

# Presidenzialismi asiatici: Corea del Sud, Filippine, Singapore

di Mauro Mazza

**Abstract:** Asian Presidentialisms: South Korea, Philippines, Singapore – Presidentialism in Asia has both common and divergent features. In the experiences of South Korea and the Philippines, the variant represented by hyper-presidentialism prevails. However, in the case of South Korea, some parliamentary elements were introduced from the beginning. In turn, the case of Singapore has particularities, consisting of the introduction of presidential elements into a form of parliamentary government (with Confucian influence). Taking into account the typological variety of national systems, it therefore seems preferable to speak of Asian presidentialisms (in the plural form).

**Keywords:** Asian Presidentialisms; Presidentialism With Parliamentary Elements; Hyper-Presidentialism; Parliamentarism With Presidential Elements; South Korea, Philippines, Singapore.

1339

## 1. Premessa: presidenzialismo comparato e ordinamenti asiatici

Gli studi comparativi dedicati al presidenzialismo hanno da tempo evidenziato i rischi che tale forma di governo può rappresentare per le istituzioni democratiche<sup>1</sup>. Tale impostazione risente con evidenza dell'esperienza dei Paesi latino-americani, negli anni sessanta e settanta del secolo scorso<sup>2</sup>. Tuttavia, altri esempi tratti, in particolare, dall'Africa subsahariana hanno dimostrato che il presidenzialismo<sup>3</sup> può agevolare la convivenza dei gruppi etnici, poiché fornisce non trascurabili garanzie per le etno-minoranze escluse dalla gestione del potere. Presidenzialismo e parlamentarismo sono, invece, in situazione di tensione nelle esperienze post-sovietiche dell'Europa centro-orientale, e anche in questi casi si possono riscontrare sia "virtù" che "vizi"<sup>4</sup>.

In tale contesto, muovendo dalle caratteristiche classiche del presidenzialismo<sup>5</sup>, l'esame dei casi di c.d. presidenzialismo asiatico può recare

---

<sup>1</sup> Si veda lo studio seminale di J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, 1990, n. 1 51 ss. Per gli ordinamenti asiatici, v. M. Bünthe, M.R. Thompson, *Perilous presidentialism in Southeast Asia?*, in *Contemporary Politics*, 2018, 251 ss.

<sup>2</sup> Si vedano i contributi dedicati all'America latina in questa Sezione monografica.

<sup>3</sup> Si vedano i contributi dedicati all'Africa in questa Sezione monografica.

<sup>4</sup> Si vedano i contributi dedicati all'Est europeo nella presente Sezione monografica.

<sup>5</sup> Sulle quali v. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2022, 8<sup>a</sup> ed., 168 ss., nonché a commento R. Tarchi, *Riflessioni*

un significativo contributo sia all'avanzamento teorico delle conoscenze che alla eventuale circolazione dei modelli, anche tenuto conto del fatto che si tratta di esperienze comparativamente meno studiate nella letteratura tanto domestica che internazionale<sup>6</sup>. Nel presente lavoro saranno dunque analizzate le esperienze (iper-)presidenziali<sup>7</sup> della Corea del Sud e delle Filippine, nonché la peculiare forma di governo di Singapore, quest'ultima specialmente in relazione agli accresciuti poteri presidenziali<sup>8</sup>. Infine, saranno svolte alcune considerazioni comparative, alla ricerca di (eventuali) caratteristiche comuni del "presidenzialismo asiatico", ovvero, meglio, dei presidenzialismi asiatici.

## 2. Il presidenzialismo (con elementi parlamentari) in Corea del Sud

La data di nascita del presidenzialismo sud-coreano può essere convenzionalmente stabilita al 29 giugno 1987<sup>9</sup>, allorché il regime autoritario annunciò che il prossimo Capo dello Stato sarebbe stato eletto direttamente dal popolo<sup>10</sup>. Tuttavia, il sistema politico-istituzionale della Corea del Sud viene solitamente classificato come esempio di iper-presidenzialismo, ovvero di "Presidenza imperiale"<sup>11</sup>, nel quale l'elettorato esercita limitati poteri di controllo sul Capo dello Stato. Ciò ha indotto a ritenere il caso sud-coreano come chiaro esempio dei pericoli cui può dare luogo il sistema presidenziale, anche nell'ottica della democratizzazione.

In effetti, nell'ordinamento della Corea del Sud si verifica una concentrazione di poteri in capo al Presidente della Repubblica, con la conseguenza del manifestarsi di abusi di potere ed episodi di corruzione. Vi sono, peraltro, aspetti istituzionali dell'ordinamento sud-coreano che lo distinguono da altri sistemi presidenziali, cosicché si parla di

---

*in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, 4259 ss. (nella Sezione monografica che raccoglie gli *Atti della Giornata di studi in onore di M. Volpi*, tenutasi il 18 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Perugia). Osserva giustamente G.F. Ferrari, *A proposito di Mauro Volpi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, 4227 ss. (Sezione monografica *Atti della Giornata di studi in onore di M. Volpi*, cit.), che «il vero focus dell'attenzione di Volpi è rappresentato dalle degenerazioni del modello semipresidenziale e di quello presidenziale (e forse anche di quello parlamentare) verso il presidenzialismo» (cfr. 4231).

<sup>6</sup> V. ora, però, l'ampia disamina di M. Mazza (cur.), *I sistemi del lontano Oriente* (*Trattato di Diritto Pubblico Comparato*, fondato e diretto da G.F. Ferrari), Milano, 2019.

<sup>7</sup> O di presidenzialismo "forte".

<sup>8</sup> Il caso rilevante dell'Indonesia viene esaminato, nell'ambito della presente Sezione monografica, nel contributo di Giacomo Delledonne.

<sup>9</sup> Anno di nascita della c.d. VI Repubblica. V. J. Guichard, *La démocratie sud-coréenne à l'épreuve de la trentaine*, in *Pouvoirs*, n. 167, 2018, 55 ss.; C. Hahm, *Thirty Years Old at Birth? The Constitutional Founding of the Republic of Korea*, in K. Yl Tan, M. Ng (Eds.), *Constitutional Foundings in Northeast Asia*, London, 2022, 153 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Y. Asaba, *Presidentialism in Korea. A Strong President and a Weak Government*, in Y. Kasuya (Ed.), *Presidents, Assemblies and Policy-making in Asia*, Basingstoke-New York, 2013, 40 ss.; A. Croissant, *Delegative Demokratie und Präsidialismus in Südkorea und auf den Philippinen*, Hamburg, *Mitteilungen des Instituts für Asienkunde*, 2002, 115 ss.

<sup>11</sup> Espressione originariamente coniata, con riguardo agli USA, da A.M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston (MA), 1973. Il Presidente diventa, così, una sorta di "Re costituzionale".

presidenzialismo democratico, ovvero di presidenzialismo con caratteristiche parlamentari. Il funzionamento concreto del presidenzialismo sud-coreano consente di comprendere appieno la commistione di istituzioni parlamentari con il sistema presidenziale, in maniera da evitare anche la classificazione della forma di governo della Corea del Sud come semipresidenziale. La caratteristica essenziale del presidenzialismo sud-coreano consiste nella presenza di elementi (o componenti) parlamentari, che influenzano le relazioni tra il potere esecutivo e il potere legislativo, senza però rendere il presidenzialismo sud-coreano, sul piano tipologico, un sistema di mutua dipendenza tra Esecutivo e Legislativo e consentendo altresì di comprendere la ridotta incidenza del presidenzialismo sul processo di democratizzazione sud-coreano.

Le caratteristiche fondamentali del presidenzialismo, muovendo dalla teoria di Montesquieu sulla separazione dei poteri e dai successivi sviluppi, che derivano soprattutto dall'esperienza degli Stati Uniti d'America<sup>12</sup>, in materia di *checks and balances*, sono essenzialmente tre, vale a dire l'elezione diretta del Capo dello Stato, la permanenza in carica sia del Capo dell'Esecutivo che del Parlamento per un termine prefissato e senza che vi sia un legame fiduciario tra il primo e il secondo, nonché la formazione della compagine governativa da parte del Capo dello Stato, con una limitata partecipazione di organi del potere legislativo.

Ai sensi degli art. 65 e 111 della vigente Costituzione, il Capo dello Stato può essere sottoposto al procedimento di *impeachment* a seguito di deliberazione adottata dal Parlamento nazionale<sup>13</sup> con la maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti. In tal caso il Presidente viene giudicato dalla Corte costituzionale<sup>14</sup>. In attesa della pronuncia della Corte costituzionale, il Presidente è sospeso dall'esercizio delle sue funzioni istituzionali<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Si vedano i contributi dedicati al modello statunitense in questa Sezione monografica.

<sup>13</sup> Vale a dire, l'Assemblea nazionale (monocamerale).

<sup>14</sup> Sulla quale v., per esempio, il volume collettaneo ampio e aggiornato dal titolo *The Constitutional Court of Korea as a Protector of Constitutionalism - Global Perspectives* -, con la prefazione di N. Yoo (presidente, dal 2018, della Corte costituzionale della Corea del Sud), Seoul, 2021 (opera realizzata per iniziativa del *Constitutional Research Institute*, istituito presso l'organo sud-coreano di giustizia costituzionale).

<sup>15</sup> Vi è stato un caso molto recente. La ex Presidente Park Geun-hye è stata, infatti, posta in stato di accusa dall'Assemblea nazionale il 9 dicembre 2016 (234 voti favorevoli e 156 contrari), arrestata nel 2017, condannata a 24 anni di reclusione, per corruzione e abuso di potere, nell'aprile 2018 in primo grado, e poi in appello a 25 anni ridotti a 20 con sentenza definitiva emanata dalla Corte suprema nel gennaio 2021, infine, graziata dal (nuovo) Capo dello Stato Moon Jae-in il 31 dicembre 2021 (nell'interesse – secondo quanto dichiarato dal Governo, attraverso il ministro della Giustizia – della «riconciliazione nazionale»). Cfr. Hyung-Jin Kim, *Impeached President Park, Jailed for Corruption, Pardoned by Moon*, in *The Diplomat*, 24 dicembre 2021. Con speciale riguardo alla cessazione del mandato presidenziale di Park Geun-hye deciso (all'unanimità, 8-0) dalla Corte costituzionale sud-coreana il 10 marzo 2017, v. Gi-Wook Shin, R.J. Moon, *South Korea After Impeachment*, in *Journal of Democracy*, 2017, n. 4, 117 ss.; Hyun-Soo Lim, *A Closer Look at the Korean Constitutional Court's Ruling on Park Geun-hye's Impeachment*, in *Yale Journal of International Law*, nel website [www.yjil.yale.edu](http://www.yjil.yale.edu), post del 18 maggio 2017. Park è stata (finora) la prima Presidente sud-coreana rimossa dalla carica mediante una procedura di *impeachment* parlamentare.

Sulla base di queste caratteristiche tipologiche, le vicende storiche della Corea del Sud evidenziano l'esistenza di una forma di governo di tipo presidenziale, perlomeno in misura prevalente. Negli oltre settant'anni di vigenza della Costituzione sud-coreana del 1948, la forma di governo è stata presidenziale, con una breve parentesi tra giugno 1960 e dicembre 1962, quando venne introdotta la forma di governo parlamentare<sup>16</sup>, anche se, a seguito del colpo di Stato del maggio 1961, i militari assunsero il controllo totale del Paese. Tra i diciannove Presidenti della Repubblica finora designati, sette non sono stati eletti mediante votazione diretta popolare. A parte il caso del Capo dello Stato eletto con le modalità della forma di governo parlamentare nel periodo dal 1960 al 1962, e quindi dall'Assemblea nazionale<sup>17</sup>, anche altri cinque Presidenti della Repubblica, che pure sono stati designati nella vigenza di una forma di governo presidenziale, non sono stati eletti direttamente dal popolo. Il primo Presidente della Repubblica della Corea del Sud, eletto nel 1948 per la durata di quattro anni, venne infatti designato mediante elezione presidenziale indiretta da parte dell'Assemblea nazionale, pure essendo il regime, in base alla Costituzione nel testo allora vigente, di tipo presidenziale. A seguito delle modificazioni costituzionali del 1962, 1969 e 1972, in quattro casi il Capo dello Stato venne eletto indirettamente dal Consiglio nazionale per l'unificazione; in altri due casi, il Consiglio predetto venne sostituito dal Collegio elettorale.

Ora, se si prescinde dal caso, evidentemente eccezionale, della prima elezione del Capo dello Stato, resta da dire che, negli altri sei casi di elezione presidenziale indiretta, le candidature per la più alta carica dello Stato sud-coreano sono state formalizzate soltanto dopo la formazione, rispettivamente, del Consiglio nazionale per l'unificazione e del Collegio elettorale. Inoltre, è di fondamentale importanza rilevare che nelle ipotesi da ultimo menzionate il Consiglio nazionale per l'unificazione e il Collegio elettorale potevano votare per un solo candidato. In definitiva, dunque, un sistema molto diverso da quello, per esempio, dell'*Electoral College*<sup>18</sup> statunitense, e tale da fare dubitare della stessa democraticità del sistema costituzionale sud-coreano dell'epoca indicata.

Un altro aspetto istituzionale che ha avuto soluzioni differenti nella storia del diritto costituzionale sud-coreano è rappresentato dalla durata del mandato presidenziale. La versione originale della Costituzione prevedeva il mandato presidenziale di quattro anni, mantenuto anche a seguito delle revisioni costituzionali del 1952 e 1954, ma portato a cinque anni dalle

---

<sup>16</sup> Sui due modelli, in relazione al caso filippino, v. J. Rüländ, *Constitutional Debates in the Philippines: From Presidentialism to Parliamentarianism?*, in *Asian Survey*, maggio-giugno 2003, 461 ss.; E.P. Bolongaita, *Presidential versus Parliamentary Democracy*, in *Philippine Studies*, 1995, n. 1, 105 ss.

<sup>17</sup> L'Assemblea nazionale delle Filippine ha un precedente storico nella *Batasang Pambansa* del periodo coloniale, tra il 1935 e il 1941; quest'ultima Assemblea, tuttavia, rappresentava soltanto un segmento minuscolo della popolazione nativa, essendo l'elettorato attivo ristretto a poche persone, sulla base di requisiti linguistici, di istruzione e censitari. Si veda O.C. Caoili, *The Batasang Pambansa: Continuity in the Philippine Legislative System*, in R. Velasco, S. Mahiwo (Eds.), *The Philippine Legislative Reader*, Quezon City, 1989, 37 ss.

<sup>18</sup> Su cui v., da ultimo, anche nella prospettiva *de iure condendo*, R. Casella, *Stati Uniti: le proposte di riforma dell'Electoral College*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2021, 3315 ss.

modificazioni costituzionali del giugno e novembre 1960, poi riportato a quattro per effetto delle revisioni costituzionali del 1962 e 1969, nuovamente esteso a sei anni in conseguenza degli emendamenti costituzionali del 1972, ampliato ulteriormente a sette anni con la riforma costituzionale del 1980, ridotto quindi a cinque anni con la revisione costituzionale del 1987. L'ultima revisione costituzionale è di speciale importanza, in quanto ha stabilito che il Presidente della Repubblica non può ricevere un secondo mandato. La questione è da tempo dibattuta nella dottrina sud-coreana<sup>19</sup>, in quanto si tratta di una innovazione volta a contrastare la tendenza del Capo dello Stato ad assumere il ruolo di "Presidenza imperiale" (o anche "imperialista").

Nel vigente diritto costituzionale della Corea del Sud, sono sicuramente presenti le caratteristiche del sistema presidenziale. In particolare, spetta al Capo dello Stato la designazione dei membri del Consiglio di Stato (*id est*, dell'Esecutivo nazionale)<sup>20</sup>; il Presidente della Repubblica dispone, inoltre, del potere di veto sulle leggi approvate dal Parlamento<sup>21</sup>, potendo inoltre adottare decreti con rango di fonte primaria (equiparata a quella legislativa) e altresì proporre *referendum*<sup>22</sup>. Tuttavia, vi sono condizionamenti da parte del Parlamento nella scelta dei componenti del Governo nazionale. In particolare, è necessario l'assenso del Parlamento per la nomina del Primo Ministro. Ciò ha indotto una parte della dottrina a prospettare la classificazione dell'ordinamento sud-coreano tra quelli che accolgono la forma di governo semipresidenziale; sotto tale profilo, è stato infatti evidenziato che il consenso del Parlamento alla nomina del Premier non ha natura meramente formale, bensì sostanziale<sup>23</sup>. Sembra, però, più corretto parlare di elementi istituzionali parlamentari che si innestano nella forma di governo presidenziale.

Essi sono (almeno) sette. In primo luogo, l'art. 86, comma 1, della Costituzione sud-coreana richiede il consenso del Parlamento per la nomina presidenziale del Primo Ministro. In secondo luogo, l'art. 63, comma 1, della *lex fundamentalis* prevede il potere del Parlamento di raccomandare la destituzione del Premier come anche dei membri dell'Esecutivo nazionale.

---

<sup>19</sup> Si veda H. Jang, *Twenty Years Experiment. Theories and History of Political Reforms in Korea*, Seoul, 2010.

<sup>20</sup> Il Consiglio di Stato della Corea del Sud comprende, oltre al Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, i Ministri e altri alti funzionari governativi.

<sup>21</sup> Il Capo dello Stato non può rifiutare la promulgazione di una parte soltanto della legge, né ha facoltà di proporre emendamenti. Il veto presidenziale, però, ha natura sospensiva, potendo essere superato dall'Assemblea nazionale (unicamerale) con deliberazione adottata in presenza della maggioranza assoluta dei parlamentari e con il voto favorevole dei due terzi dei votanti, che conferma la versione originale del progetto (così dispongono i commi 4-5 dell'art. 53, *sub* capitolo III, della Costituzione sud-coreana). Cfr. A. Croissant, *Legislative Power, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea*, in *Democratization*, 2003, n. 3, 68 ss.

<sup>22</sup> Ai sensi dell'art. 72, *sub* capitolo IV, della Costituzione, il Capo dello Stato può sottoporre a *referendum* nazionale importanti questioni che riguardano la diplomazia, la difesa nazionale, l'unificazione e altre importanti scelte concernenti il destino nazionale. Come si vedrà nel paragrafo seguente, tale potere non spetta, invece, al Presidente della Repubblica nell'ordinamento filippino.

<sup>23</sup> Così R. Elgie, *What is Semi-Presidentialism and Where Is It Found?*, in R. Elgie, S. Moestru (Eds.), *Semi-Presidentialism Outside Europe*, London, 2007, spec. 8.

In terzo luogo, l'art. 62, comma 1, della Carta costituzionale stabilisce che il Primo Ministro e i singoli Ministri possono presenziare ai lavori sia dell'Assemblea parlamentare che delle sue Commissioni, e che inoltre i membri del Governo possono presentare le loro osservazioni al Parlamento così come rispondere alle interrogazioni parlamentari. In quarto luogo, l'art. 82 Cost. prescrive l'obbligo della controfirma ministeriale per gli atti ufficiali del Presidente della Repubblica. In quinto luogo, l'art. 29, comma 1, della legge sull'Assemblea nazionale consente al Premier e ai titolari di Dicasteri di essere contestualmente membri del Parlamento. In sesto e settimo luogo, con riguardo al procedimento legislativo, in base all'art. 52 della Costituzione il Governo ha la facoltà di presentare disegni di legge in Parlamento<sup>24</sup>, mentre l'art. 54, comma 2, del testo costituzionale vigente prevede che il progetto di bilancio, relativo a ciascun anno fiscale sia parimenti presentato dall'Esecutivo al Legislativo, ai fini della relativa approvazione<sup>25</sup>.

Vi sono perlomeno due aspetti che riguardano gli elementi parlamentari del presidenzialismo sud-coreano che contribuiscono a rendere peculiare la forma di governo del Paese in esame. Per un verso, si tratta di elementi certamente non transitori, dal momento che sussistono fin dalla stesura originaria della Costituzione nel 1948. Forte è, dunque, la differenza rispetto agli ordinamenti latinoamericani, dove elementi parlamentari sono stati introdotti soltanto negli anni novanta del secolo scorso, nell'ambito del processo di democratizzazione. Per altro verso, non sembra però che tali elementi parlamentari siano stati idonei a limitare sul piano istituzionale il potere presidenziale in Corea del Sud.

La commistione di alcuni elementi parlamentari con il presidenzialismo sud-coreano è di natura genetica. Fin dal tempo della liberazione della Corea dal Giappone, nel 1945, scartata l'opzione consistente nel ritorno alla forma di Stato monarchica, non mancarono i fautori dell'adozione della forma di governo parlamentare. Prevalenti erano, però, i sostenitori della introduzione della forma di governo presidenziale, anche in considerazione del fatto che in Corea del Sud dal 1945 al 1948 le regole di governo erano dettate dalle forze statunitensi presenti nel Paese. In verità – come sempre accade – vi furono intense negoziazioni, all'esito delle quali venne adottata la forma di governo presidenziale con elementi parlamentari<sup>26</sup>. D'altro canto, troviamo elementi parlamentari che, sebbene introdotti in epoca successiva al 1948, tuttavia furono “di fatto” presenti *ab origine*. È il caso della sottoposizione del progetto di bilancio al Parlamento, che è contemplato dalla Costituzione a seguito della revisione del 1962, ma che era concretamente effettuata anche in epoca precedente. Un altro caso rilevante riguarda il controllo parlamentare sulla nomina e revoca dei membri del Consiglio di Stato. La Costituzione del 1948, nella versione originaria, prevedeva l'approvazione della nomina sia del Premier che dei

---

<sup>24</sup> C.d. *executive legislation*.

<sup>25</sup> C.d. *executive budget power*.

<sup>26</sup> V. la ricostruzione di J.-O. Yoo, *Memoirs of Drafting the First Constitution*, Seoul, 1980. In particolare, Yu Chin-o sosteneva l'opportunità della forma di governo parlamentare, mentre Syngman Rhee era paladino della forma di governo parlamentare. Lo stesso Rhee divenne il primo Presidente della Corea del Sud (cfr. An byun-hun, *La vie de Rhee Syngman*, Seoul, 2015).

Ministri da parte dell'Assemblea nazionale, e tale impostazione venne mantenuta dalla revisione costituzionale del 1952. Tuttavia, questa versione “forte” di controllo parlamentare venne abolita dalle revisioni costituzionali successive, fino alla ottava revisione costituzionale del 1972 che l'ha nuovamente contemplata. In ogni caso, la versione attuale del controllo è distante da quella originaria. Questo perché, nel 1948, si prevedeva un vero e proprio voto di fiducia (o di sfiducia), mentre attualmente il Parlamento dispone soltanto di un potere di raccomandazione (sia per la nomina che per l'eventuale revoca dei titolari di incarichi ministeriali nell'ambito del Consiglio di Stato, ivi inclusa la carica di Primo Ministro).

Le valutazioni nella dottrina coreana circa l'influenza di elementi parlamentari sul presidenzialismo della Corea del Sud non sono univoche. Mentre alcuni ritengono che tali elementi parlamentari sono idonei a costituire ostacoli per l'azione presidenziale, soprattutto sotto il profilo del mantenimento delle promesse elettorali ma anche per l'adozione di provvedimenti con carattere di urgenza (sociale o di altro genere)<sup>27</sup>, non manca chi sostiene la tesi opposta, ossia che gli elementi parlamentari hanno la potenzialità di rafforzare il potere presidenziale<sup>28</sup>.

I dati empirici sembrano confermare la scarsa influenza degli elementi parlamentari sulla forma di governo presidenziale della Corea del Sud. È vero che il presidenzialismo implica il potere indipendente di nomina e revoca dei membri del governo da parte del Capo dello Stato, senza condizionamenti da parte del Parlamento, ed è altrettanto vero che, invece, nell'ordinamento sud-coreano l'Assemblea nazionale ha *de iure* il potere di intervenire in siffatti processi di nomina e revoca. Ma *de facto*, sulla base dell'esperienza storica, quale è la situazione?

Con riguardo, innanzitutto, alla nomina del Primo Ministro, essa compete al Presidente della Repubblica, ma con l'approvazione dell'Assemblea parlamentare. Sino a ora, sono quarantasei i Primi Ministri nominati dai vari Capi dello Stato. Soltanto in sette occasioni la nomina presidenziale non ha ricevuto l'approvazione del Parlamento. Tra di esse, ben quattro hanno riguardato un unico candidato Premier<sup>29</sup>. Il numero esiguo di mancate approvazioni parlamentari della persona designata come Premier dal Presidente della Repubblica, essenzialmente dovute o alla radicale disapprovazione verso un personaggio politico, o a situazioni di “governo diviso”, con il conseguente conflitto tra potere esecutivo e potere legislativo che può tipicamente derivare nella forma di governo presidenziale dalla doppia legittimazione di cui beneficiano sia l'Esecutivo che il Legislativo, impediscono di considerare questo aspetto degli elementi parlamentari come idoneo ad allontanare il presidenzialismo sud-coreano dallo schema presidenziale classico.

In relazione, poi, alla richiesta parlamentare di revoca di un membro del Consiglio di Stato, troviamo che mediamente si sono avute due richieste

---

<sup>27</sup> Cfr. S. Lee, *The Promise of the President. Legislative Output of Presidential Election Pledged during the Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, and Park Geun-hye Administrations*, in *Korean Association for Policy Studies*, 2019, n. 3, 37 ss.

<sup>28</sup> In tal senso, v. W. Kang, *Constitutional and Political Regime: Beyond the Imperial President*, in S. Lee, J. Lee, W. Kang (Eds.), *The Future and Challenge of Korean Democracy*, Seoul, 2017, 69 ss.

<sup>29</sup> Si trattava di Lee Yun-Young.

in tal senso per anno, con alcuni incrementi di richieste in occasione delle periodiche crisi con la Corea del Nord, e reazioni governative sud-coreane non ritenute all'altezza, nonché in ipotesi di forti crisi economiche e sociali. Tuttavia, sul totale di 167 richieste di revoca, soltanto sei sono state approvate dal Parlamento. Questo significa, evidentemente, che ben 161 sono state invece ritirate dai promotori, oppure respinte in commissione o in seduta plenaria, ovvero ancora sono decadute automaticamente per scadenza dei termini. Ma non basta. Se anche consideriamo l'esito delle sei raccomandazioni parlamentari di revoca approvate, troviamo che soltanto in un caso il membro del Consiglio di Stato è stato effettivamente destituito. In altri quattro casi, infatti, i Ministri interessati hanno rassegnato volontariamente le dimissioni, mentre nel sesto caso la revoca non è stata effettuata dal Capo dello Stato, che si è così discostato nettamente dalla raccomandazione parlamentare. Ne deriva, in definitiva, che il Parlamento sud-coreano non può di fatto, o forse non vuole, esercitare il controllo sull'Esecutivo, in maniera da renderlo responsabile di fronte al Legislativo. Il potere presidenziale, fatta eccezione per i primi anni di attuazione della Costituzione del 1948<sup>30</sup>, non risulta quindi significativamente limitato dall'approvazione e dalla proposta di revoca dei membri del Consiglio di Stato da parte dell'Assemblea parlamentare.

Un aspetto rilevante riguarda il potere di iniziativa legislativa del Presidente della Repubblica, il quale non dispone unicamente del potere di veto rispetto alle deliberazioni parlamentari<sup>31</sup>, ma anche quello di presentare progetti legislativi in Parlamento. La posizione del Capo dello Stato, quindi, è da questo punto di vista sia passivo (*veto power*) che attivo (*executive bills*). Il c.d. potere legislativo del Capo dello Stato non è, in effetti, tipico del sistema presidenziale, dove il potere esecutivo non può introdurre progetti di legge nell'assemblea parlamentare. La sua previsione, come avviene nell'ordinamento costituzionale sud-coreano, rovescia per così dire i termini della questione, nella misura in cui viene in considerazione non tanto il controllo parlamentare dell'Esecutivo, quanto piuttosto il controllo presidenziale dell'Assemblea parlamentare. Naturalmente, il successo parlamentare dei progetti legislativi introdotti dal Presidente dipende anche dalla circostanza che si tratti di una situazione di governo diviso, ovvero di governo unificato. Se, infatti, la maggioranza parlamentare è del medesimo segno politico del Capo dello Stato, le probabilità di approvazione dei detti disegni legislativi aumentano. Si profila, così, l'ipotesi del c.d. iper-

<sup>30</sup> Durante la Presidenza di Syngman Rhee, dal 1948 al 1960, le richieste di revoca furono quindici.

<sup>31</sup> Si tratta di un c.d. *package veto*, non invece di un c.d. *line-item veto*, e quindi il Capo dello Stato non può porre il veto soltanto su una o alcune delle previsioni contenute nel testo approvato dal Parlamento. Il veto presidenziale ha carattere sospensivo e può perciò essere superato, in base al comma 4 dell'art. 53 della Costituzione, mediante una deliberazione adottata dalla Camera dell'Assemblea nazionale dove il progetto legislativo ha avuto origine, con la presenza della maggioranza assoluta dei componenti e la maggioranza dei due terzi dei votanti. Una indagine storica sul veto presidenziale ha evidenziato che si tratta dell'arma più potente di cui dispone il Presidente nella sua perenne battaglia con il Parlamento (cfr. R.A. Watson, *Origins and Early Development of the Veto Power*, in *Presidential Studies Quarterly*, primavera 1987, 401 ss.; A. Croissant, *Legislative Power, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea*, cit.).

presidenzialismo sud-coreano. In definitiva, se i progetti legislativi presidenziali vengono approvati più frequentemente che quelli di origine parlamentare, e se ciò avviene con frequenza ancora maggiore quando non si ha l'ipotesi del governo diviso, è abbastanza chiaro che siamo in presenza di un elemento non tanto parlamentare, quanto piuttosto di irrobustimento del potere del Capo dello Stato.

I dati empirici sostengono tale conclusione. Attraverso la consultazione del sito Web dell'Assemblea nazionale della Corea del Sud<sup>32</sup>, si evince infatti che, nel corso delle diciannove legislature sud-coreane dal 1948 al 2020, e omesso il periodo dal 1960 al 1963 quando la forma di governo non era di tipo presidenziale, il numero complessivo dei progetti legislativi di fonte presidenziale presentati al Parlamento in presenza di un governo unito (non diviso) è stato pari a 5.442, contro 20.354 progetti di legge di origine parlamentare. I progetti legislativi presentati dal Presidente della Repubblica e approvati dal Parlamento sono stati 4.510, quelli di fonte parlamentare 8.796. La percentuale di "successo" nell'Assemblea parlamentare dei disegni legislativi di fonte presidenziale è stata dell'82,87 per cento, ben superiore dunque a quella dei progetti di legge parlamentari, attestatasi al 43,22 per cento. Se, poi, prendiamo in considerazione i periodi di governo diviso, emerge che i disegni di legge presidenziali presentati in Parlamento sono stati complessivamente 3.222, mentre quelli di origine parlamentare ammontano a 26.889. Di essi, 2.501 progetti presidenziali sono diventati legge, contro 10.278 progetti parlamentari. Quanto alle percentuali di "successo" dei progetti in sede parlamentare, essa è stata del 77,62 per cento per i progetti di fonte presidenziale e del 38,22 per cento per quelli parlamentari.

I dati evidenziano che i progetti legislativi presidenziali sono costantemente meno numerosi di quelli parlamentari, ma vengono approvati dall'Assemblea nazionale con molto maggiore frequenza. Inoltre, sia nell'ipotesi di governo unito che in quella di governo diviso, la percentuale di "successo" parlamentare dei progetti di legge presidenziale è più elevata di quella dei progetti di origine parlamentare. Semmai, sia i progetti presidenziali che quelli parlamentari sono adottati dall'Assemblea nazionale con minore frequenza quando ricorre il caso del governo diviso. La c.d. efficacia legislativa aumenta ovviamente quando il governo è unito, cioè con la maggioranza parlamentare che appartiene alla stessa famiglia politico-partitica del Presidente della Repubblica e del Governo; ne deriva, in ultima istanza, che il potere presidenziale di iniziativa legislativa non crea un migliore coordinamento tra Esecutivo e Legislativo, ma accresce unicamente il potere del Capo dello Stato (c.d. iper-presidenzialismo).

### 3. L'iper-presidenzialismo nelle Filippine

Nell'ordinamento costituzionale delle Filippine il Presidente della Repubblica viene eletto direttamente dal popolo e dispone di ampi poteri<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> All'indirizzo Internet <https://korea.assembly.go.kr>.

<sup>33</sup> Sulla Repubblica presidenziale delle Filippine, v. T. Kawanaka, *Trading Compromises: Interaction of Power in the Philippine Presidential System*, in Y. Kasuya (Ed.), *Presidents*,

A uno sguardo d'insieme, emerge che il ruolo presidenziale è “forte”, mentre quello del potere legislativo come anche del potere giudiziario è “debole”<sup>34</sup>. Per di più, il Capo dello Stato invoca spesso il principio della separazione dei poteri per aumentare il proprio potere, ovvero per sottrarsi a controlli esterni, da parte degli altri organi statali. Ne deriva una condizione di frequente tensione tra i controlli costituzionali sull'operato del Presidente della Repubblica, da un lato, e, dall'altro lato, le modalità con le quali di fatto il Capo dello Stato esercita i suoi poteri.

Non si può dire che, nella storia costituzionale filippina, le cose siano sempre andate in questo modo<sup>35</sup>. La prima Costituzione, risalente al 1899, conteneva infatti il disegno istituzionale di un Legislativo “forte”, accanto a un Esecutivo relativamente “debole”. Le successive Costituzioni, adottate nel 1935 e 1973, rovesciarono invece questa impostazione, attribuendo ampi poteri all'Esecutivo<sup>36</sup>. L'attuale Costituzione delle Filippine, approvata nel 1987<sup>37</sup>, ha tentato di introdurre alcune limitazioni al potere presidenziale, nell'ottica di un parziale ritorno alla situazione costituzionale del 1899, ma non pare invero avere avuto successo in tale direzione, poiché il ruolo del Capo dello Stato si mantiene preponderante.

In base all'art. VII della Costituzione del 1987, il vertice del potere esecutivo è rappresentato dal Presidente, eletto direttamente dal popolo con un mandato di sei anni. Poiché la disposizione costituzionale si limita a stabilire che il Capo dello Stato non è rieleggibile, si è posta la questione di sapere se, dopo una interruzione, è comunque consentita una nuova elezione della stessa persona alla più alta carica dello Stato. Il problema è stato sollevato, in passato, dal Presidente Joseph Estrada, e la Commissione elettorale diede al quesito, nel gennaio 2010, risposta affermativa.

---

*Assemblies and Policy-making in Asia*, cit., 89 ss.; A. Croissant, *Delegative Demokratie und Präsidialismus in Südkorea und auf den Philippinen*, cit.

<sup>34</sup> Cfr.: Ham Seong-deuk, *Le rôle nouveau du nouveau Président, La réforme de l'administration publique et le changement du domaine public, Mémoire de La Conférence d'étude de l'Académie de l'administration publique de la Corée*, Seoul, 2002; Jung Jong-seop, *Le gouvernement du régime présidentiel en Corée du sud - l'approche de la politique constitutionnelle*, Seoul, 2012; M.R. Thompson, *The Presidency: a Relational Approach*, in Id., E.V.C. Batalla (Eds.), *Routledge Handbook of the Contemporary Philippines*, London-New York, 2018, 118 ss.; M.R. Thompson, *The Philippine Presidency in Southeast Asian Perspective: Imperiled and Imperious Presidents but not Perilous Presidentialism*, in *Contemporary Politics*, 2018, 325 ss.

<sup>35</sup> Si vedano Kim Cheol-su, *L'histoire constitutionnelle en Corée*, Seoul, 2008, nonché prima Kim Yeong-su, *L'histoire constitutionnelle en Corée*, Seoul, 2000.

<sup>36</sup> V. I.R. Cortés, *The Philippine Presidency. A Study of Executive Power*, prefaz. di P.G. Kauper, Quezon City, 1966. Durante il periodo, dal 1935 al 1946, in cui le Filippine ebbero lo status di membro del *Commonwealth*, sotto la protezione degli Stati Uniti d'America, il Presidente era parimenti capo del Governo e Capo dello Stato, sulla base della *Commonwealth Constitution* del 1935 (rimasta vigente anche dopo che l'arcipelago filippino divenne indipendente nel 1946, e su cui v. I.B. Powell, *The Commonwealth of the Philippines*, in *Pacific Affairs*, marzo 1936, 33 ss.).

<sup>37</sup> Sul testo costituzionale v., per esempio, J.G. Bernas, *The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. A commentary*, Quezon City, 2003; R.S. Lazo, *Philippine governance and the 1987 Constitution*, Quezon City, 2009; H.S. De Leon, H.M. De Leon Jr., *Textbook on the Philippine Constitution*. Quezon City, 2011.

Un aspetto rilevante del potere presidenziale è rappresentato dalla supervisione generale del Capo dello Stato sulle amministrazioni locali<sup>38</sup>. Si intende che il potere presidenziale non ha natura di controllo, ma è volto più genericamente ad assicurare che i governi locali e i funzionari esercitino i loro doveri istituzionali in conformità sia con la Costituzione che con le leggi. Le disposizioni in tema di amministrazione decentrata sono contenute nel codice del governo locale del 1991. Esso attribuisce autonomia alle amministrazioni locali, riconoscendo alcune forme di devoluzione di poteri. In particolare, il codice del governo locale stabilisce che le amministrazioni decentrate dispongono sia di risorse economiche c.d. proprie, derivanti cioè dalla tassazione locale, sia (in misura principale) di somme trasferite dall'erario dello Stato. Secondo quanto stabilito dalla Corte suprema delle Filippine con la decisione del 19 luglio 2000 nella causa *Aquilino Q. Pimentel Jr v. Alexander Aguirre*<sup>39</sup>, il trasferimento delle risorse finanziarie dal centro alla periferia deve avvenire «automaticamente e senza ritardo». Tuttavia, non sempre la distribuzione dei fondi è avvenuta senza intoppi. Per esempio, la Corte suprema delle Filippine, con la sentenza del 2004 nella causa *The Province of Batangas v. Hon. Alberto G. Romulo et al*<sup>40</sup>, ha statuito l'incostituzionalità del comportamento tenuto dal Presidente della Repubblica, consistente nel ritardo nell'assegnazione delle somme spettanti alle amministrazioni locali. In quel caso, evidentemente, il Capo dello Stato aveva tentato di esercitare il suo potere concedendo ovvero negando, o meglio ritardando, la distribuzione dei finanziamenti alle amministrazioni decentrate, in maniera da premiare gli alleati politici e, al contrario, “sanzionare” e mettere “sotto pressione” gli avversari, usando in definitiva l'assegnazione delle risorse finanziarie come uno strumento per esercitare influenza politica.

Come avviene tipicamente nella forma di governo presidenziale, il rimedio ultimo<sup>41</sup> per sanzionare il Capo dello Stato è rappresentato, nell'ordinamento filippino, dal procedimento di *impeachment*. La messa in stato di accusa viene disciplinata nell'art. XI, sezioni 1-3, della Costituzione. Non soltanto il Presidente della Repubblica, ma anche il Vice-Presidente, nonché i membri della Corte suprema, della Commissione costituzionale e l'*Ombudsman*, possono essere sottoposti a *impeachment* e, se ritenuti colpevoli, rimossi dalla relativa carica, nelle ipotesi di violazione della Costituzione, tradimento, concussione, corruzione, altri gravi crimini o tradimento della fiducia pubblica. Il procedimento *de quo* può essere avviato da ogni membro della Camera dei rappresentanti, ovvero anche da ciascun cittadino, con il sostegno però di un deputato. Il ricorso viene quindi trasmesso, per la necessaria attività istruttoria e investigativa, ad un apposito Comitato della Camera dei rappresentanti. Se il ricorso viene ritenuto procedibile dalla maggioranza assoluta dei componenti del Comitato, la risoluzione del Comitato è trasmessa alla Camera dei rappresentanti, la quale può deliberare, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, la messa in stato di accusa (del Capo dello Stato). A questo punto, la risoluzione della Camera dei

<sup>38</sup> Cfr. l'art. X, sezione 4, della Costituzione.

<sup>39</sup> G.R. n. 132988.

<sup>40</sup> G.R. n. 152774.

<sup>41</sup> C.d. *last resort*.

rappresentanti (Camera bassa) viene trasmessa al Senato (Camera alta), per la relativa valutazione e decisione. Il Senato, formato da ventiquattro membri, può deliberare la condanna della persona sottoposta al procedimento di messa in stato di accusa, con la maggioranza di (almeno) due terzi dei suoi componenti. Quando l'*impeachment* riguarda il Capo dello Stato, il Senato è presieduto dal *Chief Justice* della Corte suprema, il quale peraltro non dispone del diritto di voto<sup>42</sup>. La Corte suprema ha avuto occasione di pronunciarsi sul procedimento di messa in stato di accusa. In particolare, si segnala la decisione dell'organo di vertice del sistema giudiziario pronunciata il 10 novembre 2003 nella causa *Ernesto B. Francisco v. House of Representatives*<sup>43</sup>. In tale decisione, i giudici supremi hanno in primo luogo affermato la loro competenza a esaminare il processo costituzionale di *impeachment*; in secondo luogo, hanno deciso che, perché la messa in stato di accusa possa essere promossa da un privato cittadino, è comunque necessario che vi sia l'affermazione nel ricorso di una chiara violazione di specifici limiti costituzionali, ovvero di diritti costituzionali delle parti private.

Nell'ordinamento delle Filippine, in diverse occasioni vi sono state controversie (anche legali) in tema di poteri costituzionali impliciti o residuali del Capo dello Stato. Il testo costituzionale, infatti, consente al Presidente della Repubblica di emanare decreti, in una misura comparativamente più ampia rispetto, per esempio, a ciò che avviene negli Stati Uniti d'America. Specialmente nelle situazioni di emergenza, tale potere di decretazione è stato largamente utilizzato dal Capo dello Stato, spesso al fine di estendere i limiti costituzionali del loro potere. Si istituisce, così, uno stretto rapporto, e talvolta una sovrapposizione, tra *decree-making powers* ed *emergency powers* del Presidente della Repubblica<sup>44</sup>. I decreti emergenziali, d'altro canto, sono suscettibili di frequente uso in un contesto politico e sociale come quello delle Filippine, segnato da ricorrenti e violenti conflitti interni. È pure vero che, dopo l'adozione dei decreti presidenziali, va ricercata l'approvazione del Parlamento ma, appunto, si tratta soltanto di una (eventuale) conferma *ex post*, e inoltre l'intervento del potere legislativo non è idoneo a cancellare eventuali danni prodottisi *medio termine* (nel periodo, cioè, di vigenza dei decreti del Presidente della Repubblica).

Per esempio, alcune iniziative della ex Presidente della Repubblica filippina Gloria Macapagal-Arroyo<sup>45</sup> hanno destato discussione. Così quando il Capo dello Stato ha emanato *executive orders* senza alcuna preventiva deliberazione parlamentare, sostenendo che si era in presenza di una situazione di emergenza<sup>46</sup>. Oppure allorché la stessa Macapagal-Arroyo ha proceduto, per iniziativa unilaterale, a riorganizzare importanti agenzie e uffici governativi, senza tenere conto dello *status* di indipendenza attribuita

---

<sup>42</sup> V. la sezione 3(6) dell'art. XI della Costituzione.

<sup>43</sup> R.G. n. 160261.

<sup>44</sup> Sul punto, v. J. Rüländ, C. Jürgenmeyer, M.H. Nelson, P. Ziegenhain, *Parliaments and Political Change in Asia*, Singapore, 2005, 78 ss.

<sup>45</sup> In carica dal 2001 al 2010. È la figlia del nono Presidente filippino Diosdado Macapagal.

<sup>46</sup> Non si è trattato, propriamente, di decreti presidenziali autonomi. Essi, naturalmente, aggirano, erodono e con il tempo marginalizzano il Legislativo. Possono sicuramente aprire la strada a un sistema di governo autoritario.

costituzionalmente a tali agenzie/uffici. Oppure ancora quando Macapagal-Arroyo ha esercitato pressioni per la nomina di funzionari in ruoli-chiave dell'amministrazione, per di più con funzioni e poteri di controllo nei confronti dell'Esecutivo. Ovvero, infine, quando la medesima Presidente si è sottratta a controlli e responsabilità per "stalli" istituzionali, che peraltro lei stessa aveva in parte contribuito a determinare<sup>47</sup>.

Particolarmente rilevante è stato il caso concernente l'*Executive Order* n. 464 del 26 settembre 2005, recante «*Ensuring Observance of the Principle of Separation of Powers, Adherence to the Rule on Executive Privilege and Respect for the Rights of Public Officials Appearing in Legislative Inquiries in Aid of Legislation Under the Constitution, and For Other Purposes*», che impediva ai funzionari pubblici di comparire come testimoni di fronte al Parlamento (Congresso), per riferire quanto a loro conoscenza in relazione a ipotesi di corruzione. La Presidente invocò allora il principio della separazione dei poteri. La Corte suprema, adita sulla questione, pronunciò la sentenza del 20 aprile 2006 nella causa *Senate of the Philippines v. Eduardo R. Ermita*<sup>48</sup>, nella quale, pure invalidando alcune parti del provvedimento presidenziale impugnato, ne confermava il nucleo fondamentale. Per i supremi giudici filippini, infatti, il Capo dello Stato dispone del potere sia costituzionale che legislativo di vietare l'audizione parlamentare dei funzionari, quando ricorrono motivi attinenti alla sicurezza nazionale ovvero all'interesse pubblico. Tali motivi devono però essere esplicitati, la quale cosa non era avvenuta nell'*E.O.* contestato *apud iudicem*, cosicché ne derivava – secondo la Corte suprema – una violazione del diritto all'informazione dell'Assemblea parlamentare. Questo perché, secondo i giudici, una democrazia repubblicana come quella filippina richiede che la vecchia presunzione di segretezza, propria dell'epoca monarchica e nobiliare, ceda ormai il passo alla contraria presunzione di pubblicità, che si basa sulla dottrina della sovranità popolare. La Presidente della Repubblica Arroyo, in presenza di una decisione giudiziaria che aveva così accertato l'invalidità delle sezioni 2(b) e 3 dell'*E.O.*, confermando invece la validità delle sezioni 1 e 2(a), revocò comunque l'*Executive Order* n. 464 il 5 marzo 2008, a seguito di richiesta in tal senso formulata dalla Conferenza episcopale delle Filippine<sup>49</sup>.

Nell'esperienza costituzionale filippina, la decretazione presidenziale ha assunto prevalentemente il carattere emergenziale, per fra fronte più che a situazioni di crisi economica a condizioni di conflitto sociale. D'altro canto, i decreti presidenziali emergenziali hanno grande rilevanza, nella misura in cui determinano la sospensione della protezione legale dei soggetti privati. In presenza, dunque, di siffatti *executive orders*, le forze di polizia e sicurezza

---

<sup>47</sup> Il regime combina, infatti, democrazia e c.d. illiberalismo; i governanti vengono, cioè, eletti democraticamente, ma poi ignorano i limiti al proprio potere. Così, efficacemente, R. Tarchi, *Le "democrazie illiberali" nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online*, 2020, spec. 4156.

<sup>48</sup> R.G. n. 169777.

<sup>49</sup> A commento, v. D.A. Desierto, *Universalist Constitutionalism in the Philippines: Restricting Executive Particularism in the Form of Executive Privilege*, in *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 2009, 80 ss.

interna possono condurre operazioni al di fuori della cornice istituzionale ordinaria, con sospensione delle garanzie individuali.

Le fonti del potere presidenziale di decretazione, che assume una natura quasi-legislativa, sono di rango sia costituzionale che legislativo. Viene in considerazione, in particolare, il codice amministrativo del 1987<sup>50</sup>. Nel capitolo 2, sezioni 2-7, il codice prevede cinque tipologie di decreti presidenziali. In primo luogo, troviamo gli *executive orders* di carattere generale o permanente, adottati dal Capo dello Stato per l'attuazione di disposizioni costituzionali o legislative. In secondo luogo, abbiamo gli *executive-administrative ordres*, relativi a normative di fonte governativa. In terzo luogo, vengono in considerazione gli *executive orders* che dichiarano una condizione (o *status*) di pubblico interesse. In quarto luogo, vi sono i c.d. *memorandum orders*, o circolari presidenziali, perlopiù dedicati ad aspetti di dettaglio dell'organizzazione e del funzionamento degli organi e uffici pubblici. In quinto luogo, sono contemplati gli *orders* emanati dal Capo dello Stato nella sua qualità di Comandante delle Forze armate delle Filippine.

Quando il Capo dello Stato emana *executive orders* in materie riservate alla competenza del Legislativo, egli<sup>51</sup> necessita della preventiva delega del Parlamento. La delega legislativa può riguardare la fissazione di aliquote tariffarie e tributarie, ovvero l'esercizio dei poteri emergenziali. Così circoscritta dalle sezioni 23-24 e 28 dell'art. VI della Costituzione, la decretazione presidenziale sembrerebbe avere ridotti margini di estrinsecazione. In verità, le cose non stanno effettivamente così. Questo perché la Corte suprema delle Filippine ha interpretato con larghezza i presupposti della delega da parte del Congresso al Capo dello Stato. In particolare, la Corte suprema ha effettuato un inventario delle possibili motivazioni poste alla base dell'autorizzazione parlamentare alla decretazione presidenziale. Esse includono situazioni definite in termini ampi (se non addirittura vaghi), quali l'interesse della legge e dell'ordine, il pubblico interesse, la giustizia e l'equità, il benessere sociale, la semplificazione, l'economicità, l'efficienza, la standardizzazione, fino ad arrivare alla regolamentazione dell'attività medica e alle condizioni di lavoro. Ciò è avvenuto mediante un "trattico" di decisioni della Corte suprema, rappresentate dalla decisione del 17 luglio 2007 nella vertenza *Romeo P. Gerochi, et al v. Dept of Energy*<sup>52</sup>, nonché prima dalla sentenza del 23 luglio 1998 nella causa *Blas F. Ople v. Ruben D. Torres et al*<sup>53</sup>, e dalla pronuncia del 10 febbraio 1998 nella vertenza *Association of Philippine Coconut Dessicators v. Philippine Coconut Authority*<sup>54</sup>. Soprattutto la decisione sopra menzionata della Corte suprema delle Filippine del 2007 appare rilevante, anche perché ricorre all'uso giurisprudenziale del diritto comparato, mediante il richiamo alla opinione concorrente di Justice Benjamin N. Cardozo nella vertenza decisa dalla Corte suprema degli Stati Uniti d'America pronunciata il 7 maggio 1935 nella causa *A.L.A. Schechter Poultry Corporation v. United States*<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> A sua volta emanato con l'*Executive Order* n. 292.

<sup>51</sup> *Recte*, lui o lei (l'oi).

<sup>52</sup> R.G. n. 159796.

<sup>53</sup> R.G. n. 127685.

<sup>54</sup> R.G. n. 110526.

<sup>55</sup> 295 U.S. 495 (1935).

Un altro aspetto di sicuro interesse per chi ricopre la carica di Capo dello Stato in una forma di governo presidenziale è rappresentato dalla designazione di persone a lui (o lei)<sup>56</sup> “vicine” dal punto di vista politico in ruoli chiave dell’amministrazione pubblica, delle agenzie governative, delle corti di giustizia (specialmente di quelle di vertice). Si può anzi osservare che un buon metro per misurare i poteri presidenziali consiste proprio nel valutare quali e quanti alleati il Capo dello Stato riesce (*id est*, ha il potere, nonché l’abilità) di insediare nelle cariche più importanti della società e dello Stato.

Non si può certo dire che tale tematica sia estranea all’esperienza costituzionale filippina. In quell’ordinamento, il Presidente della Repubblica dispone, in base alla sezione 16 dell’art. VII della Costituzione del 1987, di ampi poteri di nomina. In definitiva, le prerogative presidenziali relative alla designazione di alti funzionari trovano un temperamento soltanto nei poteri riconosciuti a due altre istituzioni. Si tratta della Commissione per le nomine, prevista dalla sezione 18 dell’art. VI della Carta costituzionale, nonché del Consiglio giudiziario e dell’avvocatura, contemplato dalla sezione 8(1) dell’art. VIII della Costituzione.

Con riguardo alle funzioni della Commissione per le nomine, formata da venticinque membri, essa esprime il proprio assenso alla nomina dei più alti funzionari dello Stato, vale a dire i capi dei dipartimenti amministrativi, gli ambasciatori e i vertici delle Forze armate. L’assenso della predetta Commissione è, altresì, necessario per la nomina dei componenti della Commissione di controllo (finanziario), della Commissione per la pubblica amministrazione, come anche della Commissione sulle elezioni. In base alla (nuova) legge sulla Banca centrale delle Filippine, approvata il 10 giugno 1993<sup>57</sup>, anche il Governatore della Banca centrale viene designato dal Presidente della Repubblica, con l’assenso della Commissione per le nomine. Di particolare rilevanza sono le nomine concernenti la Commissione di verifica finanziaria, la Commissione per la P.A. e la Commissione elettorale, poiché in definitiva si tratta di organi che esercitano funzioni di controllo nei confronti del potere esecutivo. Al di sotto di questo livello di vertice, le nomine di competenza sono effettuate direttamente dal Capo dello Stato. Esse, peraltro, riguardano anche posti di rilievo, come avviene per i componenti del *Monetary Board*, ai sensi della legge sulla Banca centrale, nonché della *Securities and Exchange Commission*, secondo quanto stabilisce il vigente *Securities Regulation Code*, promulgato dal Presidente della Repubblica il 19 luglio 2000<sup>58</sup>. Quanto, poi, all’*Ombudsman*, il titolare della relativa carica, come anche i Vice-Difensore civico, sono parimenti nominati dal Capo dello Stato, previa raccomandazione (indicazione) del Consiglio giudiziario e dell’avvocatura. Il Presidente della Repubblica ha facoltà di destituire i funzionari da lui (o lei)<sup>59</sup> nominati, con provvedimento adottato allorché il Congresso (Parlamento) non è in sessione; tale decisione presidenziale rimane valida a meno che incontri la disapprovazione espressa della Commissione per le nomine, e comunque fino a quando il Congresso

---

<sup>56</sup> *Id est*, lui.

<sup>57</sup> R.A. (*Republican Act*) n. 7653.

<sup>58</sup> R.A. (*Republican Act*) n. 8799.

<sup>59</sup> Lei.

non sia nuovamente in sessione. Il potere presidenziale di nomina incontra ulteriori limitazioni in certi casi, secondo previsioni che già erano contenute nella Costituzione filippina del 1935. Così, alcune leggi che, per esempio, hanno istituito nuove agenzie governative, hanno altresì stabilito che la nomina presidenziale dei funzionari di vertice avvenga a favore di persone indicate da altri organi amministrativi, oppure entro una rosa di candidati sottoposti al Capo dello Stato. Mentre per alcune delle scelte presidenziali esse vengono limitate alle persone indicate da altri organi sulla base di quanto stabilisce la Costituzione, come avviene specialmente per i membri della Commissione per le nomine nonché per i giudici della Corte suprema, in conformità con le previsioni contenute nell'art. VIII, sezioni 8(2), (5), e sezione 9 della *lex fundamentalis*, le ulteriori limitazioni, che discendono invece da leggi ordinarie, sono state ritenute comunque valide dalla Corte suprema con la decisione del 21 luglio 2006, pronunciata nella causa *Armita B. Rufino v. Baltazar N. Endriga*<sup>60</sup>.

Rilevante è, altresì, la funzione di controllo delle scelte dell'Esecutivo svolta dal Consiglio giudiziario e dell'avvocatura. Come si è in parte anticipato sopra, in alcuni casi il Consiglio stesso raccomanda la scelta da parte del Presidente della Repubblica di determinate persone, come accade per esempio per i membri del potere giudiziario, fatta eccezione però per i giudici della Corte suprema<sup>61</sup>, e inoltre per i componenti della Commissione per la pubblica amministrazione, per la Commissione sulle elezioni e la Commissione per il controllo finanziario, fermo restando quindi la facoltà del Capo dello Stato, quantomeno in astratto, di designare altre persone. In altri casi, tuttavia, la scelta presidenziale è vincolata alla lista di nomi sottoposti al Capo dello Stato dalla Commissione giudiziaria e per l'avvocatura. Così avviene, in particolare, per la nomina dei giudici della Corte suprema, nonché dell'*Ombudsman* e dei suoi Vice.

Vi sono, però, almeno due fattori che indeboliscono alquanto i poteri di controllo sulle scelte presidenziali. Per un verso, la Corte suprema ha stabilito che, nell'inerzia della Commissione per le nomine, il Capo dello Stato può senz'altro procedere alle relative designazioni, che rimangono valide sino a una eventuale presa di posizione contraria della Commissione anzidetta. L'importante decisione è stata adottata dai giudici di vertice del sistema giudiziario delle Filippine con la sentenza del 2 aprile 2002 nella causa *Angelina G. Matibag v. Alfredo M. Benipayo*<sup>62</sup>.

Per altro verso, la lista dei nominativi sottoposti alla considerazione del Capo dello Stato è stata talvolta rifiutata, e rispedita al mittente, dal Presidente della Repubblica. Per esempio, la Presidente Gloria Macapaga-Arroyo, a metà estate del 2009, ha respinto la rosa dei nomi a lei presentata dal Consiglio giudiziario e forense per la designazione di giudici della Corte suprema. In quel caso, per i due posti disponibili di giudice della Corte suprema, furono proposti altri nominativi di candidati, al fine della scelta presidenziale.

---

<sup>60</sup> R.G. n. 139554.

<sup>61</sup> Su cui v. subito dopo nel testo.

<sup>62</sup> R.G. n. 149036.

Un ulteriore, e ultimo, aspetto che merita in questa sede considerazione è quello concernente la sfera dei controlli sul potere presidenziale.

In primo luogo, si pone evidentemente il procedimento di *impeachment*. Tuttavia, bisogna osservare che si tratta di un rimedio estremo, non certamente di *routine*. Se, infatti, fosse frequente (non soltanto, ovviamente, nelle Filippine) la messa in stato di accusa del Capo dello Stato, ciò rappresenterebbe una crisi irreversibile del patto costituzionale. Per di più, se il potere legislativo è “debole” rispetto a un potere esecutivo viceversa “forte”, non sarà facile attivare il procedimento di *impeachment*<sup>63</sup>. E infatti, nella storia costituzionale delle Filippine, la messa in stato di accusa del Capo dello Stato si è verificata soltanto una volta, contro il Presidente Joseph Estrada, il quale rassegnò le dimissioni dalla carica prima della conclusione del procedimento medesimo<sup>64</sup>.

Occorre, inoltre, valutare il rendimento delle altre istituzioni (indipendenti) di garanzia, che però appare largamente insoddisfacente sotto il profilo del controllo del potere presidenziale nelle Filippine.

I principali (almeno potenziali) “controllori” del Presidente della Repubblica sono, nell’ordinamento filippino, la Corte suprema e l’*Ombudsman*. Quanto alla prima, il suo ruolo istituzionale risulta rafforzato dalla Costituzione del 1987. Essa dispone, nella parte finale della sezione 1 dell’art. VIII, che tra le funzioni della Corte suprema vi è quella di «determinare se vi sia stato o meno un grave abuso di discrezionalità che equivalga a mancanza o eccesso di giurisdizione da parte di qualsiasi ramo o strumento del Governo». In passato, tuttavia, la Corte suprema ha evitato di giudicare gli eccessi (veri o presunti) del potere presidenziale, invocando il limite derivante dalla *political question doctrine*<sup>65</sup>.

Con riferimento al Difensore civico nazionale<sup>66</sup>, la cui disciplina è contenuta oltreché nell’art. XI della Costituzione del 1987 nella legge sull’*Ombudsman* del 17 novembre 1989<sup>67</sup>, occorre osservare che, “sulla carta”<sup>68</sup>, esso dispone di poteri penetranti, che sono stati altresì ampliati dalla legge da ultimo menzionata. Questo perché, in base alla legge del 1989, il Difensore civico nazionale ha anche il potere di iniziare l’azione penale. Tuttavia, tale iniziativa processuale non può colpire il Capo dello Stato mentre si trova nell’esercizio delle sue funzioni, essendo invece posposta al momento in cui non ricopre la più alta carica dello Stato. Ciò è avvenuto in effetti, ma soltanto in un caso, che ha interessato l’ex Presidente Joseph Estrada, a seguito delle sue dimissioni giudicate «costruttive» dalla Corte suprema nella sentenza del 2 marzo 2001, relativamente alla (complessa)

---

<sup>63</sup> In tal senso, v. K.L.T. Uy, *Prosecuting the president: What is, and what can be*, in *Philippine Law Journal*, 2010, 1000 ss.

<sup>64</sup> Si rinvia, per i dettagli della vicenda politica e processuale, a M. Mazza, *Filippine: La Corte Suprema riconosce la legittimità della destituzione dell’ex Presidente Estrada*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, 764 ss.

<sup>65</sup> Ciò è avvenuto, per esempio, nella causa *Ernesto B. Francisco v. House of Representatives*, citata *supra*.

<sup>66</sup> Nelle Filippine denominato *Tanodbayan*.

<sup>67</sup> R.A. (*Republican Act*) n. 6770.

<sup>68</sup> *Id est, on paper*.

vertenza *Joseph E. Estrada v. Aniano Desierto et al*; *Joseph E. Estrada v. Gloria Macapagal-Arroyo*<sup>69</sup>.

In via generale, però, non si registra un attivismo del Difensore civico nazionale nel controllare il potere presidenziale. Vi sono, al riguardo, diverse ragioni. Da una parte, l'*Ombudsman* non viene designato, per esempio, dal Parlamento, ma dal Presidente della Repubblica, in una lista di nominativi proposta dal Consiglio giudiziario e forense. La scelta presidenziale non necessita di successiva approvazione, nemmeno da parte della Commissione per le nomine. In tale contesto politico e istituzionale, è chiaro che il Presidente della Repubblica non designerà alla carica di *Ombudsman* un a persona (da lui/lei)<sup>70</sup> considerata “troppo” indipendente. Dall'altra parte, non si può evitare di ricordare che i poteri dell'*Ombudsman* possono entrare in collisione con le funzioni di investigazione e processuali della magistratura ordinaria; la stessa Corte suprema, pur affermando il pieno rispetto delle competenze istituzionali dell'*Ombudsman*, non ha infatti mancato di rilevare, nella decisione del 12 aprile 2002 relativa alla vertenza *Orlando S. Salvador v. Ombudsman Aniano A. Desierto*<sup>71</sup>, che, se sussistono «buone e impellenti ragioni», l'autorità giudiziaria può esercitare i suoi poteri parallelamente al Difensore civico nazionale.

Poche parole, infine, sono da dedicare a ulteriori istituzioni di controllo, del tutto inefficaci sia *de iure* che *de facto*. Così è per la Commissione di verifica contabile, che interviene quasi esclusivamente *ex post* a verificare i contratti conclusi dalle pubbliche amministrazioni, incluso l'Ufficio del Presidente della Repubblica. Ancora meno incisive sono le funzioni concretamente svolte sia dal Dipartimento della Giustizia che dalla Commissione presidenziale anti-corrruzione<sup>72</sup>, che sono legati da un rapporto di dipendenza con l'Ufficio del Presidente della Repubblica, e che quindi dispongono di una ristrettissima (se non inesistente) sfera di indipendenza dal Capo dello Stato, del quale è ben improbabile che si spingano a sindacare l'operato.

#### 4. Alcuni cenni sulla Repubblica (parlamentare) di Singapore e il ruolo (rafforzato) del Capo dello Stato

Sulla scia delle riflessioni dottrinali meritoriamente dedicate alla tematica (fin qui, piuttosto negletta) dei c.d. micro Stati<sup>73</sup>, è utile svolgere alcune considerazioni relative al peculiare ordinamento di Singapore. Sebbene, infatti, il diritto pubblico e costituzionale della città-Stato di Singapore adotti la forma di governo parlamentare, mutuata dal modello *Westminster* e

---

<sup>69</sup> R.G. n. 146710-15; 146738. Si noti che Aniano Desierto era, appunto, l'*Ombudsman* delle Filippine (dal 1995 al 2002).

<sup>70</sup> Løi.

<sup>71</sup> R.G. n. 135482.

<sup>72</sup> *Presidential Anti-Corruption Commission* (PACC), o anche *Presidential Anti-Graft Commission* (PAGC). La PACC/PAGC è stata creata con l'*Executive Order* n. 43 del 4 ottobre 2017.

<sup>73</sup> Cfr. E. Bertolini, *I micro Stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019.

ibridata da molteplici elementi tratti invece dalla tradizione confuciana<sup>74</sup>, tuttavia con la riforma costituzionale del 1991 i poteri presidenziali sono stati accresciuti, cosicché è qui necessario svolgere alcuni (sia pure veloci) approfondimenti.

Il Capo dello Stato singaporiano, che fino alla revisione costituzionale del 1991 veniva eletto con voto parlamentare, è ora scelto direttamente con voto popolare, secondo quanto stabilisce l'art. 17A, comma 1, della Costituzione del 1965, più volte emendata<sup>75</sup>. La durata del mandato presidenziale è di sei anni.

Per effetto delle innovazioni, il Presidente della Repubblica non ha più soltanto un ruolo di rappresentanza formale, ma dispone di poteri discrezionali, i quali spesso richiedono, per il loro effettivo esercizio, l'assistenza del Consiglio dei Ministri, ovvero di un Ministro. Quest'ultimo, a sua volta, agisce sotto l'autorità generale del Governo nazionale, ovvero del *Council of Presidential Advisers* (CPA), creato con la riforma costituzionale del 1991 con il compito di fornire consulenze e raccomandazioni al Capo dello Stato<sup>76</sup>.

In alcune materie, i poteri discrezionali del Presidente della Repubblica sono rilevanti. Così avviene per le funzioni presidenziali in tema di applicazione, da parte del Governo nazionale, della legge sulla sicurezza interna<sup>77</sup>, come anche della legge sul mantenimento dell'armonia religiosa<sup>78</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 48 della legge sulla sicurezza interna, spetta al Presidente della Repubblica la proclamazione dello stato di sicurezza in un'area del territorio nazionale che il Capo dello Stato ritenga essere seriamente minacciata.

Il ruolo del Capo dello Stato è, poi, di speciale rilievo sotto il profilo dell'utilizzo delle riserve finanziarie di Singapore. Si è parlato, al riguardo, del Presidente della Repubblica come custode della “seconda chiave”, nel senso che il detentore della “prima chiave” è il Governo nazionale<sup>79</sup>, rispetto alla cui decisione di attingere alle riserve il Capo dello Stato può però esercitare il potere di veto. Tale peculiare meccanismo di salvaguardia è stato concretamente utilizzato una sola volta, nel 2009, per far fronte alla crisi finanziaria globale. In quella occasione, il Presidente singaporiano S.R. Nathan non si oppose all'uso delle riserve finanziarie del Paese<sup>80</sup>, finalizzato, sulla base del programma governativo, alla salvaguardia dei posti di lavoro.

Il Presidente della Repubblica partecipa anche, ovviamente insieme al Parlamento, alla funzione legislativa, poiché è suo compito ratificare le

---

<sup>74</sup> V. la completa disamina di P. Pisicchio, *Costituzione e diritti a Singapore. Tra modello Westminster e tradizione confuciana*, Milano, 2020. Nella dottrina giuspubblicistica singaporiana, v. K.Y. L. Tan, Thio Li-ann, *Constitutional and Administrative Law in Singapore: Cases, Materials and Commentary*, Singapore, 2021.

<sup>75</sup> Le disposizioni sul Presidente della Repubblica sono contenute nella Parte V, Capitolo 1, art. 17-22, della Carta costituzionale.

<sup>76</sup> Vi sono casi di consultazione sia obbligatoria che discrezionale del CPA da parte del Presidente della Repubblica.

<sup>77</sup> *Internal Security Act* (ISA), del 1960.

<sup>78</sup> *Maintenance of Religious Harmony Act* (MRHA), del 1990.

<sup>79</sup> Si veda P. Pisicchio, *Costituzione e diritti a Singapore. Tra modello Westminster e tradizione confuciana*, cit., 83.

<sup>80</sup> Per un valore pari a 4,9 miliardi di dollari (delle riserve).

leggi approvate. In generale, si ritiene che il Capo dello Stato non abbia la facoltà di emanare le leggi validamente approvate dal Parlamento<sup>81</sup>.

Il Presidente della Repubblica di Singapore nomina alcune tra le più alte cariche dello Stato, tra cui il *Chief Justice*, il Procuratore generale, il Presidente e i componenti della Commissione di servizio pubblico, il Capo della Difesa e il Commissario di Polizia. Il Capo dello Stato nomina, altresì, il Primo Ministro, che dovrà poi ricevere la fiducia dalla maggioranza parlamentare. Infine, il Capo dello Stato singaporiano dispone di poteri di supervisione sull'agenzia governativa anti-corruzione, denominata *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB)<sup>82</sup>.

## 5. Conclusioni comparative sui presidenzialismi asiatici (in relazione ai Paesi esaminati)

Tirando le fila del discorso si qui condotto, si possono trarre le seguenti sintetiche conclusioni.

Con riguardo al sistema politico-istituzionale sud-coreano, siano in presenza di una forma di governo presidenziale, con alcune caratteristiche parlamentari. Le istituzioni parlamentari sono state contemplate fin dall'origine del sistema costituzionale sud-coreano, ma non hanno, nel lungo periodo, alterato la forma di governo presidenziale, né hanno determinato in alcun modo l'emergere di una sorta di mutua dipendenza tra Esecutivo e Legislativo. Semmai, rimane il dubbio se gli elementi parlamentari siano stati di ostacolo al funzionamento della forma di governo parlamentare, ovvero (più probabilmente) abbiano spinto, specialmente negli anni più recenti, verso la trasformazione del sistema politico in iper-presidenzialismo<sup>83</sup>. In definitiva, appare preferibile l'opinione per cui gli elementi parlamentari, pure presenti nel testo costituzionale, sono stati raramente utilizzati dall'Assemblea elettiva, cosicché la distribuzione dei poteri tra Esecutivo e Legislativo è stata costantemente asimmetrica (a favore, ovviamente, dell'Esecutivo).

L'iper-presidenzialismo sembrerebbe, d'altro canto, piuttosto congegnale al neo-Presidente sud-coreano Yoon Suk-yeol, ex Procuratore generale della Corea del Sud (dal 2019 al 2021) eletto (tredicesimo) Capo dello Stato il 9 marzo 2022<sup>84</sup> per il *People Power Party* (cor. 국민의힘)<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> V. P. Pisicchio, *op. cit.*, 83, testo e nota 58.

<sup>82</sup> Il CPIB ha competenza nei settori sia pubblico che privato.

<sup>83</sup> Entrambe le opinioni sono state sostenute in dottrina. Per la prima impostazione, v. Y. Kim, *An Evaluation of 30 Years' Democratization in South Korea: Focus on the Evolution of South Korean Presidential System and Its Future Prospects*, in *Journal of Legislative Studies*, 2017, n. 1, 37 ss.; per la seconda, cfr. A. Croissant, *Strong Presidents, Weak Democracy? Presidents, Parliaments and Political Parties in South Korea*, in *Korea Observer*, 2002, n. 1, 1 ss.; J. Kim, *Comparing the Power of Korean and American Presidents: An Institutional Perspective*, in *Pacific Focus*, 2004, n. 1, 107 ss.

<sup>84</sup> Con insediamento dal successivo 10 maggio. Alle recenti elezioni presidenziali sud-coreane è dedicato il *Dossier* di *ChinaFiles. Reports from Asia*, marzo 2022 (*e-book* n. 11).

<sup>85</sup> Nella corsa presidenziale Yoon ha ottenuto il 48,56 per cento dei voti, contro il 47,83 per cento del suo principale avversario, Lee Jae-myung del *Democratic Party of Korea*-DPK (i candidati erano quattordici).

Yoon, infatti, è conosciuto per avere un orientamento conservatore e, almeno per alcuni, populista<sup>86</sup>. Come pubblico ministero, Yoon ha contribuito all'arresto sia del capo (vice-presidente) di Samsung Lee Jae-yong che dell'ex Presidente sud-coreana Park Geun-hye<sup>87</sup>. La stampa sud-coreana ed estera ha talvolta paragonato Yoon all'ex Presidente USA Donald Trump<sup>88</sup>. Yoon era il candidato dell'opposizione; la sua elezione alla massima carica dello Stato non era (largamente) preventivata<sup>89</sup>. Potrebbe ora aprirsi in Corea del Sud lo scenario istituzionale del c.d. presidenzialismo populista<sup>90</sup>, segnato non tanto da una evoluzione quanto piuttosto da una involuzione del ruolo del Presidente, con evidenti problemi di democraticità<sup>91</sup>.

Quanto al sistema delle Filippine, esso prevede pochi limiti al potere del Capo dello Stato<sup>92</sup>, e inoltre i limiti stessi sono stati spesso superati mediante l'uso esteso dei poteri emergenziali, se non attraverso le pressioni personali. Un dato caratteristico dell'esperienza filippina consiste, poi, nella designazione nei ruoli di vertice delle istituzioni di garanzia e di controllo di persone legate da stretti rapporti politici con il Presidente della Repubblica. Tali designazioni, d'altro canto, non escludono la revoca dei titolari delle cariche per iniziativa discrezionale del Capo dello Stato, spesso senza nemmeno bisogno della conferma da parte del Senato della decisione

---

<sup>86</sup> Sul populismo nella storia politica coreana, v. S. Han, Y. Shim, *The Two Driving Forces of Populism and Democracy in South Korea: A Conceptual, Historical, and Empirical Analysis*, in *Journal of Asian Sociology*, 2021, 371 ss.; Sook Jong Lee, *South Korea's Tamed Populism: Popular Protests from Below and Populist Politics from the Top*, in Sook Jong Lee, Chin-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay (Eds.), *Populism in Asian Democracies. Features, Structures, and Impacts*, Leiden, 2021, 21 ss.

<sup>87</sup> V. *supra*, nel paragrafo 3.

<sup>88</sup> V. Yim Hyun-suIs, *Yoon Suk-yeol the South Korean Trump?*, in *The Korea Herald*, 2 marzo 2022. Yoon è stato soprannominato K-Trump (*South Korean Trump*), da cui deriva il c.d. K-Trumpism.

<sup>89</sup> Cfr. M. Fritz, *Lee Jae Myung: Wird er Südkoreas nächster Präsident?*, nel sito Web [www.dw.com](http://www.dw.com), doc. datato 18 ottobre 2021.

<sup>90</sup> Per la relativa concettualizzazione, v. J. Burdman, *El presidenzialismo populista: sus efectos en el sistema político argentino contemporáneo*, Paris, 2015.

<sup>91</sup> Per il riferimento alla nozione di «depressione democratica» in Corea del Sud, v. Gi-Wook Shin, *South Korea's Democratic Decay*, in *Journal of Democracy*, 2020, n. 3, 100 ss. A parere dell'autore, sono sotto attacco sia lo spirito democratico che gli *standards* liberaldemocratici. V., inoltre, Gi-Wook Shin, Ho-Ki Kim (Eds.), *South Korea's Democracy in Crisis. The Threats of Illiberalism, Populism, and Polarization*, Stanford (Cal.), 2022.

<sup>92</sup> Nelle elezioni presidenziali filippine del 9 maggio 2022 è stato eletto Capo dello Stato Ferdinand Marcos Junior (soprannominato "Bongbong"), figlio del defunto ex Presidente Ferdinand Marcos (*id est*, Marcos Senior) ed esponente del partito di centro-destra (neo-autoritario) *Partido Federal ng Pilipinas* (PFP), mentre alla carica di Vice-Presidente è stata eletta Sara Duterte-Carpio, figlia del Presidente uscente Rodrigo Roa Duterte (detto "Digong", da cui l'abbr. RRDD), del partito, anch'esso di centro-destra, *Lakas-Christian Muslim Democrats* (nel sistema elettorale filippino si vota per entrambi i *leaders* con due schede diverse). Marcos Junior, che ha ottenuto il 58,77 per cento dei suffragi contro il 27,94 per cento della rivale Leni Robredo (i candidati erano quattro), si è insediato nella carica il successivo 30 giugno (c.d. duo BBM-Sara, quest'ultima eletta separatamente con il 61,53 per cento dei suffragi). Tra le priorità del neo-Presidente compare la riduzione del tasso di povertà nelle Filippine, che attualmente colpisce oltre il 20 per cento della popolazione e che Marcos Junior intende ridurre entro il 2018 a cifra singola.

presidenziale. Si aggiunga che, nell'ordinamento filippino, il Capo dello Stato esercita una influenza pratica anche sulla scelta (e il conseguente operato) di giudici e pubblici ministeri.

Lo scarso rendimento della forma di governo presidenziale filippina<sup>93</sup>, determinato dalla debolezza dei controlli sull'azione del Capo dello Stato e, in definitiva, dal cattivo funzionamento del sistema di *checks and balances* che ha condotto nell'ordinamento filippino alla c.d. *executive supremacy*<sup>94</sup>, ha indotto parte della dottrina a prospettare l'introduzione di correttivi non tanto dal punto di vista della forma di governo, quanto piuttosto sul versante della forma di Stato, nel senso di auspicare la trasformazione in senso federale della Repubblica delle Filippine<sup>95</sup>. In particolare, è stato osservato che il rafforzamento del Capo dello Stato discende dalla debolezza sia dei partiti politici che del potere giudiziario e di quello legislativo. Nel sistema tripartito di governo delle Filippine, infatti, il Capo dello Stato non è *primus inter pares*, ma forza dominante, che ne fa una sorta di «superpotere nel firmamento politico della nazione»<sup>96</sup>, come anche è stato recentemente evidenziato in tema di adozione delle misure per il contrasto alla diffusione del Coronavirus. Una (possibile) «via di uscita» viene quindi individuata, sebbene in maniera problematica, nella riorganizzazione su base federale dello Stato filippino, anche tenuto conto di fattori quali la conformazione territoriale dell'arcipelago delle Filippine, la presenza nel Paese di una maggioranza cattolica e di una minoranza musulmana, nonché la pluralità linguistica che caratterizza la popolazione.

Sia pure, dunque, in presenza di presupposti istituzionali parzialmente differenti, soprattutto per l'introduzione *ab origine* di elementi parlamentari nella forma di governo sud-coreana, sia la Corea del Sud che le Filippine hanno dato vita a una forma di governo iper-presidenziale, dove in definitiva mancano efficaci contropoteri, in grado di bilanciare l'iper-potere del Capo dello Stato.

Il caso di Singapore è, invece, diverso, e per certi versi opposto, nel senso che, con la riforma costituzionale del 1991 che ha ampliato funzioni e poteri del Capo dello Stato, sono stati inseriti elementi presidenziali in una forma di governo che rimane tuttavia parlamentare, sebbene con (forti) influenze confuciane, cosicché si è parlato di una costituzione comunitaria, che garantisce la priorità del benessere della nazione, della comunità e della società rispetto alle libertà individuali<sup>97</sup>. Non mancano recenti accenti critici sul funzionamento delle istituzioni democratiche a Singapore. Si è fatto

<sup>93</sup> Su cui v. B. van de Loo, *The failure of the Philippine presidential system*, in *Asia Europe Journal*, 2004, 257 ss.

<sup>94</sup> Vedasi A.F.M. Relacion, G.C. Magalzo, *System of Checks and Balances in the Philippine Presidential Form of Government*, in *Journal of Multidisciplinary Studies*, 2014, n. 2, 39 ss.

<sup>95</sup> Cfr. A.Q. Pimentel, *The Presidential form of Government in the Philippines: A critique*, in A. Ellis et al. (Coord.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencia/Making Presidentialism Work*, México, 2009, 151 ss.

<sup>96</sup> *Ivi*, 153.

<sup>97</sup> Cfr. G. Halmai, *Illiberal Constitutional Theories*, in *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n. 25, 2021, fasc. tematico *Les doctrines autoritaires et totalitaires du droit constitutionnel*, spec. 141-142.

riferimento, infatti, a una possibile degenerazione della democrazia, nella direzione delle c.d. democrazie illiberali, sotto la spinta di forze populiste<sup>98</sup>.

In conclusione, anche dal punto di vista del presidenzialismo si conferma la varietà dei sistemi costituzionali dell'Asia orientale, non riconducibili a riduttive e omologanti classificazioni<sup>99</sup>. La variabilità tipologica<sup>100</sup> dei sistemi presidenziali est-asiatici conferma altresì – come rilevato nel dibattito scientifico<sup>101</sup> – l'inesistenza non soltanto di una categoria unitaria di forma di governo presidenziale, essendo tra l'altro molteplici le forme degenerative del modello definibili come “presidenzialistiche” (o ultrapresidenziali, caratterizzate dallo sbilanciamento più o meno marcato dei poteri a favore del Presidente)<sup>102</sup>, ma anche della sotto-categoria<sup>103</sup> (relativa ai c.d. ordinamenti oltre-occidente) di “presidenzialismo asiatico”, formula quest'ultima alla quale è perciò senz'altro preferibile quella di presidenzialismi asiatici.

Mauro Mazza  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bergamo  
[mauro.mazza@unibg.it](mailto:mauro.mazza@unibg.it)

---

<sup>98</sup> L'orizzonte geogiuridico considerato nell'analisi comparatistica di A. Sajó, *Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracies*, Cambridge, 2021, comprende Polonia e Ungheria, ma anche Turchia, Venezuela, Bolivia, Brasile nonché, appunto, Singapore (preoccupazioni vengono espresse altresì per le esperienze di Italia e Grecia).

<sup>99</sup> V. M. Mazza, *General Framework and Methodology*, in Id. (Ed.), *The Constitutional Systems of East Asia (Comparative Public Law Treatise*, Founded and directed by G.F. Ferrari), The Hague, 2019, 19-20.

<sup>100</sup> Sui problemi di individuazione e classificazione dei «tipi» distinti, v. per tutti M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, 1997, 247 ss.

<sup>101</sup> Cfr. A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000.

<sup>102</sup> Cfr. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 12.

<sup>103</sup> Evidenzia opportunamente l'esigenza di distinguere vari sottotipi all'interno di ogni modello M. Volpi, *Forme di governo*, in L. Pegoraro (cur.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, prefaz. di G.F. Ferrari, Roma, 2009, spec. 144. Ne derivano le sottoclassificazioni all'interno del singolo tipo, in relazione al funzionamento concreto, su cui v. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, spec. 143.

