 1 definisca in termini generici una funzione di rappresentanza che la maggior parte delle Costituzioni conferisce ai Capi di Stato senza che da ciò siano fatti discendere particolari poteri in politica estera né una potestà esclusiva di rappresentanza ai vertici internazionali, come del resto, per un caso analogo, ha stabilito il TC polacco nella sent. Kpt 2/08 del 20.5.2009. La Costituzione romena non fa eccezione. Al di là dell'art. 80, c. 1 nessuna disposizione attribuisce al Presidente poteri esclusivi in politica estera che striderebbe con l'insieme delle disposizioni che definiscono la funzione del Presidente. Infine, definire la forma di governo romena "semipresidenziale" non implica il diritto esclusivo del Presidente di impegnare lo Stato nelle riunioni del Consiglio europeo.

¹⁰⁰ CC Decizia n. 731, 10.7.2012, in M.O. n. 478, 12.7.2012.

¹⁰¹ G. Vrabie, *O posibilă revizuire a Constitutiei. Regim politic parlamentar în România postdecembristă?*, in *Revista de Drept Public*, 2007, 95 s.; e E. Boc, *Propuneri de reformare a sistemului politic românesc*, in *Revista transilvană de științe administrative*, 2000, 245 s.; ma anche Asociația pro democrația (cur.), *Raportul Formulei Constituțional*, București, 2013 ove un gruppo di esperti indipendenti ha sintetizzato i risultati del *Forumconstitutional2013.ro* aperto da marzo a maggio 2013 dalla Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione, ove l'UDMR sostenne l'introduzione dell'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica; ed E. Boc, *The Revision of the Romanian Constitution: current issues*, in *Revista de cercetare și intervenție socială*, 2011, 149 s.

¹⁰² E.S. Tănăsescu, *Roumanie. Juge constitutionnel et interprétation des normes*, in *An. int. de just. const.*, 2017, 429 s.; in part. 432 s. Nel silenzio della legge il *plenum* della Corte è giunta persino a emettere l'ordinanza n. 1 del 2017 nella quale ha fissato dei criteri per la pubblicazione delle opinioni separate dei giudici.

¹⁰³ E.S. Tănăsescu, *Roumanie. L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés? Du terrorisme à l'urgence sanitaire*, in *An. int. de just. const.*, 36, 2020, 537 s., in part. 543 s.

della dottrina romena, dopo le proposte di riforma costituzionale presentate a partire dal 2007¹⁰⁴, sia tornata a riflettere sull'opportunità di introdurre l'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica.

In effetti il Presidente romeno appare «prigioniero dello schema»¹⁰⁵ voluto dai costituenti: da un lato l'elezione popolare e le funzioni costituzionali lo collocano al centro del processo decisionale del Paese, dall'altro lato i limiti che la Costituzione stessa pone all'esercizio dei suoi poteri ne fanno un Presidente non molto dissimile da un Capo di Stato di una forma di governo parlamentare e ciò nonostante la CC, sollecitata a intervenire nel corso delle numerose crisi politiche e istituzionali succedutesi in questi decenni, non senza incertezze e contraddizioni, abbia via via delineato una funzione presidenziale più attiva, riconoscendo al Capo dello Stato sempre più ampi margini sia di intervento attivo che di natura ostativa¹⁰⁶.

Come è stato osservato, in un contesto di debolezza del sistema politico e di fragilità delle istituzioni democratiche il Presidente della Repubblica romeno può certamente emergere quale organo centrale dell'architettura costituzionale dello Stato e costituire un fattore di stabilità, ma anche un ulteriore elemento di incertezza e una fonte di conflittualità tra le istituzioni nonché un pericolo per il regolare svolgimento della vita democratica del Paese¹⁰⁷.

5. Considerazioni conclusive

Lo studio dell'evoluzione del sistema semipresidenziale in Croazia, Polonia e Romania mostra, ancora una volta, come tale forma di governo sia soggetta a variazioni degli assetti istituzionali tra Presidente della Repubblica, Primo Ministro-Governo e Parlamento non solo in base ai poteri che la Costituzione assegna a ciascun organo ma anche alla prassi costituzionale che, nel tempo, s'instaura tra essi e, non ultimi, al sistema dei partiti che ne determina la composizione politica e alla cultura giuridica e politica che definiscono la percezione del ruolo della massima carica dello Stato sia da parte dei partiti politici che del corpo elettorale. Tali fattori concorrono a creare assetti di maggiore o minore equilibrio tra questi organi tanto che è stato possibile identificare all'interno della forma di

¹⁰⁴ V. Perju, *The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis*, in *Int. jour. of const. law*, 2015, 246 s.

¹⁰⁵ E.S. Tănăsescu, *Le Président de la Roumanie*, cit., 71, «Prisonnier de toutes les possibilités que la Constitution semble lui offrir, mais aussi pris dans les tenailles des exigences supplémentaires qui conditionnent l'exercice de la plupart de ses attributions, le Président de la Roumanie risque de finir par ne plus savoir comment remplir son rôle de chef de l'Etat sans empiéter sur les compétences d'autres autorités publiques».

¹⁰⁶ CC Aviz Consultativ n. 1, 5.4.2007, cit. Secondo la Corte i poteri costituzionali, nonché la legittimità democratica che gli conferisce l'elezione popolare diretta, impongono al Presidente romeno di svolgere un ruolo attivo, la sua presenza nella vita politica non può ridursi a un semplice esercizio simbolico e protocollare. Per una ricognizione v. S. Deaconu, M. Enache, *Presedintele României în jurisprudența Curții Constituționale*, München, 2021.

¹⁰⁷ E.S. Tănăsescu, *Le Président de la Roumanie*, cit., 72 s.

governo semipresidenziale dei sottotipi a seconda della prevalenza della componente presidenziale o di quella parlamentare o, ancora, in caso di bilanciamento tra le due componenti.

Se è ben vero che la maggior parte dei sistemi semipresidenziali dei PECO si è orientata verso la realizzazione di sistemi semipresidenziali ove il Primo Ministro e il Governo definiscono l'indirizzo politico del Paese mentre il Presidente della Repubblica pur godendo della legittimazione popolare esercita una funzione di garanzia e *super partes*, alcuni Stati quali la Croazia, la Polonia e la Romania hanno optato nella versione originaria del testo costituzionale o nei primi testi costituzionali post-socialisti per un sistema semipresidenziale in cui al Presidente della Repubblica erano attribuiti poteri atti a consentire la co-determinazione con il Primo Ministro e il Governo di alcune scelte in settori quali la politica estera, la difesa e la sicurezza.

In questi Paesi la prassi tuttavia è andata ben oltre il dettato costituzionale. Se in Croazia la forte personalità di F. Tuđman *leader* indiscusso dell'HDZ e le conseguenze di una lunga e sanguinosa guerra hanno favorito la verticalizzazione e la concentrazione del potere nelle sue mani, in Polonia la presidenza Wałęsa, caratterizzata da una concezione politicamente attiva del ruolo del Capo dello Stato, ha dato vita, in fase di coabitazione, a un duro confronto politico e istituzionale con il Primo Ministro e la maggioranza parlamentare arrivando a forzare persino il dettato costituzionale. L'ampia revisione della Costituzione croata del 2000 e l'adozione nel 1997 della vigente Costituzione polacca che ha sostituito la PC del 1982 hanno ridimensionato i poteri del Presidente al punto da far emergere il raccordo Primo Ministro-maggioranza parlamentare e quindi la componente parlamentare del sistema semipresidenziale.

Anche l'originario testo costituzionale romeno, nonostante avesse delineato un ruolo neutrale e di mediatore e, conseguentemente, poteri molto più limitati del Capo dello Stato, dopo le presidenze politicamente attive di I. Iliescu ed E. Constantinescu, è stato revisionato nel 2003 con l'intento di meglio precisare e limitare i poteri presidenziali e rafforzare il Parlamento, relegato al margine del processo decisionale da un uso eccessivo della delega legislativa, della decretazione d'urgenza e dall'impiego sistematico dell'art. 114 Cost. da parte del Governo.

La componente parlamentare del sistema semipresidenziale che dunque sembrava destinata a diventare prevalente anche in queste esperienze, di recente è stata messa in discussione da una riemersione del ruolo politicamente attivo del Presidente della Repubblica soprattutto in Croazia e in Romania e questo ci consente di fare alcune riflessioni.

Innanzitutto se è ben vero che, in generale, le dinamiche delle forme di governo sono strettamente legate al sistema dei partiti, tale affermazione è ancora più valida per quella semipresidenziale. Come gli studi di Duverger hanno posto in evidenza l'emergere della componente presidenziale o di quella parlamentare in questa forma di governo è condizionato anche dal sistema politico e dalla strutturazione del sistema dei partiti attorno alla carica presidenziale e al raccordo Primo Ministro-Governo e Parlamento e, di conseguenza, dalla concezione del ruolo istituzionale del Presidente.

Una seconda considerazione riguarda il rapporto tra il Presidente

della Repubblica e i partiti politici presenti in Parlamento. Se il Presidente è il *leader* di un partito o di una coalizione di partiti, in fase di coabitazione gli orientamenti politici divergenti se non opposti sulle scelte di indirizzo politico inevitabilmente fanno sorgere dei contrasti tra le due teste dell'Esecutivo. Contrasti che sono più accesi e di difficile composizione più il sistema dei partiti è polarizzato. Il protrarsi nel tempo di tale situazione oltre a rendere difficile la definizione di un chiaro indirizzo politico può mettere a rischio gli equilibri istituzionali e, in ultimo, la tenuta democratica del Paese. Se, al contrario, il Presidente non è il *leader* di un partito o di una coalizione di partiti, in fase di coincidenza delle maggioranze presidenziale e parlamentare la sua funzione istituzionale risulta molto più compressa anche se la Costituzione lo ha dotato di alcuni poteri significativi propri.

Maria Angela Orlandi
Dip.to di Scienze Politiche e Internazionali
Università di Genova
mariaangela.orlandi@unige.it