

Una ‘democrazia inaspettata’: la forma di governo della Mongolia fra consolidamento democratico e nuove tensioni

di Giovanni Rizzoni

Abstract: *An ‘unexpected democracy’: Mongolia’s form of government between democratic consolidation and new tensions* – The article examines the salient features of the Mongolian constitutional system, with particular reference to its form of government. The various phases of Mongolia’s constitutional transition are reconstructed, and a brief overview of the country’s key features is provided in light of the 1992 Constitution and its subsequent amendments. Special attention is given to analyzing the fundamental structures of the form of government and its evolution over time. Finally, some general considerations are made regarding the possible evolution of the Mongolian institutional framework, also in light of the recent political tensions affecting this young democracy.

Keywords: Mongolian Constitution; Democratic transition; Parliamentarism; Semipresidentialism; Constitutional Court

1841

1. Introduzione

Con una superficie di oltre 1,5 milioni di chilometri quadrati (cinque volte quella italiana) e una popolazione di appena 3,4 milioni di abitanti (per circa la metà concentrati nella capitale Ulaanbaatar), la Mongolia è il paese meno densamente popolato del mondo¹. Senza sbocco al mare e confinante a nord e a sud rispettivamente con la Federazione russa e la Cina, questo vastissimo paese occupato per lo più da sconfinate steppe, è stato nel lontano passato il centro dell’impero con la più ampia estensione territoriale della storia, giungendo sotto Gengis Khan a congiungere l’Ungheria con la costa pacifica dell’Asia orientale e ad occupare la stessa Cina². Il frazionamento territoriale seguito alla morte di Gengis Khan e le successive lotte fra varie fazioni tribali portarono ad un progressivo declino sino all’assorbimento nel XVII secolo

¹ Cfr. Congressional Research Service, *Mongolia*, 12-2-2025, www.congress.gov/crs-product/IF10926.

² Sulla storia dell’impero mongolo vedi A. Boyle, *The Mongol World Empire*, London, 1977; T. T. Allsen, *Mongol Imperialism: The Policies of the Grand Qan Möngke in China, Russia, and the Islamic Lands, 1251–1259*, Berkeley (Cal.), 1987; T. May, *The Mongol Conquests in World History*, London, 2012; M. Favoreau, *The Horde: How the Mongols Changed the World*, Cambridge (Mass.), 2021.

della Mongolia da parte dell'impero cinese. Fu questo anche il periodo della diffusione nel paese della religione buddista, ancora oggi largamente praticata dalla popolazione locale. All'inizio del XX secolo il disfacimento dell'impero cinese favorì il passaggio all'indipendenza, ufficialmente proclamata nel 1923. Ben presto, tuttavia il paese cadde sotto l'influenza della Russia sovietica, della quale divenne un satellite sino all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, quando fu avviato un pacifico processo di transizione democratica che portò nel giugno 1990 alle prime elezioni libere del Parlamento. Il nuovo ordinamento inaugurato con la Costituzione approvata in quello stesso anno ha visto lo svolgimento di regolari elezioni per il Presidente e per il Parlamento nonché il progressivo consolidarsi delle altre istituzioni di questa giovane democrazia (dalla Corte costituzionale alle autonomie territoriali). Dal punto di vista geopolitico, la Mongolia si è fatta promotrice di una difficile politica di equilibrio fra le due grandi potenze confinanti, ma ha anche sviluppato un'efficace linea di apertura verso l'occidente. Con una popolazione relativamente giovane, abbondanti risorse naturali (soprattutto rame e carbone esportati in prevalenza verso la Cina) e produzioni di pregio (il cachemire utilizzato dalle grandi case di moda) il paese è oggi proiettato pienamente nella modernità, giovandosi di un crescente peso geopolitico nella regione asiatica e di istituzioni di carattere democratico.

I caratteri salienti e i più recenti sviluppi dell'ordinamento costituzionale mongolo presentano elementi di estremo interesse anche in una prospettiva comparatista. Fra le democrazie 'di terza ondata' la Mongolia costituisce infatti un caso a sé: isolata geograficamente e stretta fra i due grandi vicini russo e cinese il paese ha seguito una traiettoria per molti versi inaspettata³ e nettamente diversa da quella conosciuta ad esempio dalla Repubbliche indipendenti centroasiatiche sorte a seguito del disfacimento dell'Unione sovietica: se in quest'ultime si sono rapidamente venuti ad imporre regimi autoritari basati su soluzioni di carattere 'iperpresenzialista'⁴, ad Ulaanbaatar si è invece imboccata con la Costituzione del 1992 la strada opposta della faticosa costruzione di un regime di democrazia pluralista che sul piano istituzionale si è avvalso di una forma di governo improntata al principio dei *checks and balances*⁵.

All'analisi della genesi e delle attuali prospettive di tale sistema è dedicato il presente scritto che si concentrerà sullo studio dei caratteri salienti della forma di governo della Mongolia quale definita dai rapporti fra i principali organi responsabili della definizione dell'indirizzo politico in

³ M.S. Fish, *Mongolia: Democracy Without Prerequisites*, in 9(3) *J. Dem.* 127 (1988); cfr. anche T. Ginsburg, *Political Reform in Mongolia*, in 35(5) *Asian Surv.* 459 (1995).

⁴ S. Newton, *The Constitutional Systems of the Independent Central Asian States: A Contextual Analysis*, Oxford, 2017. Sulle tendenze all'iperpresenzializzazione di questi ordinamenti vedi in particolare 127 ss.

⁵ V. Fritzand e J. Wheatley, *Central Asia* in J. Haynes (Ed.), *Routledge Handbook of Democratization*, London, 2011, 94–111.

Mongolia: il Parlamento (la Grande *Hural* di Stato), il Governo guidato dal Primo Ministro e il Presidente eletto direttamente dai cittadini. In questo quadro, prenderò anche in considerazione la Corte costituzionale: pur essendo controversa l'inclusione degli organi di giustizia costituzionale fra gli elementi costitutivi della forma di governo⁶, nel caso mongolo una più dettagliata analisi della struttura e delle funzioni di questa istituzione appare obbligata in relazione al ruolo fondamentale, anche se a volte contestato, svolto dalla Corte nel plasmare il sistema di equilibri costituzionali del paese.

Articolerò la mia esposizione in quattro parti: la prima dedicata a ripercorrere le diverse fasi della transizione costituzionale mongola; la seconda ad offrire un sintetico quadro dei caratteri salienti dell'ordinamento di questo paese alla luce della Costituzione del 1992 e delle sue successive modifiche; la terza rivolta all'analisi delle strutture fondamentali della forma di governo e della loro evoluzione nel corso del tempo; la quarta avente ad oggetto le recenti tensioni politiche che hanno investito questa giovane democrazia; l'ultima parte sarà infine dedicata ad alcune considerazioni di carattere generale sulla possibile evoluzione degli assetti istituzionali del paese centro-asiatico.

2. La transizione costituzionale mongola

La transizione costituzionale inizia in Mongolia nel 1990 quando le pacifiche sollevazioni popolari alimentate dai movimenti giovanili e da un gruppo di intellettuali filooccidentali riuniti nell'Unione democratica, indussero il leader del partito unico al potere (il Partito popolare rivoluzionario della Mongolia, MPRP, dal 2010 divenuto il Partito Popolare Mongolo, MPP) a sciogliere il Politburo e a promuovere alcune modifiche alla Costituzione in modo da permettere lo svolgimento nel giugno 1990 delle elezioni per il nuovo parlamento sulla base di una competizione multipartitica⁷. A differenza di quanto avvenuto in altre repubbliche postsovietiche, il partito al potere nel vecchio regime riuscì ad esprimere una nuova classe dirigente ad orientamento riformista capace di guidare il paese in una traiettoria di passaggio graduale alla democrazia senza rotture traumatiche con il passato. Il processo di democratizzazione fu accompagnato da un altrettanto significativo passaggio ad un'economia di mercato con il ripristino dei diritti di proprietà privata e di impresa⁸.

1843

⁶ Per una discussione approfondita sulla questione, vedi M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, 538 ss.

⁷ La prima costituzione mongola è quella ad orientamento socialista approvata dalla *Hural* di Stato nel 1924 e successivamente modificata nel 1940 e nel 1960. Sulle vicende delle costituzioni socialiste e della transizione alla democrazia vedi J. Amarsanaa, *Development of Constitutionalism in Mongolia* in 3(1) *Asia L. Rev.* 97 (2006), G. Dashbalbar, *Development of Constitutionalism in Mongolia*, in 6 *Nagoya U. Asian L. Bul.* (2021), cale.law.nagoya-u.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2021/09/alb6_06_Dashbalbar.pdf

⁸ M. S. Fish, *The Determinants of Economic Reform in the Postcommunist World* in 12(1) *East Eur. Pol. & Soc.* 31 (1998).

Per dare ragione della incruenta transizione democratica mongola in un'area geopolitica dominata dai regimi autoritari si sono avanzate diverse spiegazioni: l'omogeneità etnica del paese (oltre l'85 % della popolazione è di etnia mongola)⁹, la neutralizzazione degli storici conflitti interclanici durante l'epoca sovietica¹⁰, il tardivo sviluppo di un'economia basata sullo sfruttamento delle risorse minerarie del paese¹¹. In particolare quest'ultimo fattore avrebbe impedito il profilarsi nel paese di quella 'resource curse' che in altri paesi emergenti ha invece dato luogo al rapido imporsi di regimi autoritari basati sullo sfruttamento a proprio esclusivo vantaggio delle risorse naturali nazionali¹². Un ruolo fondamentale a sostegno del passaggio alla democrazia della Mongolia è stato inoltre giocato dalla società civile che ha sin da subito dimostrato una notevole vitalità nell'esprimere movimenti di opinione capaci di animare in senso pluralistico il confronto politico¹³.

Non vanno inoltre trascurate le condizioni geopolitiche che hanno favorito la possibilità per il paese centro-asiatico di costruire un proprio originale percorso di democratizzazione. Le classi dirigenti mongole hanno saputo sviluppare nel corso del tempo una politica di equilibrio fra le due grandi potenze confinanti, accompagnata da significative aperture nei confronti del mondo occidentale, in particolare verso gli Stati Uniti, l'Unione europea e il Giappone. Questo secondo versante della politica estera mongola (la c.d. 'politica del terzo vicino'), testimoniato già dalle prime linee strategiche adottate in materia nel 1994, ha certamente contribuito a ampliare gli spazi di autonomia politica di Ulaanbaatar, costruendo un importante ponte di comunicazione con la 'comunità di valori' espressa dai paesi di democrazia costituzionale consolidata¹⁴.

⁹ M. S. Fish, *Mongolia: Democracy Without Prerequisites*, cit., 129.

¹⁰ M. Aagaard Seeberg, *Democratization in clan-based societies: explaining the Mongolian anomaly* in 25(5) *Democratiz.* 843 (2018).

¹¹ V. Fritzand e J. Wheatley, *Central Asia*, cit. 94. Sul punto, vedi anche S.M. Fish, *The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective* in 34(3) *Comm. & Post-Comm. St.* 323 (2001).

¹² Sulla 'resource curse' vedi J. J. Andersen, S. Aslaksen, *Constitutions and the Resource Curse*, 11, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, Working Paper (2006); J. Ulfelder, *Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy* in 40 (8) *Comp. Pol. St.* 995 (2007), B. Smith, D. Waldner, *Rethinking the Resource Curse*, Cambridge, 2021.

¹³ Vedi M.S. Fish e M. Seeberg, *The Secret Supports of Mongolian Democracy*, in 28(1) *J. Dem.* 129 (2017).

¹⁴ Sulla 'politica del terzo vicino', vedi S. Mashbat, *Mongolian National Security Concept and Limits on Third Neighbor Policy*, in *Third Neighbor Policy of Mongolia*, Ulaanbaatar, 2011, 5-15; D.Oyuntsetseg, K. Gerelchimeg, N. Norovsuren O. Tsogzolboo, *Mongolia's "Third Neighbor Policy"*, in *Proceedings of the XXV International Scientific and Practical Conference*, Ulaanbaatar, 2021, 10.31435/rsglobal_conf/25012021/7365; J. Jang, e K. Kim, *Swimming with the Whales: Inflection Points in Mongolia's 'Third Neighbour' Foreign Policy* in 48(4) *Asian St. Rev.* 809 (2024). L'espressione 'politica del terzo vicino' venne coniata nel corso degli anni '90 negli ambienti della diplomazia USA e fu utilizzata nel discorso tenuto nel 2005 da George W Bush in occasione della prima visita ufficiale ad Ulaanbaatar da parte di un Presidente degli Stati Uniti: Bush ebbe ad affermare che 'the United States is proud

Come si è anticipato, la prima consultazione elettorale libera svolta a livello nazionale ebbe luogo nel giugno 1990 portando all'elezione di un Parlamento ancora dominato dal MPRP, ma nel quale era anche presente una limitata rappresentanza delle formazioni di opposizione. Venne formato un governo di coalizione comprendente i nuovi partiti mentre il Parlamento neoeletto (la Grande *Hural* del Popolo affiancata dalla Piccola *Hural* eletta dalla prima Assemblea in modo da rappresentare tutte le forze politiche) operò da assemblea costituente.

Per redigere la nuova Carta i costituenti mongoli guardarono in prevalenza ai modelli occidentali, anche sulla base di studi di diritto comparato appositamente condotti. Il dibattito fu particolarmente intenso sulla scelta riguardante la forma di governo, con lo svolgimento di un confronto molto acceso fra i sostenitori di una soluzione in senso presidenzialista, prevalenti nelle fila del partito di maggioranza, e le opposizioni favorevoli all'adozione di un sistema parlamentare. Venne infine data preferenza alla seconda opzione, pur con l'attribuzione in via compromissoria di significativi poteri al Presidente della Repubblica, tanto da indurre, come vedremo fra poco, a catalogare il nuovo regime fra i sistemi semipresidenziali¹⁵. Va comunque sottolineata la cruciale importanza della fase costituente anche per i successivi sviluppi della democrazia mongola: la nuova Costituzione fu il risultato di un serrato dibattito svolto in sede parlamentare che mise alla prova le capacità di equilibrio e compromesso dell'emergente classe politica mongola, imponendo il ruolo dell'*Hural* quale luogo istituzionale di confronto fra le diverse parti politiche del paese¹⁶. Si imprimeva così un forte *imprinting* alla nascente democrazia di cui troveremo gli effetti nei successivi sviluppi della politica di questo paese.

La nuova Costituzione entrata in vigore nel febbraio 1992 disegnò un ordinamento democratico ispirato ai principi di pluralismo politico, tutela dei diritti fondamentali, separazione dei poteri. L'assetto di governo affiancava al vertice un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo ad un esecutivo guidato dal Primo ministro e vincolato dal rapporto fiduciario con il Parlamento. Al Presidente si attribuivano significative prerogative in particolare negli ambiti della politica estera e di difesa e il potere di voto sulle leggi approvate dal Parlamento, superabile con una maggioranza di almeno i due terzi dei membri. Nella sua composizione originaria in vigore sino al 2023, l'assemblea legislativa a struttura monocamerale era composta da 76 membri eletti per un mandato di quattro anni sulla base di una legge elettorale a carattere maggioritario. La nuova Costituzione prevedeva particolari garanzie di indipendenza per l'ordinamento giudiziario e istituiva

to be called" Mongolia's "third neighbor." (cfr. D.Oyuntsetseg, K. Gerelchimeg, N. Norovsuren O. Tsogzolboo, *Mongolia's "Third Neighbor Policy"*, cit., 5).

¹⁵ G. Dashbalbar, *Development of Constitutionalism in Mongolia*, cit. ; S. Moestrup, e G. Ganzorig, *Semi-presidentialism in Mongolia: Trade-offs between stability and governance* in R. Elgie e S., Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism outside Europe*, London, 2007, 184 ss.

¹⁶ M. S. Fish, *Mongolia: Democracy Without Prerequisites*, cit., 130.

una Corte costituzionale (*Tsets*) provvista del potere di sindacato sulle leggi, anche se a questo proposito la decisione definitiva poteva intervenire solo dopo una fase di interlocuzione con il Parlamento, cui era attribuito il compito di esprimere un parere sui rilievi di costituzionalità formulati dalla Corte.

Tornerò più avanti ad esaminare in maggiore dettaglio i caratteri salienti del sistema istituzionale disegnato dalla nuova Costituzione. In questa sede va preliminarmente osservato che il fenomeno che forse più di altri ha contribuito a determinare le peculiari modalità di funzionamento del nuovo regime è stato il precoce alternarsi al potere di diverse formazioni politiche, accompagnato da frequenti momenti di coabitazione nella titolarità delle due principali cariche di vertice dello Stato. A fronte dell'affermazione del MPRP nelle prime elezioni parlamentari, nel 1993 venne eletto alla carica di Presidente Punsalmaagiin Ochirbat, che aveva ricoperto lo stesso incarico nel periodo costituente e che in seguito era uscito dalle fila del partito di maggioranza. La sua affermazione, sostenuta dalle opposizioni, nei confronti del candidato del MPRP determinò una prima situazione di non coincidenza di orientamento politico fra il Governo espresso dalla maggioranza parlamentare e il Capo dello Stato. L'atteggiamento moderato di Ochirbat evitò tuttavia una eccessiva conflittualità interistituzionale, che si manifestò invece in forme molto acute nel secondo periodo di coabitazione intervenuto, a parti inverse, fra il 1996 e il 2000. Le elezioni parlamentari del 1996 videro infatti la netta prevalenza della Coalizione dell'Unione Democratica, una alleanza di partiti di centro destra guidata dal Partito Nazionale Democratico Mongolo (PNDM in seguito ridenominato più semplicemente Partito Democratico) impostosi quale principale partito di opposizione, che si fece promotrice di un deciso programma di riforme in senso liberista. Spaventato da alcuni interventi riformatori avviati dal nuovo Governo rispetto al sistema clientelare e statalista dominante, l'elettorato premiò alle elezioni presidenziali del 1997 il candidato dal MPRP ed ex Presidente dell'*Hural* Natsagiin Bagabandi. Il nuovo Presidente diede avvio ad una strategia di contrapposizione frontale con il Governo, utilizzando massicciamente il potere di voto che la maggioranza parlamentare, inferiore ai due terzi dell'Assemblea, non riusciva a superare. Bagabandi si impose anche come vero dominus della politica estera mongola, istituendo rapporti privilegiati con i vertici dei due principali interlocutori internazionali del paese, Cina e Federazione Russa.

La conflittualità istituzionale venne in questi anni aggravata da profondi dissensi sull'interpretazione di alcune disposizioni chiave della nuova Costituzione, come quella riguardante la procedura di nomina del Primo ministro. L'articolo 33, co. 2 della Carta prevedeva infatti che la proposta del candidato da sottoporre al voto della Grande *Hural* spettasse al Presidente in consultazione con il partito o la coalizione di partiti aventi la maggioranza nell'*Hural*. Bagabandi riteneva che da questa previsione

discendesse un penetrante potere di sindacato del Presidente nella scelta della personalità da porre alla guida del Governo, il che lo portò a respingere più volte il candidato proposto dalla maggioranza parlamentare. Nel corso della legislatura dominata dal Partito democratico, il Presidente cercò anche con un certo successo di avere voce in capitolo nella scelta dei ministri, una pretesa che costituì un ulteriore elemento di difficoltà per la coalizione uscita vincente dalle urne.

Oggetto di conflitto interpretativo fu anche la previsione costituzionale che impediva ai parlamentari di assumere, nel corso del loro mandato, altri incarichi pubblici. I sostenitori di una visione in senso presidenzialista della forma di governo, fondata su una stretta applicazione del principio di divisione dei poteri, ritenevano che da tale clausola discendesse l'incompatibilità fra la carica di parlamentare e quella di componente del Governo. Questa interpretazione era invece decisamente avversata dai favorevoli ad una lettura in senso parlamentare del nuovo assetto istituzionale, anche per le pratiche difficoltà che il regime di incompatibilità avrebbe determinato nel concreto funzionamento di un'assemblea parlamentare composta da soli 76 membri. Nel 1996, pochi giorni dopo la vittoria della Coalizione dell'Unione Democratica, la *Tsets* ebbe a dichiarare incostituzionale la legge sulla Grande *Hural* che consentiva il cumulo delle cariche di parlamentare e membro del Governo, mettendo così in grave difficoltà il partito vincitore delle elezioni che si apprestava a formare il nuovo esecutivo e inducendolo a proporre quale Primo ministro un non parlamentare, Mendsaikhan Enkhsaikhan, anziché il leader del partito Tsakhia Elbegdorj¹⁷.

La questione fu oggetto di un emendamento costituzionale approvato dalla Grande *Hural* nel 1999 per introdurre un'esplicita previsione nel senso della compatibilità fra le cariche di parlamentare e membro dell'esecutivo. L'emendamento faceva parte di un pacchetto di altre modifiche costituzionali volte a sciogliere le ambiguità della Carta fondamentale sulla titolarità della designazione alla carica di Primo ministro, assegnando chiaramente tale potere alla maggioranza parlamentare, con l'obbligo da parte del Presidente di attenersi a tale indicazione per la relativa proposta al Parlamento, da formulare nel termine di cinque giorni. Sempre allo scopo di rafforzare la posizione del Governo, si prevedeva che la modalità di voto ordinario dell'*Hural* fosse lo scrutinio palese, mentre il quorum per la validità delle deliberazioni veniva abbassato richiedendo la partecipazione al voto di almeno 39 membri dell'assemblea anziché di 51 come in precedenza. Tali due ultime modifiche erano intese, da un lato, a rafforzare la disciplina di partito nelle votazioni e, dall'altro, a limitare le pratiche ostruzionistiche che di fatto avevano nel recente passato fortemente indebolito l'operatività del Parlamento. E' interessante notare come gli emendamenti costituzionali

¹⁷ M. E. Lkhamsuren, *The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?* in 50(2) *Asian Surv.* 317 (2010).

siano stati adottati dalla Grande *Hural* anche con il concorso del MPRP allora all'opposizione: un segno evidente questo della volontà anche da parte dello storico partito di governo di ostacolare le ambizioni del Presidente Bagabandi ad imporsi quale dominus del sistema di governo mongolo. Oltre alla volontà politica di impedire una tale prospettiva, è stato giustamente posto in rilievo il contributo dato nel medesimo senso dalla disposizione della legge ordinaria sulla Presidenza che imponeva ai Presidenti mongoli di abbandonare, al momento dell'elezione, qualsiasi carica di partito: una previsione che impedendo al Capo dello Stato di conservare anche la leadership all'interno della formazione politica di provenienza, ha favorito un processo di ricambio politico anche all'interno dei partiti di maggioranza¹⁸.

Il pacchetto di emendamenti costituzionali venne tuttavia fatto oggetto prima del voto del Presidente (sulla base di un loro ritenuto contrasto con il principio costituzionale della divisione dei poteri e per la mancata previa consultazione in merito della *Tsets*) e successivamente, dopo il superamento del voto in sede parlamentare, di un giudizio di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale.¹⁹

Da parte parlamentare si contestò la possibilità per la Corte di sindacare la costituzionalità degli emendamenti costituzionali, ma si evitò di approvare una mozione in dissenso rispetto al giudizio della *Tsets*, come previsto nella sopra ricordata procedura di interlocuzione fra Corte e Grande *Hural* per i giudizi di costituzionalità. La situazione di stallo e di estrema conflittualità venne risolta solo con le elezioni parlamentari del luglio 2000 che registrarono una schiacciatrice affermazione del MPRP, mentre le elezioni presidenziali dell'anno seguente videro la conferma di Bagabandi. Nonostante la mancata delibera parlamentare, la Corte costituzionale ebbe a ribadire in sede di giudizio definitivo la incostituzionalità degli emendamenti costituzionali, questa volta adducendo la mancata previa consultazione della Corte stessa nel corso del procedimento parlamentare di approvazione delle modifiche. In risposta, la nuova maggioranza parlamentare ripresentò le modifiche costituzionali, comunicando l'inizio dell'iter alla *Tsets* e al Presidente. Questa volta le modifiche costituzionali non incontrarono obiezioni da parte della Corte.

Gli emendamenti costituzionali del 2000 imprimevano

¹⁸ Ibid., 328.

¹⁹ Il conflitto fra Corte costituzionale e Parlamento è ricostruito in T. Ginsburg, G. Ganzorig, *When Courts and Politics Collide: Mongolia's Constitutional Crisis*, in 14(2) *Col. J. Asian L.*, 309-326 (2001). L'intervento della Corte sulla modifica costituzionale seguiva una precedente decisione del 1998 con cui la *Tsets* aveva dichiarato incostituzionale una legge ordinaria approvata dal Parlamento per consentire la compatibilità fra le cariche di parlamentare e membro dell'esecutivo. Su queste vicende e sul carattere problematico dei rapporti fra *Tsets* e potere politico vedi ora A. Baraggia, *Tensioni e torsioni nel rapporto tra Corti e Legislatori: i casi di Mongolia e Israele*, DPCE Online, 2025, n.s. 2, 66. doi.org/10.57660/dpceonline.2024.2297

complessivamente una forte torsione in senso parlamentare al sistema di governo mongolo²⁰che fu confermata negli anni successivi. Le elezioni parlamentari del 2004 non produssero una chiara maggioranza parlamentare, ponendo le premesse per un governo di grande coalizione fra l'MPRP e il raggruppamento delle coalizioni. La nuova fase politica valse certamente a stemperare il forte clima di contrapposizione politica che aveva dominato gli esordi della giovane democrazia mongola, ma faceva emergere nuovi rischi derivanti dalla consociazione fra le élite politiche dominanti, con conseguente indebolimento delle dinamiche di controllo politico e di efficace funzionamento del sistema di *checks and balances*²¹.

Una nuova fase di riforme costituzionali si è aperta alla fine del secondo decennio del nuovo secolo, anche per correggere in parte alcune tendenze registratesi a seguito delle modifiche del 2000. Uno degli intenti principali delle nuove riforme mirava al rafforzamento della stabilità del Governo a fronte dei frequenti cambi alla guida degli esecutivi registratisi negli anni precedenti. Con una serie di modifiche costituzionali approvate nel 2019 si è così introdotto il potere di nomina e di revoca dei ministri da parte del premier, e si è ritornati sulla questione del cumulo fra cariche parlamentari e di Governo, fissando in quattro il numero massimo di componenti dell'esecutivo che possono essere contemporaneamente membri della Grande *Hural* (essendosi rivelata la prassi delle 'porte girevoli' fra Governo e Parlamento uno dei fattori principali di instabilità). Si è inoltre intervenuti sulla procedura riguardante la presentazione e il voto delle questioni di sfiducia nei confronti del Primo ministro, specificando che la relativa iniziativa sia adottata da almeno un quarto dei deputati, non possa essere posta in votazione prima di tre giorni dalla sua presentazione e si consideri approvata solo se ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta de membri della Grande *Hural*²²: disposizioni introdotte con l'esplicito proposito di rafforzare la posizione del premier, rendendo più difficile l'organizzazione di colpi di mano nei suoi confronti in sede parlamentare. Al contempo, sono stati respinti gli emendamenti volti ad imprimere una decisa svolta in senso presidenziale alla forma di governo. Si trattava di proposte fortemente sostenute dal Presidente Khaltmaagiin Battulga eletto nel luglio 2017 e che sono state tuttavia assorbite nel dibattito parlamentare nel corso del quale sono state peraltro bocciate anche le iniziative di modifica dirette a rimettere al Parlamento l'elezione del Capo dello Stato. Merita segnalare anche la modifica recata all'art. 33., co. 4 della Costituzione con il quale si è specificato che la legge può attribuire nuove funzioni al Presidente solo nei limiti dei poteri ad esso attribuiti dalla Costituzione: una precisazione

²⁰ S. Moestrup, e G. Ganzorig, *Semi-presidentialism in Mongolia*, cit., 190.

²¹ S. Moestrup, e G. Ganzorig, *Semi-presidentialism in Mongolia*, cit., 196 ss.

²² Cfr. l'attuale testo dell'art. 43 della Costituzione. La precedente formulazione si limitava a stabilire il quorum di un quarto dei deputati per la presentazione della mozione di sfiducia.

evidentemente rivolta ad impedire un'estensione delle prerogative del Presidente tramite semplici interventi legislativi anziché seguendo l'ordinaria procedura di revisione costituzionale²³. Sempre nell'ambito degli emendamenti costituzionali del 2019 vanno infine menzionate le modifiche per rafforzare l'indipendenza del potere giudiziario rispetto all'esecutivo attraverso le norme sul Consiglio generale della magistratura e gli interventi per rendere più incisivi ed inclusivi i poteri locali.

Oltre che per i suoi contenuti finali, la revisione costituzionale del 2019 ha assunto un rilievo del tutto particolare anche per il procedimento seguito per la sua approvazione. La fase parlamentare di esame delle modifiche è stata infatti preceduta da un'ampia consultazione pubblica che ha coinvolto oltre 1500 cittadini mongoli sulla base delle previsioni contenute nella legge in materia di deliberazione pubblica approvata dal Parlamento mongolo nello stesso 2017²⁴. La consultazione si è articolata nella somministrazione di una batteria di questionari sulle principali opzioni attinenti la revisione costituzionale, cui è seguita l'organizzazione di assemblee deliberative svolte nella capitale. L'esercizio ha avuto un'incidenza effettiva sulle scelte finali effettuate dal Parlamento. E' emerso ad esempio un orientamento sfavorevole a due proposte qualificanti sostenute dei due principali partiti mongoli: l'eliminazione della elezione diretta dal Presidente della Repubblica e l'introduzione di una seconda Camera. Sulla base dei risultati della consultazione pubblica, le due proposte non sono state in effetti incluse nel pacchetto di modifiche costituzionali approvato in via definitiva.

Sulle ulteriori modifiche costituzionali è nuovamente intervenuta la *Tsets* che, con una pronuncia del 2022 ha dichiarato incostituzionale il

²³ D. Membayar, *Legal regulation of the President of Mongolia: some issues for improvement* in 38(1) *Studia Philosophiae Et Juris*, 109, (2023).

²⁴ La legge prevede fra l'altro che le proposte di modifiche costituzionali, prima di essere esaminate dal Parlamento, debbano essere sottoposte ad una consultazione pubblica attraverso l'organizzazione di assemblee deliberative cui partecipino campioni di cittadini selezionati in modo da riflettere la composizione della popolazione mongola. Sulle caratteristiche della consultazione pubblica organizzata nel 2017 si veda D. Lundeejantsan, *Conceptual Issues Related To Making Amendments To The Constitution Of Mongolia*, 12-4-2017, www.conscourt.gov.mn/?page_id=3263&lang=en; si veda inoltre J. Fishkin e G. Zandanshatar, *Deliberative Polling for Constitutional Change in Mongolia: An Unprecedented Experiment*, in *Constitutionnet*, 20-9-2017, constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment. Quest'ultimo articolo risponde anche alle critiche formulate dal prof. Munkshaikhan Odonkhuu che aveva espresso forti riserve sull'effettiva imparzialità del procedimento seguito per la consultazione: cfr. Munkshaikhan Odonkhuu, *Mongolia's (flawed) experiment with deliberative polling in constitutional reform*, in *Constitutionnet*, 29-6-2017, constitutionnet.org/news/mongolias-flawed-experiment-deliberative-polling-constitutional-reform. Per rilievi sulla possibile manipolazione delle procedure di consultazione pubblica vedi anche B.-O. Altankhuyag, *The Price of Limiting Power: Why Constitutional Democracy in Mongolia is in Danger*, in *VerfassungsBlog*, 7-5-2021, verfassungsblog.de/the-price-of-limiting-power/, DOI: 10.17176/20210507-182850-0.

numero massimo di parlamentari che possono essere membri del governo. La Corte è pervenuta a questa decisione ritenendo che l'assetto di chiara impostazione parlamentare impresso alla forma di governo dalle modifiche costituzionali del 2000 impedisse l'introduzione di un regime di parziale incompatibilità come quello previsto dalle modifiche costituzionali del 2019. Questo discutibile adozione delle modifiche costituzionali del 2000 quale riferimento per questa nuova versione della *basic structure doctrine* ha riproposto la questione della legittimità degli interventi della Corte in sede di sindacato di costituzionalità degli emendamenti costituzionali²⁵. Nel 2022 il tema è stato ripreso dalla Grande *Hural* che, nel modificare la Costituzione in ossequio alla decisione della Corte con l'eliminazione della incompatibilità fra cariche di governo e parlamentari, ha anche introdotto una modifica alla legge sulla procedura dei giudizi di costituzionalità con la quale si esclude la possibilità per la *Tsets* di giudicare sulla costituzionalità delle modifiche alla Carta.

Una nuova serie di modifiche costituzionali si è conclusa nel 2023 ed ha interessato le disposizioni riguardanti la composizione e le modalità di elezione dell'*Hural*: al fine di rendere più rappresentativa l'Assemblea, il numero dei deputati è stato elevato da 76 a 126. Sempre con la scopo di rafforzare il pluralismo della rappresentanza parlamentare, si è inoltre modificata la disciplina elettorale prevedendo che 78 deputati siano eletti con sistema maggioritario nell'ambito di 13 circoscrizioni, mentre i rimanenti 48 sono eletti proporzionalmente in una circoscrizione nazionale. Per favorire il pluralismo, la nuova legge sui partiti politici ha inoltre disposto finanziamenti pubblici per le formazioni politiche che conseguano almeno l'1 % dei voti in ambito nazionale e ha introdotto un sistema di quote di genere per le candidature all'*Hural*. La legge è stata peraltro criticata dagli osservatori internazionali per la disciplina eccessivamente dettagliata sulla struttura interna dei partiti e per l'introduzione di ingiustificati limiti alla relativa *membership*²⁶.

²⁵ La *basic structure doctrine* sul sindacato di costituzionalità sugli emendamenti costituzionali è stata com'è noto elaborata dalla Corte suprema indiana a partire dalla sentenza *Kesavananda Bharati* del 1973: cfr. *His Holiness Kesavananda Bharati Sripadagalavaru v State of Kerala and Another* 1973 (4) SCC 225 ff. Su questa dottrina vedi S. Krishnaswamy, *Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine*, Oxford, 2009; M. Khosla, *Constitutional Amendment*, in S. Choudhry and oths (Eds.), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, Oxford, 2016, 233 ss.; A. K. Thiruvengadam *The Constitution of India: a contextual analysis*, Oxford, 2017, 188 ss.

²⁶ Vedi in proposito le valutazioni recate dal parere congiunto dell'OSCE-ODIHR e della Commissione di Venezia sulla proposta di legge di regolazione dei partiti: European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) - Osce, Office For Democratic Institutions And Human Rights, *Joint ODIHR and Venice Commission Opinion on the draft Law on Political Parties that recommend review and removal of the restrictions to form and support political parties*, 20-6-2022, legislationline.org/sites/default/files/2022-07/435_POLIT_MNG_20Jun2022_en2.pdf, §§ 35 – 38.

Anche per la revisione del 2023 si è fatto ricorso alle procedure di consultazione pubblica previste dalla legge del 2017. Prima dell'esame parlamentare, le ipotesi di modifica costituzionale sono state sottoposte ad un assemblea deliberativa composta da cittadini sorteggiati in modo da formare un campione rappresentativo della popolazione mongola.

3. L'attuale assetto istituzionale: un quadro complessivo

3.1 I principi fondamentali

Vediamo ora in maggiore dettaglio i caratteri salienti del sistema costituzionale mongolo, riservando il successivo paragrafo ad approfondimenti riguardanti la forma di governo.

I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale sono fissati dai primi 13 articoli della Carta del 1992.

La Mongolia viene definita una Repubblica sovrana ed indipendente fondata sui principi di democrazia, libertà, egualanza, unità nazionale e stato di diritto. La sovranità appartiene al popolo che la esercita sia attraverso la diretta partecipazione alla cosa pubblica, sia per mezzo degli organi rappresentativi eletti ai cittadini²⁷.

La struttura dello Stato è a carattere unitario, con suddivisioni territoriali solo di natura amministrativa²⁸.

La Costituzione garantisce i principali diritti civili e sociali, quali il diritto alla vita, alla libertà personale, all'espressione del pensiero, al lavoro, alle cure mediche e all'educazione.

La proprietà privata è garantita, ma lo Stato si riserva di regolare l'economia al fine di tutelare la sicurezza economica della nazione, la crescita di tutti i settori di attività e lo sviluppo sociale della popolazione²⁹.

Come anticipato, una particolare attenzione viene dedicata alla tutela delle risorse naturali. Le modifiche del 2019 hanno fissato in proposito impegnativi principi guida riguardanti il contrasto ai fenomeni di sfruttamento incontrollato e di speculazione emersi nei decenni precedenti. Si prevede così che le politiche pubbliche in materia debbano informarsi a criteri di sviluppo sostenibile e durevole in modo da garantire i diritti delle generazioni presenti e future ed assicurare una distribuzione equa dei proventi derivanti dallo sfruttamento delle risorse del sottosuolo anche attraverso la costituzione di un fondo sovrano. Ai cittadini viene inoltre

²⁷ Cfr. art. 1 e 3 Cost. Per la traduzione (non ufficiale) in inglese della Costituzione mongola si può fare riferimento al testo riportato nel sito Unified information legal system (legalinfo.mn/) predisposto dal National Legal Institute of Mongolia, tenendo conto del fatto che il testo online non riporta gli aggiornamenti con le più recenti modifiche costituzionali. Il sito riporta anche il testo in inglese di circa 190 fra le più importanti leggi mongole (anche in questo caso non sempre aggiornato).

²⁸ Art. 2 Cost.

²⁹ Art. 5 Cost.

riconosciuto il diritto a conoscere l'impatto ambientale delle attività estrattive³⁰

Quanto all'effettivo grado di tutela dei diritti garantiti dalla Costituzione, le valutazioni più recenti da parte di osservatori indipendenti segnalano il permanere di profili critici riguardanti aspetti come l'uso della forza per contenere i dimostranti in occasioni di manifestazioni di protesta, la riduzione dei margini di libertà dei media, il ricorso a pratiche di tortura nei confronti dei detenuti³¹. Già dal 2000 la Mongolia si è peraltro dotata di una Commissione nazionale per i diritti umani quale organismo indipendente incaricato di ricevere e valutare le segnalazioni riguardanti i casi di violazioni di diritti, di formulare proposte al Parlamento e di svolgere un'azione di sensibilizzazione sociale sui temi di propria competenza³².

3.2 I poteri locali

I poteri locali si articolano nella città capitale (Ulaanbaatar, che ospita più della metà della popolazione mongola e gode di uno statuto di autonomia speciale), in 21 province (*Aimags*), a loro volta suddivise in distretti e subdistretti (*Soums* e *Baghs*)³³. Ogni provincia dispone di un'Assemblea rappresentativa (*Hural*) eletta dai cittadini, mentre nelle altre unità territoriali è prevista una forma di democrazia diretta con l'intervento di assemblee aperte a tutti i cittadini. In ciascuna provincia il Governo centrale nomina un governatore su indicazione dell'Assemblea provinciale, cui spetta la gestione dei servizi dipendenti dall'amministrazione statale. I governatori sono anche provvisti di poteri di voto rispetto alle decisioni adottate dalle autorità provinciali, ma il voto può essere superato con un voto dell'Assemblea provinciale. Non vi sono attribuzioni costituzionalmente garantite delle unità territoriali, in quanto la loro determinazione è rimessa alla legge. In genere l'attuale sistema di governo locale appare il risultato di una combinazione fra centralismo e autonomismo che poteva essere ritenuta adeguata alle condizioni esistenti all'origine del nuovo regime costituzionale: attualmente, dopo l'impetuoso sviluppo soprattutto di alcune province a seguito del boom dell'economia legata alle attività estrattive, tale assetto risulta complessivamente non del tutto idoneo a rispondere alle domande di governo delle popolazioni locali³⁴.

³⁰ Art. 6, co. 2 Cost.

³¹ Cfr. Amnesty International, *Mongolia: Human Rights Agenda For the 2024-2028 State Great Khural*, 2024.

³² Per i dettagli sull'attività di questa istituzione, vedi il sito della Commissione: nhrcm.gov.mn/.

³³ Art. 57 ss. Cost.

³⁴ Cfr. Asian Development Bank, *Decentralization, Local Governance, and Local Economic Development in Mongolia*, Manila, 2021, <http://dx.doi.org/10.22617/TCS210319-2>

3.3 Il potere giudiziario

La Costituzione mongola garantisce l'indipendenza del potere giudiziario, affermando il principio dell'esclusiva soggezione dei magistrati alla legge³⁵. Competente alla nomina dei magistrati è il Capo dello Stato, sulla base delle proposte del Consiglio generale della magistratura composto da 10 membri fra i quali cinque componenti togati e cinque membri laici eletti dagli stessi magistrati. Il Consiglio è competente anche in materia di trasferimenti e di sanzioni disciplinari. Recenti riforme (in particolare quella sul sistema giudiziario approvata nel 2021) hanno significativamente ridotto la politicizzazione dei magistrati, un tempo molto radicata. L'introduzione di più rigorosi requisiti per le nomine hanno migliorato l'indipendenza e la professionalizzazione della categoria, anche se valutazioni indipendenti segnalano l'ancora eccessiva discrezionalità esercitata dal Presidente nel valutare le proposte di nomina formulate dal Consiglio³⁶. Il vertice della magistratura è rappresentato dalla Corte suprema, composta da 10 membri nominati dal Presidente su designazione del Consiglio generale della magistratura, previa comunicazione alla Grande *Hural*³⁷: spetta a quest'organo assicurare l'uniforme interpretazione della legge, operare da giudice di ultima istanza rispetto ai ricorsi sulle decisioni delle Corti inferiori e decidere sulle questioni attinenti alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali ad esso sottoposte dalla Corte costituzionale e dal Procuratore generale. Tale ultima competenza ha determinato l'emergere di una certa ambiguità nel riparto di competenze fra Corte suprema e Corte costituzionale, anche in relazione agli ampi canali di accesso a quest'ultima aperti dalla possibilità di ricorsi diretti da parte dei singoli cittadini (vedi *infra*).

3.4 Le procedure di revisione costituzionale

La Costituzione mongola prevede una maggioranza particolarmente alta per le modifiche al proprio testo: gli emendamenti costituzionali devono essere approvati con il voto favorevole di almeno i tre quarti dei componenti della Grande *Hural*. Come abbiamo visto, ciò non ha impedito l'approvazione di importanti modifiche costituzionali ad opera di maggioranze 'monocolori' nel corso delle legislature dominate dal MPRP. Le leggi di revisione costituzionale possono essere sottoposte a referendum popolare su richiesta dei due terzi dei parlamentari. Si tratta, come evidente, di una forma di

³⁵ Art. 49 Cost. Sul sistema giudiziario mongolo, vedi B. Amarsanaa, *The fledgling courts and adjudication system in Mongolia*, in J.-R. Yeh, W.-C. Chang (Eds.), *Asian Courts in Context*, Cambridge, 2014, 340-355.

³⁶ Cfr. United Nations Special Rapporteur on Independence of Judges and Lawyers, *Preliminary Observations from the visit to Mongolia*, 51-11- 2023, www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/ijudiciary/20231115-eom-mongolia-sr-ijl-en.pdf

³⁷ Art. 51, co. 2 Cost.

‘referendum di maggioranza’ volto a verificare il consenso popolare sulle modifiche costituzionali adottate in sede parlamentare.

Come si è già anticipato, al fine di tutelare il principio di rigidità della Costituzione, la Carta fondamentale mongola ha istituito un sistema di sindacato di costituzionalità centralizzato nella Corte costituzionale (*Tsets*), sulla quale torneremo fra poco³⁸.

Le procedure di revisione costituzionale come definite dalla Carta del 1992 sono state ulteriormente disciplinate da una legge del 2010 che ha definito in dettaglio le procedure parlamentari per l’esame delle proposte di modifica costituzionale, imponendo all’*Hural* di effettuare su ciascuna proposta tre letture³⁹. La legge sottrae inoltre all’emendabilità una nutrita serie di articoli della Costituzione⁴⁰: trattandosi di una legge ordinaria, tale previsione appare ovviamente molto problematica dal punto di vista della gerarchia delle fonti⁴¹. La legge prevede inoltre che le disposizioni costituzionali oggetto di revisione non possano essere nuovamente modificate nei successivi otto anni. In merito alle pretese della Corte costituzionale di limitare l’emendabilità della Costituzione e alle procedure di consultazione dei cittadini esperite per le più importanti modifiche costituzionali introdotte negli ultimi anni, si rinvia a quanto si è detto al paragrafo 2.

3.5 La Corte costituzionale

1855

Come si è anticipato, la Costituzione mongola del 1992 ha introdotto un sistema di giustizia costituzionale incentrato sulla Corte costituzionale: il nome dell’organo (*Tsets*) rimanda alle antiche istanze di giustizia della tradizione mongola e allude alla particolare ‘saggezza’ richiesta ai suoi componenti. Al di là di tali suggestioni, l’istituzione di tale organo e la sua concreta operatività nel tempo hanno certamente contribuito in misura significativa al rafforzamento delle garanze costituzionali della giovane democrazia centro-asiatica.

La Corte è composta da nove membri nominati dalla Grande *Hural* di Stato su designazione per un terzo da parte della stessa *Hural*, e per rimanenti due terzi rispettivamente da parte del Presidente e della Corte

³⁸ Artt 64-66 Cost.

³⁹ G. Boldbaatar, *Legal Regulations for Amendments to the Constitution of Mongolia and Practical Application*, in Ngoc Son Bui e M. Malagodi (Eds.), *Asian Comparative Constitutional Law*, Vol. 2: *Constitutional Amendments*, Oxford-London, 2024, 72-74.

⁴⁰ Si tratta degli articoli 1, 2, 3, 4, 5.1-3, 6.1, 8.1, 9.2, 10.1-2, 12.1, 14, 15, 19, 22.1, 38.1, 41.2, 47, 49.1-2, 68 and 69. Sul piano generale la legge stabilisce inoltre che gli emendamenti costituzionali non debbono essere in contrasto con la struttura fondamentale e i principi della Costituzione. Cfr. G. Boldbaatar, *Legal Regulations for Amendments to the Constitution of Mongolia and Practical Application*, cit., 78-9.

⁴¹ Cfr. Ch. Enkhbaatar et al., *The Role of the Constitution of Mongolia in Consolidating Democracy*, Ulaanbaatar, 2015, 89.

suprema⁴². L'accesso al giudizio della Corte è aperto ad una platea di soggetti particolarmente ampia: possono attivare il sindacato di costituzionalità la Grande *Hural*, il Presidente, il Primo ministro, la Corte suprema e il Procuratore generale; la Corte si può attivare anche di propria iniziativa, sulla base di istanze presentate dai cittadini⁴³. Anche la tipologia di atti sottoponibili al giudizio della Corte è vasta: i giudizi di costituzionalità possono avere ad oggetto le leggi e i decreti emanati dal Presidente e dal Primo ministro, nonché i trattati internazionali di cui la Mongolia è parte. La Corte giudica anche sulla legalità degli atti del Presidente, dei membri del Governo, del Presidente del Parlamento, dei singoli deputati, del Presidente della Corte suprema e del Procuratore generale⁴⁴; in base alle verifiche effettuate, stabilisce se vi siano gli estremi per dichiarare la decadenza dei titolari di tali cariche (ad eccezione di quelle giudiziarie). La *Tsets* è infine competente a giudicare i ricorsi in materia di contenzioso elettorale avverso le decisioni dell'Autorità centrale elettorale. Se la Corte ritiene che una legge o un altro degli atti sottoponibili al suo sindacato siano incompatibili con la Costituzione, ciò determina l'annullamento degli atti in questione. Le pronunce della Corte, prima di diventare definitive, debbono tuttavia essere trasmesse alla Grande *Hural* che, qualora concordi con i rilievi dei giudici, può apportare alla legislazione vigente le modifiche necessarie. Se il Parlamento respinge invece le conclusioni della Corte, questa riesamina la questione e adotta il giudizio in via definitiva⁴⁵.

Come si può constatare, la Costituzione introduce così una peculiare procedura di interlocuzione fra Corte e Parlamento che può essere ritenuta intermedia fra le forme di controllo costituzionali 'forti' (nelle quali cioè le Corti possono direttamente invalidare le leggi e gli atti con forza di legge) e quelle 'deboli', che vedono assegnata ai giudici la sola possibilità di constatare la incompatibilità costituzionale dei provvedimenti legislativi, che spetta poi al Parlamento eventualmente modificare⁴⁶.

L'attività svolta dalla *Tsets* può considerarsi tutto sommato un'esperienza di successo: l'organo di giustizia costituzionale è riuscito ad imporsi quale effettiva istituzione di garanzia anche in periodi di grave tensione politica. Ciò non toglie che permangano seri problemi riguardanti la struttura e l'operatività dell'organo, alcuni dei quali sono stati messi in luce in un recente parere espresso dalla Commissione di Venezia⁴⁷. Quanto

⁴² Art. 65 Cost.

⁴³ Art. 66, co. 1 Cost.

⁴⁴ Art. 66, co. 2, n. 2.

⁴⁵ Art. 66, co. 3 Cost.

⁴⁶ Sul confronto fra questi due modelli vedi M.Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton, 2008.

⁴⁷ Cfr. Venice Commission of the Council of Europe, *Opinion on the draft laws on the Constitutional Court (Tsets) and the Procedure of the Constitutional Court of Mongolia*, 16-6-2025, www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-022-e. Il parere della Commissione di Venezia è stato espresso su richiesta dei vertici della Corte

alla composizione e alla organizzazione della Corte, l'elezione di tutti i giudici da parte parlamentare (anche se per due terzi sulla base delle designazioni della Presidenza e della magistratura) può dare luogo ad una rischiosa politicizzazione della *membership* dell'organo, anche in considerazione del fatto che la Costituzione non prevede stringenti requisiti tecnici per l'eleggibilità a giudice. Non sono inoltre previste particolari garanzie per assicurare l'autonomia finanziaria e amministrativa dell'istituzione. Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, il peculiare sistema di interlocuzione con il Parlamento per i giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi - risultato "dell'ibridazione tra l'influenza della concezione socialista della superiorità del Parlamento e il modello accentratore di costituzionalità tipico degli ordinamenti di civil law"⁴⁸ - può comportare difficili situazioni di diretto confronto fra volontà politica espressa dall'Assemblea legislativa e le verifiche di costituzionalità affidate alla Corte. Le previsioni che assicurano un accesso assai ampio alla giustizia costituzionale anche da parte dei singoli cittadini, se certamente contribuiscono a 'democratizzare' il ricorso alla Corte, rendono poi particolarmente oneroso per quest'ultima selezionare i casi rilevanti e giudicare con tempestività. Poco chiare risultano infine le disposizioni costituzionali che regolano i rapporti fra la *Tsets* e la Corte suprema: una più precisa definizione del ruolo di quest'ultima come vertice dell'ordinamento giudiziario anche per quanto attiene la tutela dei diritti fondamentali aiuterebbe probabilmente a prevenire i conflitti di competenza fra i due organi.

1857

4. La forma di governo

Come si è anticipato, la Costituzione mongola del 1992 disegna una forma di governo parlamentare basata sul rapporto fiduciario fra il Governo e la Grande *Hural*; al Presidente, eletto direttamente, sono tuttavia attribuiti significativi poteri, tanto da conferire al sistema, soprattutto in determinate circostanze, una curvatura in senso semipresidenziale.

L'elezione del Presidente avviene a doppio turno di ballottaggio qualora nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti al primo turno. La durata del mandato era originariamente prevista in quattro anni: come si è ricordato, l'emendamento costituzionale del 2019 ha esteso tale termine a sei anni, prevedendo al contempo la non rieleggibilità del Presidente. Il mandato quadriennale era fra le più gravi cause di instabilità nella politica del paese: considerando che il calendario delle elezioni presidenziali non coincideva con quello del rinnovo della Grande *Hural*, si veniva a determinare una situazione di campagna elettorale permanente che

costituzionale a proposito di due disegni di legge depositati in Parlamento riguardanti rispettivamente la composizione e le procedure della Corte. Il testo in inglese delle due proposte di legge è disponibile nel sito della Commissione.

⁴⁸ A. Baraggia, *Tensioni e torsioni nel rapporto tra Corti e Legislatori: i casi di Mongolia e Israele*, cit., 594.

configurava le elezioni del Capo dello Stato come una occasione di rivincita rispetto alle elezioni parlamentari. L'allungamento a sei anni della durata in carica del Presidente sgancia l'elezione di quest'ultimo dal ciclo delle elezioni parlamentari, mentre la previsione di non rieleggibilità serve a contrastare le tentazioni di uso delle prerogative presidenziali in funzione elettorale.

Al Presidente sono riconosciuti i poteri tipici di un Capo di Stato⁴⁹, quali l'accreditamento degli ambasciatori degli Stati esteri, la concessione della grazia, l'attribuzione delle onorificenze civili e militari, l'invio di messaggi al Parlamento o alla cittadinanza su questioni di pubblico interesse; il Presidente è il Capo delle forze armate e presiede il Consiglio di sicurezza nazionale. Il Presidente ha anche il diritto di iniziativa legislativa⁵⁰, mentre particolarmente incisivo è il potere di voto sulle leggi approvate dal Parlamento, che può essere superato dall'Assemblea solo con una maggioranza almeno pari ai due terzi dei membri. Si tratta evidentemente di una prerogativa che può consentire al Presidente interventi assai penetranti sulle scelte di merito operate dalla maggioranza parlamentare. Nel corso della storia politica della democrazia mongola, i Presidenti di volta in volta in carica hanno fatto spesso ricorso a tale potere, soprattutto nelle situazioni, come quella attuale, in cui la maggioranza non disponeva dei voti necessari per superare il voto presidenziale.

Al Capo dello Stato sono riconosciute prerogative particolarmente incisive in materia di potere estero: a norma della Costituzione egli ha la piena rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali e ha il potere di concludere, in consultazione con il Parlamento, i trattati internazionali⁵¹. Sulla base delle disposizioni costituzionali, i poteri in materia di politica internazionale del Presidente sono quanto meno concorrenti con quelli del Governo, al quale la Costituzione attribuisce il compito di 'attuare' la politica estera nazionale e di concludere i trattati da sottoporre alla ratifica della Grande *Hural*⁵².

Il Presidente propone anche il candidato alla carica di Primo ministro, che viene nominato con un voto della Grande *Hural*. Come abbiamo visto, dopo le modifiche costituzionali del 2000 il Presidente è vincolato a proporre una personalità indicata dal partito o dalla coalizione che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti nelle elezioni parlamentari; in mancanza di una maggioranza assoluta, l'indicazione può provenire anche dal partito o coalizione con la maggioranza relativa⁵³. Se il Parlamento non riesce ad eleggere il Primo ministro nel termine di 45 giorni dalla prima data utile per il voto, il Presidente può sciogliere l'Assemblea; lo scioglimento è previsto anche qualora il Parlamento non voti il nuovo Primo ministro entro 30 giorni dalle dimissioni del precedente⁵⁴.

⁴⁹ Art 33 Cost.

⁵⁰ Art. 26, co. 1 Cost.

⁵¹ Art. 33, co. 1, n.4.

⁵² Art. 38, co. 2, nn. 8-9 Cost.

⁵³ Art. 39 Cost.

⁵⁴ Art. 22, co. 2 Cost.

Come abbiamo visto, il potere del Presidente rimane ancora rilevante nel campo delle nomine soprattutto dei titolari degli uffici giudiziari: in questi campo il Capo dello Stato si è ritagliato un certo margine di discrezionalità nel valutare le proposte formulate dal Consiglio generale della magistratura⁵⁵.

Con formulazione assai ampia, la Costituzione prevede⁵⁶ che il Presidente sia responsabile di fronte alla Grande *Hural*; può essere rimosso dal suo ufficio per violazione della Costituzione o abuso di potere con un voto a maggioranza assoluta del Parlamento, sulla base dell'accusa formulata dalla Corte costituzionale⁵⁷. Il Presidente può emanare decreti sulle questioni di propria competenza, che debbono essere controfirmati dal Primo ministro⁵⁸. E' sempre in facoltà della Grande *Hural* dichiarare l'invalidità dei decreti presidenziali ritenuti illegittimi⁵⁹. Come si può constatare, le disposizioni costituzionali si preoccupano di sottoporre gli atti del Presidente al controllo politico del Parlamento e del Primo ministro al fine di prevenire una possibile torsione in senso plebiscitario nell'uso dei poteri del Capo dello Stato.

La Costituzione attribuisce al Governo nel suo complesso la titolarità dell'indirizzo politico nei diversi ambiti di intervento che vengono specificamente elencati dal testo costituzionale, fra i quali la predisposizione del bilancio, la definizione degli interventi per lo sviluppo economico e sociale del paese, la difesa nazionale.⁶⁰ Il Primo ministro nomina e revoca i ministri dandone comunicazione al Presidente e al Parlamento. Come già ricordato in precedenza, un quarto dei membri del Parlamento può proporre una mozione di sfiducia al Primo ministro che, in caso di approvazione e maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea, obbliga il premier e l'intero Governo alle dimissioni. A sua volta, il Primo ministro può chiedere un voto di fiducia su una proposta del Governo.

Particolarmente estesi e penetranti i poteri riconosciuti al Parlamento. La Grande *Hural* di Stato viene definita dalla Costituzione "il supremo organo del potere statale"⁶¹: oltre alla funzione legislativa e alla nomina del Primo ministro, la Carta del 1992 assegna all'Assemblea rilevanti poteri di definizione delle politiche pubbliche in materia di bilancio e di intervento-economico sociale. I deputati esercitano effettivamente un ruolo molto incisivo sulla produzione legislativa anche per quanto riguarda ad esempio la definizione dei contenuti della legge di bilancio⁶². All'*Hural* spetta la ratifica dei trattati internazionali e poteri di nomina dei componenti di

⁵⁵ M. Sumaadii e Y.S. Wu, *The Mongolian semi-presidential constitution and its democratic performance* in 41(1), *Cent. Asian Surv.* 108 (2021).

⁵⁶ Art. 35, co. 1 Cost.

⁵⁷ Cfr. art. 35, co.2 Cost.

⁵⁸ Art. 33, co. 1, n. 3 Cost.

⁵⁹ Art. 34, co. 2 Cost.

⁶⁰ Art. 38 Cost.

⁶¹ Art. 20 Cost.

⁶² Ch. Enkhbaatar et al., *The Role of the Constitution of Mongolia in Consolidating Democracy*, cit., 29.

importanti organi ed enti, quali il Governatore della Banca di Mongolia, dei membri dell'Autorità anticorruzione e della Commissione elettorale nazionale. Quest'ultima prerogativa è peraltro oggetto di critiche in quanto ritenuta responsabile della eccessiva politicizzazione dei vertici di alcune fra le più importanti istituzioni mongole⁶³. L'*Hural* è anche competente a proclamare la legge marziale e lo stato di emergenza nazionale.

A rafforzare la posizione del Parlamento nel sistema contribuisce la disciplina per lo scioglimento dell'Assemblea: a parte i casi di scioglimento per mancata nomina del Primo ministro che si sono sopra ricordati, l'Assemblea può essere sciolta solo se viene approvata una mozione votata da almeno due terzi dei suoi componenti⁶⁴.

Guardando a tali prerogative e alle modalità del loro concreto esercizio, una comparazione di qualche anno fa ha sottolineato la particolare forza istituzionale della Grande *Hural* paragonandola a quella delle assemblee parlamentari di alcune democrazie occidentali come la tedesca e l'italiana⁶⁵. Il rilievo del Parlamento nel sistema non sembra essere stato messo in discussione dai successivi sviluppi politico-istituzionali. Il recente significativo aumento del numero dei deputati ha reso meno difficoltosa l'assunzione da parte di questi di cariche di governo e ha aperto la possibilità per una maggiore specializzazione interna degli organi dell'Assemblea consentendo uno svolgimento più efficace delle funzioni istituzionali, in particolare quelle di indirizzo e controllo.

In merito alla composizione dell'*Hural*, rimane il problema della forte instabilità della disciplina elettorale, più volte modificata nel corso della breve storia della democrazia mongola. Al netto di ulteriori possibili sviluppi in questo campo, può dirsi che la recente legge imperniata su un sistema misto (in base al quale si sono svolte le elezioni del 2024) offre certamente qualche opportunità in più per la formazione di una rappresentanza parlamentare più pluralista e aperta all'inclusione delle minoranze⁶⁶.

Sulla base degli elementi che si sono ora passati in rassegna, come può essere classificato il sistema mongolo nell'ambito della tassonomia delle forme di governo?

Guardando alla forza del Parlamento e alla strutturazione del rapporto fiduciario non mancano le analisi che, pur in presenza di un Presidente ad elezione diretta, annoverano la Mongolia fra gli ordinamenti a regime

⁶³ Ibid., 28.

⁶⁴ Art. 22, co. 1 Cost.

⁶⁵ M. S. Fish e M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge, New York, 2009, 122.

⁶⁶ Cfr. OSCE - Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Mongolia Parliamentary Elections 28 June 2024. ODIHR Election Observation Mission. Final Report*, 12-12-2024, www.osce.org/files/f/documents/e/c/583375_2.pdf. Il rapporto sottolinea la sostanziale correttezza del processo elettorale in Mongolia, anche se permangono profili critici che riguardano alcuni aspetti quali la parità di condizioni fra le forze politiche nella fase della campagna elettorale, le procedure di verifica delle elezioni e l'efficacia delle misure per rendere più inclusiva e *gender balanced* la rappresentanza elettorale.

parlamentare⁶⁷. La letteratura prevalente è tuttavia orientata a riportare il caso mongolo fra le forme di governo ad orientamento semipresidenziale⁶⁸. Ammessa la correttezza di questa opzione classificatoria, rimane da vedere quale, fra le tante varianti cui può dare luogo questa formula, sia quella che più si attaglia al sistema di governo di Ulaanbaatar⁶⁹. Utilizzando la nota triade proposta da Mauro Volpi per la classificazione dei regimi semipresidenziali - sistemi parlamentarizzati con prevalenza della componente parlamentare e del primo ministro; sistemi 'bilanciati' o a 'diarchia variabile' caratterizzati da un dualismo fra Primo ministro e presidente; sistemi a prevalenza del Presidente⁷⁰ – appare preferibile fare ricadere il caso qui analizzato nella prima di queste categorie. Questa opzione appare infatti quella più idonea a descrivere il concreto funzionamento della forma di governo mongola, soprattutto a seguito delle ripetute modifiche che, come abbiamo visto, sono state apportate alle disposizioni recate in materia dalla Costituzione del 1992. Gli emendamenti costituzionali si sono in prevalenza concentrati nel rafforzamento del ruolo istituzionale del Primo ministro, facendone una figura chiaramente espressa dalla maggioranza parlamentare e provvista di una netta preminenza rispetto agli altri membri dell'esecutivo. Da questo punto di vista, il sistema di governo del paese centro-asiatico ha seguito una traiettoria per alcuni versi paragonabile a quella conosciuta da alcuni regimi ad orientamento semipresidenziale sorti nell'Europa orientale a seguito dell'ondata di democratizzazione post-sovietica: le modifiche costituzionali via via approvate hanno teso a ridurre

1861

⁶⁷ Cfr. W.-C. Chang, K. YL Tan, L. Thio, J. Yeh (Eds.), *Constitutionalism in Asia: Cases and Materials*, Oxford e Portland, 2014, 144; in questo senso v. anche M. Lkhamsuren, *The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?*, cit. 330 ss.

⁶⁸ Vedi in questo senso M. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns* in 3 (3), *French Politics*, 333 (2005); S. Moestrup, e G. Ganzorig, *Semi-presidentialism in Mongolia: Trade-offs between stability and governance*, cit.; B. Reilly, *Semi-Presidentialism and Democratic Development in East Asia* in Elgie, R., Moestrup, S., Yu-Shan, W. (Eds.) *Semi-Presidentialism and Democracy*, London, 2011, 117; A. Vedaschi, *Le forme di governo* in G.F. Ferrari (cur.), *Atlante di diritto pubblico comparato*, Torino, 2 ed. 2023, 92.

⁶⁹ Sui caratteri della forma di governo semipresidenziale e le sue varianti la letteratura è com'è noto assai vasta: si veda ad es. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in 8 (2) *European Journal of Political Research*, 165-187 (1980); S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997; L. Mezzetti e V. Pierigigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; R. Elgie (Ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, 1999; A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo*, Torino, 2000, R. Elgie, *Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations* in 2(3), *Political Studies Review* 314-330 (2004), R. Elgie and S. Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative Study*, London-New York, 2007; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

⁷⁰ Cfr. M. Volpi, *Le forme di governo* in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Diritto pubblico comparato*, Torino, 5^o ed., 2018, 449 ss.

progressivamente gli elementi di diarchia originariamente presenti per optare a favore di soluzioni più decisamente caratterizzate dalla prevalenza della componente parlamentare⁷¹. Va tuttavia anche osservato come le recenti modifiche costituzionali volte a sganciare l'elezione del Presidente dal ciclo delle consultazioni per il rinnovo dell'*Hural* potrebbero finire per favorire un ritorno al centro della scena politica del Capo dello stato, soprattutto a fronte di situazioni di instabilità governativa. Per valutare i contorni di questa possibile evoluzione, va dato conto dei più recenti sviluppi politici in Mongolia.

5. I più recenti sviluppi politico-istituzionali

I recenti sviluppi politico-istituzionali in Mongolia offrono un quadro particolarmente interessante fra elementi di continuità e forti fattori di destabilizzazione. Le prime elezioni parlamentari successive alla riforma costituzionale del 2023 si sono svolte nel giugno del 2024 e hanno visto una sostanziale affermazione del MPP, che ha conquistato 68 dei 126 seggi della Grande Ural, mentre il DP ne ha conseguiti 42 e il partito emergente di centro-destra HUN 8. Nel nuovo Parlamento merita segnalare l'accresciuta percentuale delle deputate donne, giunte al 25 % del totale. Pur godendo della maggioranza assoluta nella nuova Assemblea legislativa, il Primo ministro uscente Oyun-Erdene ha concluso un accordo con DP e HUN per un governo di grande coalizione, sempre a sua guida. Nel voto parlamentare di fiducia, la nuova compagine ha ottenuto il voto favorevole di ben 103 deputati su 104 presenti. La nuova formula politica a sostegno dell'esecutivo ha suscitato commenti diversificati da parte degli osservatori: se, da un lato, una così ampia maggioranza poteva apparire la più idonea a realizzare le difficili riforme in campo economico-sociale necessarie per lo sviluppo del paese, dall'altro la nuova situazione di 'consociativismo' che si è venuta a creare fra le maggiori forze politiche mongole presentava il rischio di indebolire i controlli democratici e forse anche incoraggiare derive autoritarie.

L'attività del nuovo governo ha parzialmente confermato alcune di queste previsioni. Su iniziativa dell'esecutivo è stato in primo luogo avviato un ambizioso piano di interventi comprendente un vasto programma per migliorare la dotazione infrastrutturale del paese e la produzione di energia da fonti rinnovabili. E' stato inoltre definito un impegnativo programma di misure per decongestionare e disinquinare la capitale Ulaanbaatar. Il nuovo Governo era inoltre atteso nell'attuazione di un provvedimento di grande rilevanza approvato dal Parlamento sul finire della precedente legislatura che prevedeva la possibilità di ingresso pubblico nel capitale delle maggiori compagnie minerarie del Paese (sino al 34 % delle quote) e la costituzione di un Fondo sovrano destinato alla gestione e all'impiego a fini sociali dei

⁷¹ Cfr. M. Volpi, *Le forme di governo*, cit., 452.

proventi derivanti dallo sfruttamento delle risorse del sottosuolo⁷². Si prospettava così un intervento certamente di grande portata volto ad avviare una parziale azione di distribuzione della ricchezza proveniente dalle risorse minerarie nazionali, che sino ad oggi si sono concentrate in un numero molto limitato di soggetti privati.

Soprattutto gli interventi in campo infrastrutturale ed ambientale sono stati decisi in una prospettiva di *deficit spending*, con evidente aggravamento della situazione delle finanze pubbliche. Ciò ha indotto nel novembre 2024 il Presidente Khurelsukh al clamoroso gesto di porre il voto sulla legge di bilancio 2025. Il Capo dello stato ha motivato il proprio intervento con la necessità di ritornare ad una più corretta gestione del bilancio statale, in evidente conflitto con gli indirizzi politici sostenuti dalla nuova coalizione.

Proprio la questione dell'ineguaglianze e le accuse di corruzione nei confronti della classe politica hanno fatto esplodere nel maggio del 2025 imponenti manifestazioni di protesta promosse soprattutto dalle classi più giovani della popolazione. A fare da detonatore dell'onda di malcontento i comportamenti del figlio del Primo ministro, accusato di avere ostentato nei social uno stile di vita improntato al lusso e al consumismo più sfrenato⁷³. Di qui le richieste di dimissioni del premier reiterate in grandi raduni organizzati quotidianamente di fronte alla sede del Governo. Dopo avere invano tentato di difendersi dalle accuse di corruzione e avere perso il 4 giugno un voto di fiducia in Parlamento, Oyun-Erdene ha rassegnato le dimissioni⁷⁴. La crisi politica non si è trasformata in crisi istituzionale grazie alla rapida sostituzione del premier uscente con nuovo Primo ministro nella persona di Gombojan Zandanshatar, un navigato esponente del MPP già Ministro degli esteri, presidente della Grande *Hural* e, più recentemente, capo dello staff del Presidente. La nuova compagine di governo, sostenuta oltre che dal MPP da HUN e dal Partito di Impegno civico-Verdi (mentre il Partito democratico, che aveva in qualche misura appoggiato il movimento di protesta, è passato all'opposizione) ha ottenuto la fiducia del Parlamento sulla base di un drastica riduzione del deficit e un taglio di molti dei programmi di spesa avviati dal precedente esecutivo.

Il cambio della guardia al vertice dell'esecutivo ha tuttavia determinato profondi contrasti in seno al partito di maggioranza a causa della volontà da parte di Zandanshatar di aspirare anche la carica di capo del

⁷² Law on National Sovereignty Wealth Fund del 19 aprile 2024, il testo in inglese è reperibile all'indirizzo legalinfo.mn/en/edtl/17333371176361

⁷³ H. Regan, *How protests over designer handbags threw Mongolia into political crisis and sparked a prime minister's resignation*, CNN 5-6-2025, edition.cnn.com/2025/06/02/asia/mongolia-political-crisis-protests-intl-hnk

⁷⁴ Il voto di fiducia ha registrato 44 voti a favore e 38 contrari, sotto la soglia della maggioranza assoluta dei componenti dell'Hural richiesta per l'approvazione della mozione. Su questa vicenda e le proteste popolari che hanno portato alle dimissioni di Oyun-Erdene vedi E. Bottini, A. Baraggia, M. Uyanga, N. Perlo, *Consolidating Parliamentary Democracy in Mongolia: Government Change Under the Pressure of Civil Society*, in *VerfBlog*, 28-7- 2025, verfassungsblog.de/parliamentary-democracy-mongolia/, DOI: 10.59704/e5ed5f977385009b.

MPP, apprendo un durissimo confronto senza esclusione di colpi con il Presidente dell'*Hural* Dashzegviin Amarbayasgalan, più giovane esponente delle nuove leve tecnocratiche del partito⁷⁵. Il confronto fra i due ha causato nell'autunno 2025 una drammatica spaccatura all'interno del MPP, inducendo una parte dei suoi deputati a presentare una mozione di sfiducia contro il Primo ministro. In parallelo, i parlamentari fedeli a Gombojan si sono fatti promotori di una risoluzione per la destituzione del Presidente dell'*Hural*, oggetto di gravi accuse di corruzione legate ai traffici illegali di ingenti quantità di carbone verso la Cina. Il duello fra le due personalità politiche è venuto ad acquisire complicati profili procedurali non privi di aspetti paradossali⁷⁶. Come si è più volte ricordato, a seguito delle modifiche introdotte nel 2019, la Costituzione mongola (art. 43, co. 1) prevede che la mozione di sfiducia debba essere sottoscritta da almeno un quarto dei componenti dell'*Hural* (pari a 32 deputati su 126) e sia votata dalla maggioranza assoluta dei membri (almeno 65 deputati). Nel caso in questione, la mozione è stata presentata dal prescritto numero di deputati del MPP e quindi assegnata, come previsto dal regolamento dell'*Hural*, all'esame preliminare della Commissione sull'ordinamento dello Stato. In questa sede alcuni deputati che avevano sottoscritto il documento hanno tuttavia votato contro di esso, determinando la modifica del testo originario della mozione nel senso di confermare la permanenza in carica del Primo ministro. Questa partita tutta interna al MPP ha avuto il suo showdown nella giornata del 16 ottobre, data prevista per il voto dell'Assemblea sia sulla mozione di sfiducia contro Gombojan che sulla risoluzione per la revoca dello speaker Amarbayasgalan. Quest'ultimo ha tuttavia preceduto il voto, rassegno le proprie dimissioni, che sono state in seguito accettate da una ampia maggioranza di deputati. E' toccato quindi alla Vice Presidente Khürelbaataryn Bulgantuya gestire il voto sulla mozione di conferma del Primo ministro: per contrastare il tentativo dei parlamentari sostenitori di Gombojan di far mancare il numero legale, la Vice Presidente ha sospeso la seduta che è ripresa il giorno seguente, registrando il voto contrario di 71 deputati (pari al 64 % del totale) a fronte di 40 favorevoli. La regolarità della procedura scelta per adottare la decisione è stata tuttavia subito contestata: il quorum costituzionale per il voto di sfiducia era stato raggiunto, ma votando su un testo favorevole alla permanenza in carica del premier; si contestava inoltre il fatto che tale quorum fosse stato raggiunto lasciando aperta la seduta anziché dichiararla chiusa per la mancanza del numero legale. In riferimento a questi profili, il Presidente Khurelsukh ha posto il

⁷⁵ Su questi sviluppi, vedi Sumiya Chuluunbaatar, *Mongolia's 2025 Political Earthquake Opposition revival and ruling party infighting reshaped Mongolia's political landscape*, in *The Diplomat*, 30-7-2025, thediplomat.com/2025/09/mongolias-2025-political-earthquake/.

⁷⁶ Su questa vicenda, vedi G. Ganbaatar and F. Casal Bértoa, *Mongolia's Constitutional Crisis: Island of Democracy or Banana Republic?*, *Int'l J. Const. L. Blog*, 26-12-2025, <http://www.iconnectblog.com/mongolias-constitutional-crisis-island-of-democracy-or-banana-republic/>

veto sulla decisione adottata dall'*Hural*, dando così modo al Primo ministro di presentare un formale ricorso di fronte alla Corte costituzionale. Quest'ultima è intervenuta in via d'urgenza, adottando nel giro di pochissimi giorni una sentenza di ben 38 pagine con la quale la decisione dell'*Hural* è stata annullata, confermando la permanenza in carica di Gombojan⁷⁷. Interessanti le motivazioni addotte dalla *Tsets* per giungere all'annullamento. Nella sentenza si osserva come dopo le modifiche del 2019 le procedure per il voto di sfiducia siano state direttamente formalizzate dal testo costituzionale, limitando pertanto i margini per l'individuazione di percorsi diversi in sede parlamentare. Secondo la Corte, la mozione favorevole alla permanenza di carica del Primo ministro, oltre a mancare di chiarezza in merito alle sue conseguenze giuridiche, ha pertanto sostanzialmente eluso le formalità previste per il voto di sfiducia, ponendosi in diretto contrasto con l'articolo 43 della Costituzione, oltre che con i principi generali di democrazia e stato di diritto accolti dalla Carta fondamentale.

Concluso sul piano giuridico il conflitto fra il Primo ministro e una parte della sua maggioranza, la vicenda ha avuto un esito anche sul piano politico: al Congresso del MPP svoltosi nel novembre 2025 sia Gombojan che Amarbayasgalan hanno rinunciato a candidarsi alla guida del partito, favorendo l'elezione a grande maggioranza di una terza personalità, Nyam-Osoryn Uchral. Nel frattempo, il Partito Democratico, a lungo in crisi per gravi dissensi interni, ha trovato un nuovo leader nel dinamico Tsogtgerel Odon. Il quadro politico mongolo è insomma in pieno movimento.

6. Conclusioni

Fra le democrazie asiatiche, la Mongolia certamente rappresenta un caso particolarmente interessante. Già all'inizio degli anni '90 il paese è riuscito a transitare pacificamente dal regime monopartitico di impronta sovietica ad un sistema di democrazia pluralista che si è andato via via maggiormente articolando. Il passaggio si è reso possibile anche grazie ad una positiva combinazione di fattori di stabilità con quelli di innovazione: alla sostanziale tenuta quale pivot del sistema politico del partito erede del precedente regime ha corrisposto l'emergere di formazioni politiche di diverso orientamento operanti talvolta in competizione, in altre fasi in consociazione con il partito di maggioranza. Ciò ha determinato l'innestarsi di un effettivo meccanismo di alternanza al potere che ha sostanzialmente impedito l'emergere in Mongolia di un 'uomo forte'. Anche le modifiche apportate nel corso del tempo alla Costituzione del 1992 hanno saputo adattare la Carta fondamentale alle esigenze del tempo sciogliendo alcune gravi ambiguità riguardanti la forma di governo, in particolare per quanto attiene i margini di discrezionalità della nomina del Primo ministro da parte del Presidente.

⁷⁷ Vedi la decisione n. 8 del 22 ottobre 2025, il cui testo è reperibile al seguente indirizzo: legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17433600279452

L'introduzione in Costituzione di un sostanziale vincolo della nomina alle indicazioni dei partiti di maggioranza ha certamente contribuito a orientare il sistema in misura più decisa verso un assetto a carattere parlamentare, anche se il permanere dell'elezione diretta, il forte potere di voto sulle leggi e il protagonismo del capo dello Stato nell'ambito della politica estera rimangono fattori che mantengono aperta una possibile torsione in senso presidenziale della forma di governo.

Rispetto ai fenomeni di instabilità espressi dalle oscillazioni nei rapporti fra le massime istituzioni politiche, il rafforzamento dei presidi di indipendenza a favore dei poteri neutri quali la magistratura e la Corte costituzionale hanno comunque costituito un importante elemento di moderazione e garanzia. Anche su questo versante il sistema mongolo ha conosciuto un processo di assestamento, riducendo i margini per gli interventi meno ortodossi della Corte costituzionale volti a interferire direttamente con decisioni attinenti agli equilibri di governo del paese⁷⁸.

Ma, al di là dei rapporti interistituzionali, i fattori di più forte pressione sul sistema provengono oggi dall'esterno, dal mutamento degli equilibri geopolitici e dalle profonde trasformazioni in corso nella società mongola.

Sul primo versante, la tradizionale strategia di equilibrio perseguita dai dirigenti mongoli per mezzo di una politica di buon vicinato nei confronti delle due grandi potenze confinanti e con il contemporaneo rafforzamento dei legami con l'Occidente è oggi minacciata dal progressivo inasprirsi dei rapporti internazionali e dal profilarsi di un duro confronto fra le potenze. Quello che per molti osservatori internazionali appare un punto di svolta è rappresentato da quanto avvenuto nel settembre 2025 in occasione del vertice della Shanghai Cooperation Organization (SCO) tenutosi a Tianjin. In questa sede la Mongolia, rappresentata dal Presidente Khurelsukh, ha abbandonato lo status di mero osservatore nell'ambito della SCO (posizione che aveva assicurato al paese una certa autonomia strategica rispetto ai due potenti vicini), per stringere una più strutturata partnership con Cina e Federazione russa in particolare nei settori energetico e infrastrutturale nell'ambito del programma denominato 'Corridoio economico Cina-Russia-Mongolia'⁷⁹. La nuova postura, formalmente annunciata ad esito di un vertice trilaterale fra Putin, Xi-Jinping e Khurelsukh⁸⁰, implica la piena adesione di Ulaanbaatar a grandi progetti quali il gasdotto "Power of Siberia 2" (PoS2) vitali per l'approvvigionamento energetico della Cina e per l'apertura della Federazione russa a nuovi mercati in sostituzione di quelli europei. La Mongolia trarrà benefici economici dal progetto sotto forma di

⁷⁸ W.-C. Chang, K. YL Tan, L. Thio, J. Yeh (Eds.), *Constitutionalism in Asia*, cit., 216.

⁷⁹ S. Chuluunbaatar, *Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia* in *The Diplomat*, 5-7-2025, thediplomat.com/2025/09/mongolia-exits-sco-observer-status-draws-closer-to-china-and-russia/

⁸⁰ Vedi a questo proposito il comunicato del 3 settembre 2025 della Presidenza mongola: *President attends SCO summit*, www.pressreader.com/mongolia/the-up-post/20250903/281552296982515?srsltid=AfmBOopQxoEIsHxUCFXABNa3A2lCDIUWw6Z9MZL0K5aPCvNpe3zIHgMf

royalties, ma non avrà alcun controllo sulla sua concreta gestione. Il progressivo coinvolgimento del paese in simile iniziative, con le inevitabili condizionalità ad esse associate, rischia di ridurre gli spazi di autonomia sin qui guadagnati con la ‘politica del terzo vicino’.

Sul fronte economico-sociale, a partire dal nuovo secolo l’economia mongola ha conosciuto un rapidissimo sviluppo trainato soprattutto dalle attività estrattive e dall’emergere di un significativo settore finanziario. Ciò ha determinato un progressivo allontanamento della società dalle strutture tradizionali e l’emergere di nuove tendenze, quali le forti diseguaglianze fra una ristretta élite e il resto della popolazione, massicci fenomeni di urbanizzazione, nonché allarmanti segnali di sovrasfruttamento delle risorse naturali e di inquinamento ambientale⁸¹.

Si tratta di imponenti trasformazioni che hanno indotto nella popolazione, soprattutto nei giovani, una crescente domanda per una maggiore giustizia sociale, per un’efficace lotta alla corruzione e per interventi per reindirizzare l’impiego delle ricchezze naturali del paese verso obiettivi di benessere collettivo. Abbiamo visto come queste istanze abbiano trovato espressione nelle imponenti manifestazioni popolari del maggio 2025 che hanno visto al centro delle proteste i privilegi della classe politica e i diffusi fenomeni di corruzione e nepotismo. Al di là degli occasionali motivi che hanno indotto tanti cittadini a scendere in piazza, va rilevato come il governo di grande coalizione nato all’indomani delle elezioni del 2024 per affrontare un programma di impegnative riforme abbia finito in realtà per acuire la percezione popolare della presenza di una ‘casta’ distante e ingiustificatamente privilegiata rispetto al resto del paese⁸². Per alcuni versi, la situazione di crisi che si è venuta a creare può essere paragonata a quanto accaduto nel settembre scorso in un’altra repubblica parlamentare asiatica, il Nepal. Anche in questo caso, un governo di coalizione fra le maggiori forze politiche ha dovuto affrontare un sollevamento popolare motivato dalle proteste contro la corruzione e l’autoreferenzialità della classe politica. A Kathmandu le manifestazioni hanno tuttavia dato luogo ad un vero moto rivoluzionario che, dopo essere stato invano contrastato con la violenza da parte delle forze governative, ha infine travolto le maggiori istituzioni del paese, con la successiva apertura di una fase di transizione istituzionale e politica dagli esiti quanto mai incerti⁸³. Abbiamo invece visto come a

⁸¹Ch. Enkhaaatar et al., *The Role of the Constitution of Mongolia in Consolidating Democracy*, cit., p. 84. Cfr anche D. Sneath, *Constructing Socialist and Post-Socialist Identities in Mongolia*, in B. M. Knauf e R. Taupier (Eds.) *Mongolians After Socialism: Politics, Economy, Religion*, Ulaanbaatar, 2012, 147-164.

⁸² Sugli effetti controproducenti per la legittimità democratica dei governi derivanti dalla recente diffusione delle formule di ‘grande coalizione’ in alcuni paesi asiatici (Malesia, Thailandia e Indonesia), vedi D. McCargo, R. Wadipalapa, *Southeast Asia's Toxic Alliances* in 35(3) *Journal of Democracy*, 115-130 (2024).

⁸³ La rivolta ha portato alla proclamazione di un governo provvisorio guidato dalla ex Presidente della Corte suprema nepalese Sushila Karki (cfr. H. Beech, *How Nepal's Gen Z Revolution Spiraled Out of Control* in *New York Times*, 8-10- 2025, www.nytimes.com/2025/10/08/world/asia/nepal-gen-z-revolution.html).

Ulaanbaatar il rapido cambio alla guida dell'esecutivo e la conseguente importante correzione del programma di governo siano riusciti a dare almeno per il momento una risposta politica alle proteste nel senso della continuità istituzionale. Si è trattato di un passaggio molto delicato, il cui positivo superamento testimonia della crescita della cultura democratica del paese a riprova della maturazione di una società civile sempre più consapevole e del consolidamento dell'assetto costituzionale mongolo⁸⁴.

La crisi ha tuttavia indubbiamente lasciato un segno sui rapporti fra i poteri. La nomina del nuovo Primo ministro nella figura di una personalità vicina al Presidente Khurelsukh ha rafforzato il peso di quest'ultimo nel sistema. Il Capo dello Stato ha così guadagnato un ulteriore spazio di manovra politica rispetto agli avanzamenti già registrati grazie al crescente protagonismo nell'ambito della politica internazionale e all'uso sempre più incisivo del potere di voto nei confronti della attività legislativa della Grande Hural. La nuova recente crisi di Governo, con il voto presidenziale alla sfiducia votata dall'*Hural* al Primo ministro, hanno ulteriormente rafforzato la posizione di Khurelsukh. Anche se il Presidente ha più volte ribadito di non voler promuovere riforme dell'attuale assetto parlamentare, è indubbio che tali sviluppi pongano sotto pressione gli equilibri del sistema costituzionale mongolo. Il tempo ci dirà se i recenti sviluppi politici a Ulaanbaatar saranno destinati a favorire una nuova oscillazione del pendolo negli assetti della forma di governo mongola. Altrettanto importante per la buona salute della democrazia mongola sarà l'evoluzione della postura geopolitica del paese: la riduzione degli spazi di autonomia strategica sin qui assicurati dalla 'politica del terzo vicino' potrebbero influire negativamente sull'ulteriore consolidamento dell'esperienza costituzionale mongola quale 'felice eccezione' nella regione centro-asiatica.

Giovanni Rizzoni
Dip.to di Scienze politiche
LUISS Guido Carli
grizzoni@luiss.it

⁸⁴ E. Bottini, A. Baraggia, M. Uyanga, N. Perlo, *Consolidating Parliamentary Democracy in Mongolia*, cit.