

Il Parlamento nella forma di governo ipersemipresidenziale dello Sri Lanka

di Carmine Petteruti

Abstract: The Parliament in Sri Lanka hyper-semipresidentialism – Sri Lanka's form of government has evolved into hyper-semi-presidentialism, through the strengthening of the role of the President, at the expense of the Prime Minister's role and the Parliament's one. This situation leads to verify the presence of counterweights which can be able to guarantee the substance of a democratic structure. In this regard, it is interesting to analyze the recent developments and debates about the changes of Constitution to strengthen the role of Parliament.

2953

Keywords: Sri Lanka; Constitution; Parliament; Form of government; Hypersemipresidentialism.

1. Semipresidenzialismo francese e semipresidenzialismo cingalese: brevi profili di comparazione

La forma di governo dello Sri Lanka, pur presentando i caratteri tipici del semipresidenzialismo, ha da sempre mostrato una propensione ad attribuire al Presidente della Repubblica socialista democratica (art. 1), una posizione dominante a tal punto da indurre taluno a parlare di vero e proprio presidenzialismo¹. Sebbene i più recenti dibattiti costituzionali rivelino una propensione per il recupero del ruolo del Parlamento e del Primo Ministro con un ridimensionamento del ruolo del Presidente, nel semipresidenzialismo cingalese è possibile cogliere quel fenomeno che la dottrina ha definito di ipersemipresidenzialismo².

¹ Nelle varie definizioni proposte in dottrina per il semipresidenzialismo francese si è parlato talvolta come di una repubblica mascherata da monarchia. P. Avril, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964; M. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, Robert Laffont, 1974: "Nous appelons monarchies républicaines les seuls régimes où l'homme qui concentre dans ses mains l'autorité gouvernementale la reçoit et la perd par des procédures réellement démocratiques, c'est-à-dire par des élections libres et compétitives". Questa similitudine, utilizzata in maniera speculare, risulta consona a descrivere l'assetto della forma di governo cingalese, paragonabile ad una monarchia assoluta mascherata da repubblica.

² Il termine ipersemipresidenzialismo è stato utilizzato in dottrina per indicare sistemi di governo (come quello della Federazione russa) che apparentemente sono assimilabili al semipresidenzialismo francese ma che in realtà rivelano una incompiuta introiezione dei principi democratici nel tessuto politico-istituzionale ed una preminenza dell'organo presidenziale. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli,

Malgrado le ragioni storico-politiche che hanno influenzato l'evoluzione del semipresidenzialismo francese e di quello cingalese siano diverse, nell'uno e nell'altro caso la forma di governo evolve verso un ipersemipresidenzialismo a scapito del ruolo del Primo Ministro (nel caso dello Sri Lanka ridotto a mero esecutore della politica presidenziale) e del Parlamento, che ha portato il sistema verso un monismo di fatto³.

Nel caso della Francia, le ultime elezioni presidenziali sono state caratterizzate da una forte crisi dei partiti politici tradizionali⁴ e da un significativo rafforzamento degli organi istituzionali (con particolare riferimento al Presidente) che hanno preannunciato un ritorno al modello gollista. Questa indicazione viene dall'esito delle ultime elezioni politiche del 2017, in occasione delle quali il partito del Presidente, *La République en Marche!*, sfruttando il successo delle elezioni presidenziali, ha conseguito la maggioranza dei seggi all'interno dell'Assemblea Nazionale⁵. Sembra, dunque, destinata ad accentuarsi ulteriormente la preminenza del Presidente rispetto al Primo Ministro il quale, stretto fra l'autorità presidenziale e la maggioranza parlamentare che lo sostiene, appare inevitabilmente destinato a svolgere un ruolo di mero esecutore della politica presidenziale⁶.

Nello Sri Lanka il modello semipresidenziale è stato introdotto con le riforme costituzionali degli anni Settanta che hanno determinato la fine della forma di governo parlamentare basata sul modello *Westminster*, introdotto con la *Soulbury Constitution*. Il passaggio alla forma semipresidenziale nasce dall'esigenza dell'etnia cingalese di consolidare la propria egemonia politica, obiettivo per il quale per lungo tempo la forma di governo si è evoluta, per l'appunto, in senso ipersemipresidenziale. Tuttavia, l'ultimo emendamento alla Costituzione ha segnato un'inversione di tendenza, con la introduzione di modifiche finalizzate ad un primo ridimensionamento del ruolo del Presidente. Questo tema (insieme a quello del rafforzamento del decentramento in favore delle province) è al centro dell'ultima revisione costituzionale iniziata nel 2016 ma tutt'ora arenata in un

2017, 353. Il termine *ipersemipresidenzialista* è utilizzato anche da M.F. Massò Garrote, *Las formas de gobierno*, in D. López Garrido, M.F. Massò Garrote, L. Pegoraro (a cura di), *Derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, 468 ss.

³ M.C. Ponthoreau, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, 78.

⁴ Sul ruolo dei partiti politici in Francia, si veda M. Duverger, *La democrazia senza popolo*, Bari, Dedalo Libri, 1968, 23 ss.

⁵ In Senato, invece, vi è stato un rafforzamento delle forze politiche di destra. M. Calamo Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in DPCE online, 1, 2018, www.dpce.it; G.E. Vigevari, *Impressione: la Francia tra crisi politica e tenuta istituzionale*, in *Riv. AIC*, 3, 2017, www.rivistaaic.it.

⁶ M.C. Ponthoreau, op. cit., 85, il quale, tuttavia, sottolinea che il ruolo del Primo Ministro è tutt'altro che secondario tenuto conto che il Presidente governa attraverso di lui, che dirige l'azione di governo e dispone dell'amministrazione. Tuttavia, G. Lombardi sottolinea come l'investitura politica del Governo sia più debole di quella presidenziale, come emerge dalle vicende storiche del semipresidenzialismo francese da cui risulta che in caso di contrasto tra Presidente e Primo Ministro è al primo che spetta l'ultima parola.

lungo dibattito politico, aggravato dal tentativo dell'attuale Presidente M. Sirisena di destituzione del Primo Ministro R. Wickremesinghe e di scioglimento del Parlamento⁷.

Sebbene il semipresidenzialismo francese e quello cingalese rivelino caratteri molto diversi, il confronto tra le due esperienze può fornire un'utile indicazione sull'evoluzione del rapporto tra Presidente, Primo Ministro e Parlamento nella forma di governo cingalese, verificando l'esistenza o meno di contrappesi in grado di garantire il mantenimento di un assetto democratico di fronte alle spinte iperpresidenzialiste⁸.

D'altra parte, è innegabile la chiara ispirazione del semipresidenzialismo cingalese a quello della IV Repubblica francese: il rapporto tra i due sistemi può essere collocato in quel «fenomeno di imitazione-recezione» rispetto a sistemi giuridici sorti altrove, in cui la forma di governo cingalese si pone come «sistema costituzionale imitante»⁹.

Tale imitazione trae origine dalla necessità di voler assicurare un esecutivo forte, quanto più possibile autonomo nei confronti del Parlamento. È, tuttavia, evidente che i due casi abbiano avuto vicende completamente diverse nella delineazione dei loro rispettivi assetti che, se confrontati, consentono di meglio comprendere quali siano i fattori che possono garantire la tenuta democratica dell'ordinamento di fronte a possibili evoluzioni autoritarie e quali siano le motivazioni delle riforme costituzionali in atto nello Sri Lanka. La mancanza nel

⁷ Alla destituzione presidenziale del Primo Ministro R. Wickremesinghe (leader dello *United National Party*) è seguita la nomina di M. Rajapaksa (esponente dello *Sri Lanka Freedom Party*) già Presidente dello Sri Lanka dal 2005 al 2015, sconfitto nelle ultime elezioni. Quanto, invece, al tentativo di scioglimento del Parlamento da parte dell'attuale Presidente M. Sirisena, si è pronunciata la Corte Suprema (*Sampanthan vs. Attorney General's Department*, SC FR Application No. 351/ 2018, 13th December 2018) sia in relazione alla sostituzione del Primo Ministro che sul tentativo di scioglimento del Parlamento.

⁸ Pur rappresentando due esperienze molto diverse, il confronto con l'esperienza francese non sembra di per sé impossibile: come affermato da autorevole dottrina, vi è un generale principio di comparabilità tra i sistemi giuridici "a patto di comprenderne, prima che le analogie, le differenze di fondo". G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986, 38; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, 42; A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 67. Sulla comparazione e comparabilità, A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997, 20 ss. È necessaria, tuttavia, un'adeguata considerazione degli aspetti sociali oltre che giuridici e la consapevolezza delle diversità esistenti tra modelli eterogenei per formanti e crittotipi. P. Legrand, *How to compare now*, in *Legal Studies*, 1996, 16, 2, 234 ss. D'altra parte, il confronto tra modelli differenti si rivela inevitabile per il futuro della comparazione, considerate le dinamiche della globalizzazione e del multiculturalismo. La comparazione per armonizzazione, che presuppone un'omogeneità degli ordinamenti, non può più essere la modalità prevalente rischiando, altrimenti, di restare ancorata ad un approccio condizionato dalla tradizione giuridica occidentale che poco spazio ha riconosciuto ad esperienze giuridiche come quelle africane ed asiatiche. W. Menski, *Comparative Law in a Global Context: The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 11; R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Utet, 1992, 9 ss.

⁹ A. Rinella, op. cit., 48. In questo caso il fenomeno di imitazione-recezione si colloca nell'ambito di quella che l'Autore individua come *imitazione legale, cosciente ed oggettiva*, vale a dire quando il legislatore imita direttamente il modello prodotto da altro legislatore. In tal caso è necessario "discriminare tra elementi costitutivi e secondari del modello stesso, eventualmente recepiti dal sistema costituzionale indagato".

tessuto costituzionale dello Sri Lanka di contrappesi in grado di garantire la tenuta dell'assetto democratico, ha determinato uno spostamento verso la forma di governo parlamentare finalizzata a recuperare centralità del Parlamento e ruolo del Primo Ministro.

2. L'ossimoro del semipresidenzialismo francese: il monarca repubblicano

L'assetto del semipresidenzialismo della V Repubblica francese¹⁰ nasce da un insuccesso del sistema parlamentare del secondo dopoguerra nel risollevare l'economia, insuccesso che portò alla richiesta generalizzata di un esecutivo rafforzato, anche in considerazione dell'instabilità di governo che aveva caratterizzato la IV Repubblica¹¹. A partire dal 1958, dunque, si consolidò la tendenza ad un rafforzamento del ruolo del Governo a scapito dell'Assemblea Nazionale¹².

Tuttavia, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica fu introdotta soltanto dal 1962 e contribuì a consolidare i poteri non sottoposti a controfirma ministeriale (come la nomina del Primo Ministro; lo scioglimento dell'Assemblea nazionale; la possibilità di indire referendum e di esercitare i poteri eccezionali previsti dall'art. 16 della Costituzione)¹³. L'introduzione della elezione diretta del Presidente e la ridotta possibilità di coabitazione hanno ridimensionato la figura del Primo Ministro, rendendolo talvolta una sorta di fiduciario del Presidente stesso¹⁴.

¹⁰ O. Duhamel, J.L. Parodi, *La Constitution de la Cinquième République*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1988, 11 ss.

¹¹ A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale*, *Profili metodologici della "circolazione" di un modello nell'Europa centro-orientale*, Padova, Edizioni Libreria Rinoceronte, 1996, 98; S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, 59; M. Baudrez, B. Ravaz, *La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, 50; R. Brizzi, *Alle origini del semipresidenzialismo francese. Debré, il Generale e la Costituzione della Quinta Repubblica*, in *Contemporanea*, 1, 2009, 53 ss.; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014, 55 ss.; C. Martinelli, *La Francia*, in A. Bardusco, F. Furlan, M. Iacometti, C. Martinelli, G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein, *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2015, 224. Secondo Martinelli una delle cause che portò alla nascita della V Repubblica fu l'eccessiva frammentazione e litigiosità dei partiti della IV Repubblica.

¹² R. Brizzi, op. cit., 73. M. Calamo Specchia, op.cit. L'Autrice individua i tre pilastri fondamentali del semipresidenzialismo francese: superamento del regime parlamentare e ruolo complementare del Parlamento nelle competenze normative di governo; concentrazione del potere nelle mani del Presidente che flette il regime politico-costituzionale in senso presidenzialista; capacità evolutiva del sistema di potere adattabile ai mutamenti storico-politici. Per una critica alla ricostruzione del sistema semipresidenziale, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., 2007, 619; M. Volpi, *La forma di governo nella Costituzione Sarkozy: da La recherche du temps perdu al Gattopardo*, in M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010, 52.

¹³ G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, 453-454.

¹⁴ C. Martinelli, *La riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Relazione al Seminario Astrid *La Riforma della Costituzione in Francia*, Roma 19 novembre 2008. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, op. cit., 362-363.

La riforma costituzionale del 2008 sembra aver ulteriormente rafforzato i poteri del Presidente della Repubblica, tanto da indurre taluno a definire la forma di governo francese come “ultra-presidenziale”¹⁵, i cui tratti assolutistici possono leggersi non tanto all’interno dell’esperienza francese caratterizzata da una consolidata tradizione liberal-democratica (e diventata pertanto un *unicum* non riscontrabile in nessun’altra esperienza semipresidenziale)¹⁶ ma piuttosto nelle più recenti democrazie ispirate a tale modello, nelle quali l’estensione dei poteri del Capo dello Stato porterebbe ad etichettarle quali regimi assolutistici¹⁷.

Nonostante la revisione costituzionale del 2008 abbia introdotto un’ipotesi di destituzione del Presidente della Repubblica nel caso di «*manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l’exercice de son mandat*», tale limite appare piuttosto generico e rende ad oggi il Presidente francese la figura dotata di maggiori poteri tra i vari Presidenti europei.

Nei tempi più recenti, esclusa la pausa del mandato presidenziale di J. Chirac, la ripresa dell’ipersemipresidenzialismo risale al mandato di N. Sarkozy in cui il Presidente riacquista la centralità nella definizione e nell’attuazione del programma di governo, riducendo il ruolo del Primo Ministro a quello di mero collaboratore¹⁸. Successivamente, con la presidenza di F. Hollande del 2012, il ruolo presidenziale viene nuovamente ridimensionato in favore del Parlamento e del Primo Ministro. Il ritorno all’ipersemipresidenzialismo e all’ispirazione gollista della figura del Presidente della Repubblica francese si ripropone con le elezioni presidenziali del 2017 e la salita all’Eliseo del leader del movimento *En Marche!*, E. Macron, ed è da ricercare nella crisi della capacità rappresentativa dei principali partiti politici a cui ha fatto da contrappeso un rafforzamento degli organi istituzionali ed in particolar modo di quello presidenziale. A ciò si aggiunge la conferma dell’attuale vocazione presidenziale dei partiti politici soprattutto a

¹⁵ G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, op.cit., 456.

¹⁶ G. Vedel, *Cinquième République*, in O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, 138-139; M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, Relazione al Seminario Astrid, op. cit. L’Autore sottolinea come l’alternanza di fasi in cui il Presidente è il leader della maggioranza parlamentare e fasi coabitazioniste con un Primo Ministro espresso dal Parlamento non ha affatto garantito un equilibrio fisiologico tra le due teste dell’esecutivo, ma ha determinato una netta preminenza del Presidente che ha considerato il Primo Ministro come un esecutore della sua volontà politica. Sul rapporto tra Presidente e Primo Ministro si veda, altresì, M. Calamo Specchia, op. cit., 16 e ss.

¹⁷ C. Martinelli, op. ult. cit., 2; N. Lupo, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Relazione al Seminario Astrid, cit. Le caratteristiche della V Repubblica in diversi casi sono state oggetto di trasfusione all’interno di neo costituzioni di diversi Stati ex socialisti (Bulgaria, Croazia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia), attratti dal successo, quantomeno all’interno dei confini francesi, di una forma di governo più che funzionale, senza considerare quanto la sua buona riuscita sia strettamente legata alle condizioni politico-sociali tipiche del prototipo francese. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, op. cit., 363-364; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, op.cit., 449.

¹⁸ Come evidenziato da M. Calamo Specchia, op. cit., 19, il mandato Sarkozy fu caratterizzato, a partire dal 2010, da un’inversione di ruoli tra il Presidente e l’allora Primo Ministro F. Fillon in seguito alla perdita di consenso di N. Sarkozy.

seguito della riforma introdotta nel 2001 che ha invertito il calendario elettorale anticipando le elezioni presidenziali a quelle politiche che, pertanto, hanno la possibilità di beneficiare di una sorta di “effetto scia”. Tant’è che il movimento *En Marche!*, trasformatosi nel partito *La République en marche!*, ha potuto (grazie anche all’alleanza con le forze politiche di centro) raggiungere agevolmente la maggioranza nell’Assemblea Nazionale.

In tale contesto, dunque, il Parlamento rischia di diventare «una mera camera di registrazione sul piano normativo della volontà del “Presidente legislatore”»¹⁹ ed il Primo Ministro diviene uno strumento di attuazione delle politiche presidenziali. A ben vedere questa tendenza è confermata dalla volontà manifestata da E. Macron di creare un rapporto diretto con il corpo elettorale e con il Parlamento, riducendo di un terzo il numero dei parlamentari, facendo ricorso alla procedura abbreviata di approvazione delle leggi (art. 45) e utilizzando lo strumento referendario per superare eventuali resistenze parlamentari²⁰.

3. La forma di governo dello Sri Lanka. Dal modello Westminster alla Gaullist Constitution

La scelta della forma di governo semipresidenziale dello Sri Lanka, con la Costituzione del 1978, nasce dall’esigenza di realizzare un’adeguata stabilità di governo e una rapida modernizzazione del Paese²¹. La forma di governo cingalese presenta caratteristiche tali da poter essere collocata nel modello semipresidenziale di Duverger²², sia pur caratterizzata da spinte presidenzialiste. La Costituzione dello Sri Lanka, infatti, prevede un Presidente eletto direttamente dal popolo, capo del potere esecutivo e del Governo (art. 30). La struttura duale dell’esecutivo è completata dalla previsione di un Primo Ministro, di nomina

¹⁹ M. Calamo Specchia, op. cit., 26.

²⁰ Nel suo intervento il Presidente E. Macron ha indicato non solo le linee generali del suo mandato ma anche il quadro politico dei successivi cinque anni. In questo quadro sembra che il Primo Ministro sia destinato a svolgere un ruolo di coesione politica tra le diverse (ed eterogenee) forze partitiche che hanno sostenuto il Presidente nelle ultime elezioni e di contenimento dell’azione politica della maggioranza di destra in seno al Senato.

²¹ Il Preambolo della nuova Costituzione assicura a tutti i cittadini libertà, uguaglianza, giustizia, diritti fondamentali e un potere giudiziario indipendente. Ciò nonostante, nell’ordinamento cingalese restano aspetti di criticità specialmente per quel che riguarda la religione e la tutela delle minoranze etniche. Sul punto si veda G.J. Jacobson, S. Shankar, *Constitutional Borrowing in South Asia. India, Sri Lanka, and Secular Constitutional Identity*, in S. Khilnani, V. Raghavan, A.K. Thiruvengadam (a cura di), *Comparative Constitutionalism in South Asia*, New Delhi, Oxford University Press, 2013, 194; J. Wickramaratne, *Fundamental rights in Sri Lanka*, Colombo, Stamford Lake Publication, 2006, 21 ss.; B. Schonthal, *Formations Of Buddhist Constitutionalism in South and Southeast Asia*, in *International Journal of Constitutional Law*, 15, 2017, 723 ss.; R. Edrisinha, M. Gomez, V.T. Thamilmaran, A. Welikala (a cura di), *Power-sharing in Sri Lanka: constitutional and political documents, 1926-2008*, Colombo, Centre for Policy Alternatives and Berghof Foundation for Peace Support, 2009, 111.

²² M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 8, 2, 1980, 165 ss.; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale, Profili metodologici della “circolazione” di un modello nell’Europa centro-orientale*, Edizioni Libreria Rinoceronte, Padova, 1996, 71; S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, op. cit., 9; M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, op. cit., 25 ss.

presidenziale, al quale è demandata l'attuazione della politica presidenziale²³. Il Primo Ministro è membro del *Cabinet* (presieduto dallo stesso Capo dello Stato), composto da altri ministri di nomina presidenziale. Il *Cabinet of Ministers* assume una responsabilità collegiale nei confronti del Parlamento a struttura monocamerale.

L'attuale forma di governo dello Sri Lanka è il risultato di tre modifiche della Costituzione a partire dal periodo postcoloniale. Originariamente, la Costituzione varata nel 1947 dalla *Soulbury Commission*²⁴ contemplava una forma di governo basata sul modello *Westminster* in uno Stato unitario e centralizzato. Il testo costituzionale prevedeva la separazione dei poteri e un Parlamento bicamerale con una camera alta (*Senate*) ed una camera bassa (*House of Representatives*).

A causa delle difficoltà politiche legate alla possibilità di formare le necessarie maggioranze per approvare le riforme costituzionali, la nuova Costituzione fu varata soltanto nel 1972, mantenendo l'impostazione del modello *Westminster* e riconoscendo la *National State Assembly* come «*the supreme instrument of state power of the Republic*» (art. 5).

La Costituzione del 1972 proclamò lo Sri Lanka come Repubblica socialista, prevedendo un Parlamento monocamerale²⁵. Il *Governor General* venne sostituito dal Presidente, le cui funzioni furono in questa fase maggiormente condizionate dalle indicazioni del Primo Ministro.

La nuova Costituzione del 1978 attribuì all'organo presidenziale un ampio potere esecutivo²⁶, determinando il passaggio ad una forma di governo di tipo semipresidenziale²⁷.

²³ L'art. 43 della Costituzione cingalese prevede che il Presidente della Repubblica nomini Primo Ministro un membro del Parlamento che, secondo l'opinione del Presidente stesso, sia maggiormente in grado di ottenere la fiducia parlamentare.

²⁴ La commissione presieduta da *Lord Soulbury* (*Soulbury Commission*) nel 1944 fu incaricata di avviare il processo di indipendenza della colonia cingalese con la predisposizione di un testo costituzionale che prevedesse l'istituzione di un Parlamento bicamerale. La Costituzione del 1947 rimase in vigore per 24 anni.

²⁵ Il Senato fu eliminato con il *Ceylon (Constitution and Independence) Amendment Act* del 1971.

²⁶ D. Udagama, *The Democratic State and Religious Pluralism. Comparative Constitutionalism and Constitutional Experiences of Sri Lanka*, in S. Khilnani, V. Raghavan, A.K. Thiruvengadam, op. cit., 163.

²⁷ R. Hameed, *Parliament in a Presidential System*, in A. Welikala (a cura di), *Reforming Sri Lankan Presidentialism: Provenance, Problems and Prospects*, Colombo, Centre for Policy Alternatives, 2015, 69. Il Presidente J.R. Jayewardene, esponente dello *United National Party*, fu tra i fautori della nuova Costituzione e tra i sostenitori della necessità di un esecutivo forte: "(...) a strong executive, seated in power for a fixed number of years, not subject to the whims and fancies of an elected legislature". J.R. Jayewardene, *Relived Memories*, New Delhi, J.R. Jayewardene Centre, 1996, 15; R. Edrisinha, *Constitutional and Sri Lanka's Gaullist Presidential System*, in A. Welikala, op. cit., 934. T. Rahman, *Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia: A Comparative Analysis of Bangladesh, India and Sri Lanka*, Abigdon, Routledge, 2008, 170 ss. L'Autore sottolinea come la Costituzione del 1978 abbia fatto prevalere la figura del Presidente rispetto al ruolo del Parlamento e del Primo Ministro. Significativa in proposito fu la dichiarazione del Presidente C.B. Kumaratunga (1994-2005) circa il ruolo del Primo Ministro: "Under our constitution the prime minister is merely a glorified minister. It takes just a one-sentence letter from me to dismiss the prime minister and his entire cabinet".

In base alle sue caratteristiche, la forma di governo dello Sri Lanka può, dunque, essere collocata nell'ambito delle dinamiche definite in dottrina come ipersemipresidenziali. Non a caso, la Costituzione del 1978 è stata definita come *Gaullist Constitution*²⁸, volendo sottolineare il ruolo affidato al Presidente sull'idea di C. de Gaulle del Capo di Stato portatore (e quindi guida) degli interessi e delle istanze della nazione²⁹.

Il richiamo al semipresidenzialismo di C. de Gaulle non è casuale se si considera l'incidenza che il conflitto tra l'etnia cingalese e quella tamil, a partire dagli anni Ottanta fino al 2009, ha avuto nella storia costituzionale dello Sri Lanka³⁰. Evidentemente la necessità della maggioranza cingalese di mantenere l'unità dello Stato e la propria egemonia condizionò la scelta di una forma di governo con un Presidente forte, anche nell'ottica di garantire il mantenimento di una forma di stato fortemente centralizzata³¹.

Il risultato delle elezioni presidenziali e politiche degli ultimi anni hanno contribuito ulteriormente ad enfatizzare la preminenza presidenziale, anche per la costante coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare che ha limitato l'ipotesi della coabitazione a quella del 2001, per un periodo di poco più di due anni, quando le elezioni politiche furono vinte dal partito conservatore *United National Party* (UNP) mentre l'elezione del Presidente C.B. Kumaratunga fu sostenuta dal fronte politico *People's Alliance*, di ispirazione socialdemocratica.

È dunque evidente che, almeno sino al 2015, gli emendamenti costituzionali siano stati funzionali ad un consolidamento del ruolo del Presidente spinto dalle

²⁸ A.J. Wilson, *The Gaullist System in Asia: The Constitution of Sri Lanka (1978)*, Londra, Macmillan Press, 1981, XVI.

²⁹ P. Ignazi, *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: separazione o condivisione dei poteri*, in *Mulino*, 6, 1997, 1096-1097; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, op. cit., 453. Il Presidente J.R. Jayewardene, che assunse il mandato dal 1978 al 1989, fu tra i fautori della nuova Costituzione e tra i sostenitori della necessità di un esecutivo forte. Esponente dello *United National Party*, si ispirò al modello semipresidenziale francese sottolineando la necessità di: "(...) a strong executive, seated in power for a fixed number of years, not subject to the whims and fancies of an elected legislature". J.R. Jayewardene, *Relived Memories*, J.R. Jayewardene Centre, New Delhi, 1996, 15.

³⁰ Il conflitto, che ebbe il suo momento più grave nello scontro armato iniziato negli anni Ottanta e terminato soltanto nel 2009, ha origini storiche risalenti ma è soprattutto negli anni Settanta che comincia ad aggravarsi in seguito alle istanze autonomico-federaliste dei tamil e all'introduzione di politiche economiche più liberali che determinarono un forte divario tra il ceto sociale medio e le classi a reddito più basso, specialmente di estrazione rurale. M. Casolari, *La Costituzione della discordia: i diritti delle minoranze alle origini della guerra civile in Sri Lanka*, in D. Amirante (a cura di), *Altre democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, Milano, Franco Angeli, 2010, 198 ss.; R. Edrisinha, *Meeting Tamil Aspirations within a United Lanka: Constitutional Options*, in R. Edrisinha, A. Welikala (a cura di), *Essays on Federalism in Sri Lanka*, Colombo, Centre for Policy Alternatives, 2008, 109 ss.

³¹ S.M. Aliff, *Reconciliation through the Devolution of powers in Post-war Sri-Lanka: a special reference to debates on 13th Amendment of the Constitution*, *Thammasat Review*, 18, 1, 2015, 117; M. Prasad Singh, V. Kukreja, *Federalism in South Asia*, Delhi, Routledge, 2016, 191; W. Jayampathi, *The Constitutional Framework*, in R. Amarasinghe, A. Gunawardena, J. Wickramaratne, A.M. Navaratna-Bandara (a cura di), *Twenty Two Years of Devolution: An Evaluation of the Working of Provincial Councils in Sri Lanka*, Colombo, Institute for Constitutional Studies, 2010, 1 ss.

componenti partitiche cingalesi preoccupate di mantenere la propria leadership politica a scapito delle minoranze etniche presenti nel Paese³².

4. La preminenza del Presidente ed il ruolo dei contrappesi.

Diversamente dall'esperienza francese in cui, pur essendosi verificate spinte assolutistiche, la tradizione liberal-democratica del sistema ha garantito la conservazione del regime democratico, nel caso dello Sri Lanka le spinte presidenziali hanno generato una condizione di scarsa democraticità alla quale, solo in tempi più recenti (grazie anche alla fine del conflitto armato con i tamil), si è cercato di porre rimedio. In effetti, è mancata quella stratificazione dell'ordinamento attraverso processi di decentramento che avrebbe consentito di gestire meglio l'eterogeneità etnica dello Sri Lanka rispetto alla quale lo Stato non ha assunto un ruolo imparziale ma di sostegno all'etnia prevalente³³.

Questa preminenza presidenziale si traduce in un Presidente eletto direttamente dal popolo, capo del Governo e titolare del potere esecutivo (art. 30) a cui è attribuito, fra l'altro, il potere di convocare, prorogare e sciogliere il Parlamento (art. 33, lett. c) verso il quale non assume alcuna diretta responsabilità³⁴. Ciò comporta che un'eventuale sfiducia del Parlamento alle politiche di governo può avere come conseguenza soltanto lo scioglimento del *Cabinet of Ministers* senza tuttavia precludere al Presidente di nominare un *Cabinet* con la medesima squadra di governo³⁵. L'art. 35 prevede che, per la durata del suo mandato, il Presidente gode dell'immunità e, pertanto, non può essere sottoposto a procedimenti giudiziari sia per gli atti che compie per il suo ufficio che per gli atti personali³⁶.

³² La scelta di introdurre un esecutivo forte fu ritenuta da molti come decisione necessaria per assicurare la stabilità di governo e la crescita economica del paese. A ben vedere, il problema principale del precedente sistema costituzionale, più che nell'instabilità risiedeva nell'eccessiva prevaricazione della maggioranza politica e nell'inadeguata tutela dei diritti fondamentali. Sul punto si veda R. Edrisinha, *Constitutional and Sri Lanka's Gaullist Presidential System*, in A. Welikala, op. cit., 934. L'Autore, richiamando le osservazioni critiche di J. Linz sul presidenzialismo, ritiene che in realtà non vi fosse alcuna esigenza reale di stabilità politica.

³³ La gestione dell'eterogeneità sociale dello Sri Lanka rivela profili molto diversi rispetto, ad esempio, a quella indiana dove invece è prevalsa storicamente l'idea di bilanciare il riconoscimento delle identità culturali con una buona *governance* degli Stati e con la difesa dell'unità nazionale. D. Amirante, *Lo Stato multiculturale*, Bononia University Press, Bologna, 2014, 31 ss.

³⁴ L'art. 33A prevede, tuttavia, che il Presidente è responsabile nei confronti del Parlamento "for the due exercise, performance and discharge of his powers, duties and functions under the Constitution and any written law, including the law for the time being relating to public security".

³⁵ Uno degli aspetti che rivela una certa debolezza istituzionale del Parlamento è la ridotta capacità di controllo e di incidenza sulla finanza pubblica. Sebbene l'art. 148 della Costituzione attribuisca al Parlamento il *full control over public finance* e l'approvazione dell'*Appropriation Bill* annuale, in realtà spesso i dati disponibili sulla situazione finanziaria dello Stato sono carenti tanto che nella prassi, solitamente, la spesa pubblica annuale eccede il budget approvato, compromettendo gli obiettivi di riduzione del deficit di bilancio.

³⁶ *Mallikarachchi v Shiva Pasupathy* (1985) 1 Sri L R 74 SC: "It is therefore essential that special immunity must be conferred on the person holding such high executive office from being subject to legal process or legal action and from being harassed by frivolous actions".

Il Presidente, il cui mandato ha una durata di cinque anni (art. 30), ha facoltà di partecipare alle sedute del Parlamento nonché di inviare messaggi; in particolar modo egli ha la facoltà di formulare dichiarazioni in merito alla politica di governo all'inizio di ogni sessione parlamentare. Al Presidente è inoltre attribuito il potere di dichiarare guerra, quello di adottare particolari disposizioni normative per garantire la sicurezza pubblica; infine, è attribuita la facoltà di indizione di referendum legislativi (art. 85)³⁷. L'art. 42 prevede che il Primo Ministro sia nominato dal Presidente che provvede anche alla nomina degli altri membri del *Cabinet of Ministers* e dei ministri che non vi partecipano, senza alcun vincolo verso il Primo Ministro. L'art. 42 prevede, inoltre, che il *Cabinet of Ministers* è collegialmente responsabile verso il Parlamento. Pertanto, l'eventuale mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro o il voto contrario alla *Statement of Government Policy* non può comportare la caduta o le dimissioni del Presidente ma soltanto lo scioglimento del *Cabinet of Ministers*, nonostante i suoi componenti siano una proiezione presidenziale e malgrado la sfiducia riguardi la politica di governo elaborata dallo stesso Presidente.

In effetti, la possibilità del Primo Ministro di restare in carica è legata alla sua capacità di mantenere il sostegno della maggioranza parlamentare oltre che il sostegno del Presidente il quale, secondo alcune interpretazioni, può revocarlo d'ufficio³⁸. Le sedute del *Cabinet* sono presiedute dal Presidente che può anche assumere deleghe ministeriali. Al Presidente è attribuita, altresì, la nomina dei giudici delle corti più alte ivi compresi quelli della Corte suprema.

Il risultato delle elezioni presidenziali e politiche degli ultimi anni hanno contribuito ulteriormente ad enfatizzare la preminenza presidenziale, inducendo a ritenere che vi sia stata una transizione verso una forma di governo presidenziale. La costante coincidenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare ha contribuito ulteriormente a rafforzare il ruolo del Presidente che, a giudizio di alcuni, ha compromesso la tenuta democratica del sistema a causa della possibilità di trattenere deleghe ministeriali³⁹, sciogliere il Parlamento, nominare titolari di importanti cariche (tra cui anche i giudici delle corti d'appello) e disporre di poteri straordinari in caso di dichiarazione dello stato d'emergenza.

In realtà la tenuta democratica del sistema appare compromessa anche dalla mancanza di quegli elementi di contrappeso che nell'esperienza semipresidenziale francese, sia pur caratterizzata da spinte ipersemipresidenziali, hanno consentito di mantenere un assetto più democratico ed una condizione di maggiore equilibrio tra gli organi costituzionali, da ricercare, come osservato da autorevole dottrina⁴⁰, nella giustizia costituzionale e nell'organizzazione della pubblica amministrazione.

³⁷ L'art. 85 della Costituzione prevede che il Presidente possa sottoporre a referendum progetti di legge quando lo ritengano necessario il *Cabinet of Ministers* o la *Supreme Court*.

³⁸ In tal caso, il *Cabinet* viene sciolto ed il Presidente nomina i nuovi membri ed il nuovo Primo Ministro. Come accade in Francia, anche nello Sri Lanka il Primo Ministro si trova stretto nella 'morsa' tra l'autorità del Presidente e maggioranza parlamentare filo presidenziale.

³⁹ È il caso del Presidente D.B. Wijetunga.

⁴⁰ D. Amirante, *Il semipresidenzialismo "alla francese": un modello di successo*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli Stranieri e riforma costituzionale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 1997, 202 ss.

Il ruolo avuto dal *Conseil constitutionnel* è stato rilevante non solo come garante della Costituzione ma anche come elemento di «stabilizzazione dell'intero sistema istituzionale», assumendo nel tempo non solo il ruolo di difesa del Presidente contro il Parlamento ma anche di difesa del Parlamento contro l'esecutivo.

Sotto questo profilo, il ruolo della *Supreme Court* nell'ordinamento cingalese è stato invece meno incisivo, sebbene di recente non abbia esitato a censurare i colpi di mano del Presidente in carica. Infatti, la *Supreme Court* costituisce il vertice del sistema giudiziario dello Sri Lanka e come tale è giudice di ultima istanza ma esercita anche la giurisdizione costituzionale (art. 125).

Una significativa differenza riguarda poi il ruolo della pubblica amministrazione. Oltre ad essere un importante strumento di supporto indipendente delle istituzioni di governo francesi, gli organi dell'*appareil d'Etat* giocano un ruolo importante nel rapporto tra Presidente, Primo Ministro e Parlamento, assumendo talvolta una funzione di contrapposizione proprio all'espansione del potere politico presidenziale oltre che di quello dei partiti. Lo Sri Lanka, invece, paga lo scotto di un apparato statale talvolta colpito da rilevanti fenomeni di corruzione, che ancora oggi restano un problema irrisolto. Senza contare la forte pressione esercitata dalla politica sugli ambienti giudiziari e sui mass media spesso utilizzati come strumento di propaganda governativa. A ciò si aggiungono i richiami che in passato l'organo presidenziale ha rivolto ai più alti gradi dell'amministrazione per rivendicare la loro responsabilità diretta nei confronti del Presidente⁴¹ che confermano il ruolo tutt'altro che imparziale dell'apparato burocratico rispetto all'espansione del potere politico presidenziale. A ciò si aggiunge il contributo dei consulenti di nomina presidenziale (*Presidential Secretariat*), titolari di poteri che li pongono al di sopra degli stessi ministri.

Senza trascurare, poi, l'importante funzione di contrappeso che nel modello francese ha la seconda camera del Parlamento, il Senato (inesistente invece in quello cingalese), che svolge una funzione critica rispetto alle maggioranze presenti nell'Assemblea nazionale, come dimostrano anche le recenti elezioni politiche⁴².

Tuttavia, sembra che proprio la mancanza di contrappesi in grado di garantire la tenuta dell'assetto democratico nel tessuto costituzionale cingalese abbia determinato negli ultimi tempi la prospettiva di una evoluzione dell'ipersemipresidenzialismo verso la forma di governo parlamentare, nell'intento di evitare degenerazioni assolutiste attraverso il recupero della centralità del Parlamento e della figura del Primo Ministro a scapito della preminenza presidenziale.

⁴¹ R. Edrisinha, *Constitutional and Sri Lanka's Gaullist Presidential System*, op. cit., 941: "President Premadasa argued that senior government bureaucrats including Secretaries to Ministers were primarily accountable to him rather than their Ministers as executive power was vested in him".

⁴² D. Amirante, *Il semipresidenzialismo "alla francese": un modello di successo*, op. cit., 201. L'Autore sottolinea come il Senato possa rappresentare una camera d'opposizione nei periodi di prevalenza del *fait majoritaire*, con una importante funzione di riequilibrio.

5. Elezioni presidenziali e riforme costituzionali nello Sri Lanka: una nuova stagione parlamentare?

In questo senso, l'elezione dell'ultimo Presidente dello Sri Lanka, M. Sirisena, avrebbe dovuto dare nuovo impulso al processo di revisione costituzionale in atto dal 2016 ed in special modo alla riconsiderazione del ruolo e dei poteri del Presidente. Non a caso, alcuni commentatori hanno sottolineato il valore referendario delle ultime elezioni tenutesi nel 2015 in cui veniva dato per favorito il Presidente uscente M. Rajapaksa, che alla fine ha dovuto scontare il tentativo di rafforzare eccessivamente il ruolo del Presidente. L'elezione di M. Sirisena è stata valutata da molti positivamente soprattutto in relazione alla possibilità di una maggiore partecipazione politica delle minoranze (come quella musulmana) alla vita politica⁴³. Inoltre, l'attuale Presidente ha contribuito a dare impulso ai lavori di un nuovo testo costituzionale che avrebbe dovuto inaugurare la nuova fase parlamentare, ponendo fine all'esperienza ipersemipresidenziale⁴⁴.

La fine del conflitto armato e il rasserenamento dei rapporti tra l'etnia tamil e quella cingalese hanno contribuito ad attenuare l'esigenza di mantenere un Presidente capo dell'esecutivo eletto a suffragio universale. Anzi, da più parti è stata proprio invocata la necessità di abolire il precedente sistema, introducendo un Presidente eletto dal Parlamento ed un Primo Ministro, capo dell'esecutivo, di espressione politica⁴⁵.

Tali indicazioni emergono anche nell'ultimo rapporto dello *Steering Committee* della *Constitutional Assembly* istituita nel 2016 in cui è stata proposta l'istituzione di una seconda camera parlamentare, rappresentativa delle province. A ben vedere, dall'analisi del rapporto e delle osservazioni che lo corredano, si coglie uno stretto legame tra il ridimensionamento della figura presidenziale e il decentramento in favore delle Province, con l'istituzione di una seconda camera parlamentare, rappresentativa delle Province. In passato, la rivendicazione dell'unitarietà dello Stato, soprattutto in risposta alle spinte federaliste tamil ha contribuito a consolidare il ruolo di un Presidente "forte" in grado di garantire quella unitarietà. In effetti il concetto di federalismo e di decentramento sono stati storicamente avvicinati all'idea di *separatism* e di disgregazione dell'unità statale fino a quando la Corte suprema (sentenza 4 agosto 2017), pur confermando

⁴³ Sebbene lo *Sri Lanka Freedom Party*, partito socialista democratico di ispirazione progressista, sia stato in diverse occasioni partito del Governo, le ultime elezioni presidenziali e quelle parlamentari hanno visto il successo dello *United National Party* (UNP) L'UNP, partito conservatore di ispirazione liberale, nel 2015 ha preso parte alla coalizione denominata *United National Front* che alle ultime elezioni presidenziali ha sostenuto la candidatura del Presidente M. Sirisena che, pur essendo esponente del partito *Sri Lanka Freedom Party* e membro del Governo del precedente Presidente M. Rajapaksa, è stato sostenuto dalla coalizione alla quale ha preso parte l'UNP.

⁴⁴ G. Pasquino, criticando coloro che ipotizzano un modello semiparlamentare laddove si verifichi la perdita di potere del Presidente a favore del Parlamento, non esclude invece la possibile evoluzione dal modello semipresidenziale al modello parlamentare. S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, op. cit., 100.

⁴⁵ Allo stato, la proposta di riforma del testo costituzionale prevede tre opzioni per l'elezione del Primo Ministro: elezione diretta; pre-nomina da parte dei partiti politici; elezione da parte del Parlamento secondo il modello *Westminster*.

l'indivisibilità dello Stato sancita dall'art. 2 della Costituzione, ha fatto breccia nello *Unitary State* cingalese. Secondo la *Supreme Court* l'assetto federalista non implica necessariamente un processo «separatista», evidenziando che la classica dicotomia Stato unitario-Stato federale può risultare fuorviante alla luce dell'esistenza di Stati unitari con caratteristiche dello Stato federale in cui operi una forte devoluzione di poteri ai livelli inferiori, e di Stati federali con caratteristiche di Stato unitario, nel caso di maggiori poteri attribuiti allo Stato centrale.

Questo orientamento trova riscontro nelle proposte della nuova Costituzione in cui il decentramento in favore dei Consigli provinciali dovrebbe essere rafforzato anche attraverso l'istituzione della seconda camera del Parlamento rappresentativa proprio delle province.

Il dibattito sulle riforme costituzionali è stato, però, recentemente animato da una crisi di governo innescata dalla destituzione da parte del Presidente M. Sirisena del Primo Ministro R. Wickremesinghe e la nomina, al suo posto, dell'ex Presidente M. Rajapaksa, noto per la politica fortemente repressiva durante il conflitto civile con i tamil⁴⁶.

L'episodio della destituzione di R. Wickremesinghe evidenzia come nell'ordinamento cingalese sia ancora forte la concezione di un Primo Ministro quale mero esecutore della politica presidenziale, anche nel caso di un Presidente come M. Sirisena, la cui elezione era stata accolta come un possibile contributo ad una maggiore democratizzazione dello scenario politico istituzionale dello Sri Lanka⁴⁷.

Invece, di fronte alle resistenze del Primo Ministro a dimettersi, il Presidente in carica non ha esitato a rimuoverlo nonostante i dubbi interpretativi delle disposizioni costituzionali, nominando il nuovo Primo Ministro. Inoltre, l'impossibilità di M. Rajapaksa di ottenere la fiducia del Parlamento per ben due volte (non avendo il partito del Presidente la maggioranza, venuto meno il notevole appoggio numerico del partito di R. Wickremesinghe⁴⁸) ha portato il Presidente ad optare per lo scioglimento dell'assemblea e l'indizione di nuove elezioni, altra scelta in contraddizione con il trend filo-democratico che sembrava stesse prosperando nella politica cingalese degli ultimi anni. Tali scelte sono state però censurate dalla Corte suprema la quale ha ravvisato l'incostituzionalità delle

⁴⁶ La scelta di nominare al suo posto M. Rajapaksa è derivata principalmente dalla vittoria che lo *Sri Lanka Podujana Peramuna* (SLPP), il partito cui appartiene, ha riscosso nelle ultime elezioni amministrative di febbraio 2018.

⁴⁷ Il Presidente M. Sirisena ha chiesto al Primo Ministro R. Wickremesinghe di dimettersi spontaneamente a séguito dell'incrinarsi del loro rapporto dovuto a divergenze su alcune scelte politiche e sui rapporti con India e Cina, alla decisione di M. Sirisena di non tener fede all'impegno di non ricandidarsi, al tentativo di R. Wickremesinghe di indagare sugli abusi perpetrati durante la guerra civile. Il tutto culminato con l'accusa di un complotto che proprio il Primo Ministro avrebbe organizzato per assassinare il Presidente.

⁴⁸ Il successo di M. Sirisena alle elezioni presidenziali del 2015 è stato determinato anche dall'appoggio politico di R. Wickremesinghe e del suo partito UNP, impegnato a scongiurare un nuovo successo elettorale del Presidente uscente M. Rajapaksa. Successivamente il sostegno politico è venuto meno a causa del successo alle elezioni amministrative del febbraio 2018 dello *Sri Lanka Podujana Peramuna* (SLPP), che fa capo a M. Rajapaksa.

iniziative presidenziali, con particolare riferimento allo scioglimento del Parlamento (art. 33). La Corte suprema, infatti, dopo aver confermato che lo scioglimento del Parlamento è esercizio del potere esecutivo⁴⁹, ha ritenuto che il Presidente avesse illegittimamente esercitato il suo potere poiché non era trascorso il periodo di quattro anni e sei mesi dall'insediamento del Parlamento, prima del quale l'art. 70 della Costituzione non consente lo scioglimento⁵⁰. La Corte suprema, quindi, ha confermato che, in base al combinato disposto degli artt. 33, 48 e 70 della Costituzione, il Presidente non può procedere allo scioglimento del Parlamento se non sono trascorsi almeno quattro anni e sei mesi dall'insediamento, a meno che non sia lo stesso Parlamento a richiedere lo scioglimento attraverso una risoluzione approvata da non meno di due terzi dei deputati.

Salvo a verificare quelle che saranno le conseguenze della crisi di governo sul processo di riforma costituzionale, è possibile affermare che i fattori che potrebbero determinare il passaggio ad una nuova fase parlamentare sono la fine del conflitto tamil-cingalese e il riconoscimento della possibilità di una più ampia partecipazione democratica, offuscata in passato dal dilagare di poteri presidenziali fortemente limitativi sia della partecipazione delle minoranze alla vita politica sia dell'autonomia degli altri organi costituzionali, come Parlamento e Primo Ministro. Il passaggio alla fase parlamentare è, dunque, determinata dalla rivendicazione di una richiesta di maggior tutela dei diritti fondamentali e di una maggiore possibilità rappresentativa delle minoranze.

Sotto questo profilo appare meritevole di attenzione la proposta di modifica del sistema elettorale contenuta nel *Report* dello *Steering Committee*, ma per il momento non contemplata nella bozza di emendamento costituzionale in discussione al Parlamento. Attualmente il Parlamento è composto da 225 membri, eletti con sistema proporzionale, su base distrettuale per 196 membri e su scala nazionale per i restanti 29 membri. Le modifiche proposte sembrano muoversi verso l'adozione di un *Mixed-member proportional* con cui il numero dei membri parlamentari aumenterà sino a 233, dei quali il 60% eletto sulla base del sistema *First Past the Post* mentre il restante 40% eletto su base proporzionale per garantire che la ripartizione dei seggi rispecchi una più veritiera rappresentazione proporzionale dei voti ottenuti per la prima camera⁵¹.

Il processo di revisione della Costituzione cingalese appare, tuttavia, ancora lungo, come dimostra l'acceso dibattito politico sui vari punti di riforma⁵². La

⁴⁹ SC FR Application No. 351/2018: "Therefore, it would appear that the exercise of the power of dissolution of Parliament (...) is one manner in which the President exercises executive power. That, in turn, would suggest that the dissolution of Parliament by the President is an executive act which falls within the definition of 'executive or administrative action'".

⁵⁰ Tale vincolo, tra l'altro, era stato introdotto recentemente dal diciannovesimo emendamento alla Costituzione introdotto nel 2015. Sull'emendamento del 2015 si veda A. Welikala, *Sri Lanka's Long Constitutional Moment*, in *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 104, 5, 2015, 553 ss.

⁵¹ Come già accennato, è stata ipotizzata l'istituzione di una seconda camera, composta da 55 membri di cui 45 eletti dai *Provincial Councils* e gli ultimi 10 eletti dal Parlamento.

⁵² Non mancano forti contestazioni politiche alla revisione costituzionale in corso. Infatti, in occasione della presentazione in Parlamento della bozza del ventesimo emendamento vi sono

tenuta democratica dell'ordinamento è, dunque, sottoposta ad una prova impegnativa il cui successo dipenderà dall'introduzione di nuovi strumenti di controllo e di contrappeso del potere esecutivo e dal contesto comunicativo e di persuasione che le forze politiche, soprattutto di maggioranza, saranno in grado di mettere in campo coinvolgendo adeguatamente le forze politiche rappresentative delle minoranze etniche.

state forti reazioni da parte di forze politiche (tra cui quelle aderenti alla coalizione di centro-sinistra *United People's Freedom Alliance*-UPFA) che hanno denunciato il pericolo di violazioni della Costituzione ove mai le modifiche dovessero essere approvate.

