



SVILUPPI COSTITUZIONALI E DELLA FORMA DI GOVERNO NELLA REPUBBLICA CECA ALLA LUCE DELLE ELEZIONI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DELL'OTTOBRE 2017. IL PERSISTERE DI DIFFICOLTÀ STORICHE E LORO RILEVANZA EUROPEA NELL'ATTUALE CONTESTO STORICO*

di Simone Benvenuti**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Uno sguardo d'insieme sulle tendenze elettorali. – 3. La forma di governo tra modello formale e prassi. – 4. L'impossibile omogeneizzazione della rappresentanza parlamentare attraverso la riforma del sistema elettorale. – 5. La debolezza del Governo tra fattori strutturali e insufficiente razionalizzazione. – 6. La posizione del Capo dello Stato: non garante né governante, bensì elemento di disturbo. – 7. I più recenti sviluppi costituzionali della forma di governo ceca nel contesto interno ed europeo.

1. Premessa

Il 20-21 ottobre 2017, a pochi giorni dalle elezioni parlamentari austriache in cui il partito di estrema destra FPÖ aveva messo seriamente in questione la posizione dei socialdemocratici come secondo partito dopo l'ÖVP di Sebastian Kurz, anche la Camera dei Deputati della Repubblica ceca è stata rinnovata.¹ Le elezioni della camera bassa ceca, che si rinnova ogni quattro anni, hanno seguito la scadenza naturale di questa nonostante la crisi politica che nel maggio precedente aveva costretto alle dimissioni il Ministro delle finanze Andrej Babiš.² Alle

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Faculty Member, Masaryk University, Faculty of Law - Department of Constitutional Law and Political Studies.

¹ Il Parlamento ceco è bicamerale, con una camera bassa composta da 200 deputati e una camera alta composta da 81 senatori. Quest'ultima si rinnova per un terzo con cadenza biennale e le ultime elezioni si sono tenute nell'autunno del 2016. Il Governo è legato da rapporto fiduciario alla sola Camera dei Deputati. Quanto ai poteri legislativi, disegni e progetti di legge sono sempre presentati in prima battuta alla Camera dei Deputati, e il Senato non ha competenza in materia di bilancio. Si vedano gli articoli 15, 41 e 42 della Costituzione della Repubblica ceca.

² *Infra* nota 98.

elezioni partecipavano, accanto alle forze politiche tradizionali³, alcuni partiti di più recente creazione. Tra questi, *Akce nespokojených občanů* (letteralmente, Azione dei Cittadini Insoddisfatti, ANO 2011), fondato nel 2011 proprio dall'ex Ministro delle finanze, ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti (29,64%) e 78 seggi (39%)⁴.

Le elezioni parlamentari ceche dell'ottobre 2017, seguite dalle elezioni presidenziali nel gennaio, e i successivi sviluppi costituzionali testimoniano dei problemi interni con cui anche altri ordinamenti costituzionali dell'Unione si confrontano in questo frangente storico⁵. Da un lato, si confermano le difficoltà dell'ordinamento ceco nel garantire condizioni di stabilità e coerenza di governo. Dall'altro si consolida la dinamica per cui l'ingovernabilità, sviluppatasi sullo sfondo di una cultura politica litigiosa e polarizzata e non risolta da interventi di riforma istituzionale finalizzati all'omogeneizzazione della rappresentanza politica e alla razionalizzazione dell'architettura istituzionale, costituisce fattore di ulteriore aggravamento delle condizioni politiche di contesto.

Al fine di evidenziare questi aspetti, nelle pagine che seguono fornisco anzitutto una sintetica lettura dei risultati elettorali, evidenziando quattro tendenze, riscontrabili anche a livello europeo, le quali sono significative allorché si esaminino i problemi della forma di governo. Queste sono la destrutturazione del sistema partitico, la personalizzazione della leadership⁶, la diffusione del fenomeno populista e l'astensionismo (paragrafo 2)⁷. La presentazione del contesto politico ed

³ Il sistema partitico ceco include tradizionalmente due forze relativamente stabili: il Partito socialdemocratico (*Česká Strana Sociálně Demokratická*, ČSSD, affiliato al PSE), alla guida del governo tra dal 1998 al 2006 e dal 2013 al 2017, e il Partito civico democratico (*Občanská Demokratická Strana*, ODS, affiliato al Gruppo dei Conservatori e dei Riformisti europei) fondato nel 1991 da Václav Klaus e alla guida del governo dal 1993 e il 1997, dal 2006 al 2009 e dal 2010 al 2013. Accanto ad essi occorre menzionare l'Unione Cristiana e Democratica - Partito Popolare Cecoslovacco (*Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová*, KDU-ČSL, affiliato al PPE) e il Partito Comunista di Boemia e Moravia (*Komunistická strana Čech a Moravy*, KSČM, affiliato alla sinistra unitaria europea). Il Partito dei Verdi (*Strana Zelených*, SZ) ha avuto un sostegno sempre limitato pur partecipando a coalizioni di governo tra il 2006 e il 2010. È utile ricordare che il KSČM è l'unico partito comunista rimasto nei paesi già satelliti dell'URSS e non ha mai partecipato ad alcun governo, mentre le origini del partito socialdemocratico e del partito cristiano democratico risalgono rispettivamente alla seconda metà del XIX secolo e ai primi anni successivi alla prima guerra mondiale. Per una panoramica del sistema partitico ceco nei primi quindici anni di vita della Repubblica, si veda A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 98-102.

⁴ Cinquantatré in più del secondo partito ODS e nove in più di quelli ottenuti nel loro insieme dal secondo, dal terzo e dal quarto partito. Creato nel 2011 dall'imprenditore Andrej Babiš, ANO 2011 si caratterizza per il discreto opportunismo politico, una piattaforma programmatica moderata e non anti-europea (il partito è membro dell'ALDE) ma un posizionamento più radicale espresso nel corso della campagna elettorale: opposizione netta alle politiche di ricollocazione dei rifugiati, rifiuto della moneta unica, contrarietà a ogni approfondimento del processo di integrazione. Già in occasione delle ultime elezioni parlamentari dell'ottobre 2013, il partito ANO, non presente alle elezioni del 2010, aveva ottenuto una sorprendente seconda posizione con poco più del 18% dei voti, sopravanzato dal partito socialdemocratico ČSSD (20%).

⁵ Da ultimo, quello italiano; ma anche altri ordinamenti europei – tra cui quelli tradizionalmente caratterizzati da maggiore stabilità – affrontano con sempre maggiore frequenza problemi simili in un periodo storico in cui i sistemi partitici nazionali sono in trasformazione. Si pensi, da ultimo, proprio alle difficoltà di formazione di un esecutivo in Germania successivamente alle elezioni del settembre scorso, G. DELLEDONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in *diritticomparati.it*, 4 dicembre 2017. Problemi nella formazione dei governi in seguito a elezioni si sono avuti in anni recenti in Belgio, in Spagna e più recentemente in Austria.

⁶ Soprattutto nel quadro di quelli che certa dottrina politologica ha definito "partiti-azienda".

⁷ A queste tendenze si aggiunge la crisi della socialdemocrazia, sui cui profili generali M. KEATING – D. MCCRONE, *The Crisis of Social Democracy*, in M. KEATING – D. MCCRONE (a cura di) *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2013, pp. 1-13; M. KEATING – D. MCCRONE, *Social Democracy in Crisis: Outlining the Trends in Western Europe*, in M. KEATING – D. MCCRONE (a cura di) *The Crisis*, cit., pp. 29-34; M. A. VACHUDOVA, *The Positions and Fortunes of Social Democratic Parties in East Central Europe*, in M. KEATING – D. MCCRONE (a cura di) *The Crisis*, cit., p. 47. Se ci si limita all'anno appena trascorso, ultime elezioni francesi e olandesi da questo punto di vista sono state dirompenti, mentre in area tedesca la sconfitta della socialdemocrazia è stata attenuata ma comunque significativa. Si ricordi, in particolare, l'esclusione del candidato

elettorale introduce la problematica istituzionale dell'ordinamento ceco, in cui il funzionamento della forma di governo ha scontato sin dalla seconda metà degli anni '90 una scarsa efficienza (paragrafo 3). A tal fine, presento i tre nodi principali, sottolineandone la persistenza lungo tutto l'arco di vita della Repubblica, l'aggravamento dalla metà del decennio scorso e il loro riproporsi a seguito delle elezioni dell'ottobre scorso. Tali nodi riguardano la disomogeneità e la polarizzazione della rappresentanza politica (paragrafo 4), la debolezza del Governo (paragrafo 5) e la posizione ambigua del Capo dello Stato (paragrafo 6). Si traggono infine le conclusioni dell'attuale situazione politico-costituzionale. Si sottolinea in particolare che l'acuirsi dei problemi storici della forma di governo nella Repubblica ceca non ha per ora un impatto decisivo sugli «assetti istituzionali e le dinamiche consolidate» della forma di governo⁸. Inefficienze decisionali e incongruenze istituzionali sono però suscettibili di innescare un'erosione della legittimazione delle istituzioni che opera su tempi più lunghi ed è favorita dalle disfunzioni conseguenti la riforma dell'elezione presidenziale del 2012. Nel breve periodo, tuttavia, le ricadute di maggior momento sono probabilmente esterne, riguardando il rapporto tra le inefficienze della forma di governo e i processi decisionali europei (paragrafo 7).

2. Uno sguardo d'insieme sulle tendenze elettorali

I risultati delle elezioni di ottobre hanno riprodotto alcuni indirizzi rilevabili a livello generale in altri Paesi europei. Ad essi la Repubblica ceca sembrava essere sino ad ora rimasta relativamente immune, nonostante i segnali apparsi in occasione delle elezioni del 2010. Il primo consiste nell'aumento della volatilità elettorale⁹. Tale fenomeno caratterizza come noto tutte le democrazie liberali contemporanee¹⁰, incidendo sulla stabilità dei sistemi partitici e, di riflesso, sulle virtù stabilizzatrici della forma di governo. A titolo esemplificativo, basti rilevare che dal 1996, anno delle prime elezioni successive alla dissoluzione della Cecoslovacchia, fino alle elezioni del 2013 il Partito civico democratico (ODS, centro-destra liberale) e il partito socialdemocratico (ČSSD) sono stati stabilmente i principali, raccogliendo assieme una percentuale di voti variabile tra il 55% (2002) e il 68% (2006)¹¹. Al crollo nelle recenti elezioni (18.59% i voti raccolti dai due partiti

socialdemocratico dal ballottaggio delle presidenziali austriache, fatto la cui rilevanza è relativizzata solo dagli scarsi poteri di cui gode il Capo dello Stato in tale ordinamento. Alle legislative, i socialdemocratici austriaci sono stati il secondo partito, quasi alla pari con l'FPÖ. Dopo le elezioni ceche e tedesche, i partiti socialdemocratici risultano al governo in soli cinque Stati membri: Malta, Portogallo, Romania, Svezia e Slovacchia, *End of an Era? The Slow Death of Europe's Social Democrats*, *Der Spiegel Online*, 22 settembre 2017.

⁸ Così M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca: profili costituzionalistici*, in *DPCE online*, 2017, 3, p. 543, con riferimento alla fase subito antecedente alle elezioni di ottobre.

⁹ La volatilità elettorale *netta* è sia misura del cambiamento del comportamento elettorale tra due elezioni che indice della effettiva diminuzione della *party loyalty*, S. FISHER, *Electoral Volatility*, in I. MCLEAN – A. MCMILLAN, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, OUP, 2009.

¹⁰ B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 218 e 222 ss.

¹¹ Nel 1996, la somma dei voti ottenuti fu pari al 56% dei voti totali espressi, nel 1998 pari al 60%. Tra il 1996 e il 2006, ODS ha ottenuto tra il 24,47% (2002) e il 35,38% (2006) dei voti; i socialdemocratici, tra il 26,44% (1996) e il 32,32% (2006). La crisi del sistema ceco della rappresentanza aveva iniziato a manifestarsi nel maggio 2010, allorché il Partito socialdemocratico ČSSD e il Partito civico democratico ODS avevano ottenuto assieme circa il 42% dei voti validi, con un calo rispettivamente del 10% e del 15% rispetto alla precedente tornata elettorale. In occasione di quella tornata elettorale, tale caduta si spiegava principalmente con la fondazione un anno prima del partito di orientamento liberal-democratico e conservatore di Miroslav Kalousek TOP 09 e il relativo successo del partito populista *Věci veřejné* (VV, letteralmente Affari pubblici), favorevole alla democrazia diretta e propugnatore di politiche della "trasparenza", similmente ad altri partiti politici quali, in Italia, il Movimento 5 Stelle.

assieme), si somma il disperdersi di voti tra più soggetti partitici in ambito liberal-conservatore e populista.

A partire da questi dati, è utile ricordare, accanto alla relativa frammentazione del sistema partitico favorita dal sistema elettorale, la sua discreta stabilità nel corso dei quindici anni di consolidamento democratico. Quello si è infatti costruito essenzialmente attorno a quattro partiti principali, seppure con scarso potenziale di coalizione e in presenza discontinua di formazioni minori¹². Dal 2010 si è entrati in un nuovo ciclo politico, confermato dalle recenti elezioni. Da tale anno si è infatti riscontrata una controtendenza, con l'aumento dei partiti rappresentati¹³. Il sistema si è dunque destrutturato, entrando in una fase di transizione di non facile interpretazione ma le cui conseguenze istituzionali possono essere più agevolmente ipotizzate¹⁴.

La destrutturazione del sistema partitico si è accompagnata all'affermazione di partiti personalistici¹⁵ e al consolidarsi di partiti anti-establishment¹⁶: ancora, due caratteri riscontrabili

¹² Comunisti e socialdemocratici sul lato sinistro dello spettro politico (i primi sempre esclusi dal governo), i cristiano democratici al centro e ODS rappresentativo della destra liberal-conservatrice (v. *supra* nota 3). Nel 1996, erano rappresentati alla Camera anche l'Alleanza civica democratica (*Občanská demokratická aliance*, ODA, destra liberale) e il Partito repubblicano (*Sdružení pro Republiku - Republikánská strana Československa*, SPR-RSČ, destra); nel 1998, l'Unione liberale-Unione democratica (*Unie Svobody-Demokratická unie*, US-DEU, destra liberale); nel 2002, ODA e US-DEU; nel 2006, il partito dei verdi (*Strana zelených*, SZ). Lungo l'arco di esistenza della Repubblica ceca si è dunque assistito alla progressiva riduzione dei partiti rappresentati nella camera bassa: sei nel 1996, cinque nel 1998, quattro nel 2006. La relativa frammentazione, comunque in diminuzione, si inquadra entro uno spettro limitato di varianti ideologiche lungo l'arco centro-sinistra/centro-destra. Le altre formazioni minori si sono caratterizzate in senso liberale, mentre non hanno trovato terreno fertile alle estremiste (diversamente ad esempio da quanto avvenuto in Slovacchia).

¹³ Cinque partiti rappresentati nel 2010, sette nel 2013 e nove dopo le elezioni di ottobre. Se i segnali di destrutturazione del sistema partitico erano dunque presenti già nel 2010 (T. HAUGHTON – T. NOVOTNÁ – K. DEEGAN-KRAUSE, *The 2010 Czech and Slovak Parliamentary Elections: Red Cards to the 'Winners'*, in *Western European Politics*, 2011, 2, p. 394 s.), è nel 2013 che il sistema partitico ha intrapreso una più profonda ristrutturazione con il crollo dell'ODS (7,72%), l'ulteriore, relativa discesa dei socialdemocratici (20,45%) e il buon risultato del partito comunista (14,91%). Ma soprattutto – a spiegare la crisi dell'ODS – è stato l'exploit di ANO (18,65%). I quattro partiti che hanno rappresentato per vent'anni il pilastro del sistema politico ceco hanno raccolto il 32,15% dei suffragi.

¹⁴ È stato anche calcolato che metà dei deputati eletti nell'ottobre scorso appartengono a partiti presenti in Parlamento da un solo mandato e circa due terzi a partiti creati successivamente al 2008, T. HAUGHTON – T. NOVOTNÁ – K. DEEGAN-KRAUSE, *Czech elections have become really volatile. This year was no exception*, *The Washington Post*, 24 ottobre 2017. Sui problemi sollevati dai processi di selezione della élite dirigente parlamentare, si veda a Z. MANSFELDOVÁ, *The Czech parliament on the road to professionalization and stabilization*, in E. SEMENOVA - M. EDINGER - H. BEST (a cura di), *Parliamentary Elites in Central and Eastern Europe. Recruitment and representation*, London-New York, Routledge, 2014, pp. 33-53.

¹⁵ ANO è l'esempio più eclatante di partito azienda legato alla leadership del fondatore Andrej Babiš. L'emergere di partiti personalistici e di una rappresentanza basata sulla leadership personalistica nelle democrazie contemporanee è stato collegato all'impatto della tecnologia sulla comunicazione politica e alla complessità delle politiche di governo; quest'ultima in particolare spinge l'elettorato a concentrarsi sulle qualità personali piuttosto che sulla coerenza delle piattaforme politiche, B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, cit., p. 220 s.

¹⁶ Il dato rilevante degli ultimi anni è il costante aumento di questa area di contestazione dello *status quo*. È stato calcolato che, mentre alle elezioni del 2002 e del 2006 non erano presenti partiti classificabili come populistici, nel 2010 essi hanno raccolto il 10,88% dei voti e nel 2013 il 25,53%, V. HAVLIK, *The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis*, cit. Alle ultime elezioni, si è arrivati al 51,07% (contro il 32,15% raccolto dai quattro partiti "storici"). Si tratta d'altro lato di un'area invero eterogenea. Questi sono apparsi nella loro versione estremista o meramente critica nei confronti della classe dirigente. Con riguardo alla costellazione dei partiti estremisti, anti-establishment e in generale populistici, è da segnalare il successo del partito anti-immigrazione SPD (Partito della libertà e della democrazia diretta), creazione del politico di origini nipponico-coreane Tomio Okamura (10,6%, in quarta posizione), e del Partito Pirata di orientamento liberale (10,8%, in terza posizione). L'erosione dei partiti tradizionali si manifesta dunque sotto le forme della destra xenofoba ed euroscettica (SPD) o sotto quella del rinnovamento attraverso il discreto risultato del Partito Pirata che vale anch'esso a spiegare il drenaggio di voti dai partiti tradizionali. In un'ottica europea, il relativo successo di SPD va accostato a quello dei partiti del raggruppamento dell' "Europa delle nazioni e della libertà", mentre il Partito Pirata può ricordare alcune posizioni del M5S italiano, ma su basi libertarie. A tali partiti occorre anche aggiungere il partito vincitore della tornata elettorale, che è classificato come populista. Sulla varietà

trasversalmente in altri ordinamenti europei, ma che in area centro-europea assumono un valore specifico¹⁷.

Il quadro è completato dal fenomeno dell'astensionismo, anch'esso caratterizzante le democrazie contemporanee e particolarmente evidente negli ordinamenti di democrazia rappresentativa di consolidamento più recente dopo esperienze di centralismo democratico. Nella Repubblica ceca, l'astensionismo è così salito dal 23,7% delle elezioni del 1996 al 39,6% delle recenti elezioni¹⁸.

In breve, le elezioni ceche dell'ottobre scorso si caratterizzano per quattro tendenze riscontrabili a livello generale anche in altri ordinamenti europei e particolarmente accentuate nell'area centro-orientale: destrutturazione del sistema partitico, rappresentanza personalistica, populismo, astensionismo. Esse si consolidano in seno a un ordinamento rimasto sino ad ora parzialmente immune, restituendo l'immagine della crisi di alcuni elementi cardine della democrazia rappresentativa. Esse da un lato sono una conseguenza delle tradizionali inefficienze della forma di governo ceca, dall'altro sono suscettibili di perpetuare e acuire dette inefficienze, come evidenziato dalla non ancora conclusa vicenda della formazione del governo a seguito delle elezioni di ottobre (su cui v. *infra*).

3. La forma di governo tra modello formale e prassi

La forma di governo ceca rientra nel modello parlamentare, ma con alcune caratteristiche tipiche della variante semipresidenziale¹⁹. Il Governo, definito l'organo principale del potere esecutivo dall'articolo 67 della Costituzione, è legato da un rapporto di fiducia con la Camera dei Deputati, di fronte alla quale ha l'obbligo di presentarsi per ottenere la fiducia esplicita a maggioranza semplice entro trenta giorni dalla nomina²⁰. Di fronte al rifiuto reiterato della Camera di votare la fiducia al Governo di nomina presidenziale, spetta al presidente dell'assemblea stessa il compito di nominare un nuovo Governo e in tal caso l'ulteriore rifiuto della fiducia comporta la *possibilità*

dei partiti c.d. antipartito, E. MOSTACCI, *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2015, 3, pp. 583-598.

¹⁷ È utile ricordare che alla vigilia delle elezioni, il ČSSD si trovava alla guida della coalizione di governo dal 2013, in un quadro di crescita e di relativo benessere economico (<https://www.czso.cz/csu/czso/engaktualniinformace>) e con il più basso tasso di disoccupazione in seno all'Unione (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics), sebbene l'economia ceca abbia registrato un forte rallentamento tra il 2008 e il 2010, V. HAVLÍK, *The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis: The Rise of Party Populism in the Czech Republic*, in H. KRIESI – T. S. PAPPAS (a cura di), *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, Colchester, ECPR Press, 2015, pp. 199-216.

¹⁸ Si ricordi che alle elezioni europee del 2014, la Repubblica ceca aveva addirittura registrato il più basso tasso di partecipazione elettorale tra tutti gli Stati membri (18,2%, dunque un tasso di astensionismo superiore all'80%), mentre otto dei nove ordinamenti dell'area centro-orientale entrati nella UE nel 2004-2007 si trovavano nella metà bassa (e sette chiudevano la "classifica"), P. DECRESTINA, *L'astensionismo in Italia e nel mondo. Dove e perché domina il partito del non voto*, *Il Corriere della Sera*, 29 giugno 2016. La Repubblica ceca ha così raggiunto i livelli di altri Paesi dell'area: in Ungheria, l'astensione dal voto alle elezioni del 2014 ha ad esempio raggiunto il 39%, il tasso più alto dal 1998; in Polonia, dove l'astensionismo è tradizionalmente elevato, nel 2015 è stato del 49%; in Slovacchia, del 40%, stabile rispetto alle elezioni precedenti ma in aumento rispetto alla media del decennio precedente.

¹⁹ La dottrina è pressoché unanime nel considerarla una forma di governo parlamentare a tutti gli effetti, pur riconoscendo la peculiarità del ruolo del Presidente della Repubblica. Per alcuni autori, è però possibile prospettare un'evoluzione in senso semipresidenziale, J. WINTR – M. ANTOŠ – J. KYSELA, *Direct election of the president and its constitutional and political consequences*, in *Acta Politologica*, 2016, 2, p. 149; secondo Jan Kudrna la forma di governo è già definibile come semipresidenziale M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989: Origins, Developments and Challenges*, in *Acta Politologica*, 2016, 2, p. 15. La Corte costituzionale ha a sua volta espressamente definito come parlamentare la forma di governo della Repubblica ceca M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 12.

²⁰ Articolo 68 della Costituzione.

per il Presidente della Repubblica di sciogliere l'assemblea. La Costituzione ha introdotto elementi deboli di razionalizzazione, prevedendo la maggioranza assoluta per l'approvazione di una mozione di sfiducia²¹. Sono previste ipotesi tassative di scioglimento anticipato della Camera, relative specialmente a difficoltà di formazione del Governo o a disfunzionalità decisionali, e in ogni caso ispirate a un forte profilo tecnico²². Nel 2009, in seguito a una *impasse* istituzionale, è stata inoltre introdotta la possibilità dell'autoscioglimento²³.

Questo impianto, che si pone in parziale continuità con l'esperienza cecoslovacca tra le due guerre, ha dato luogo a governi deboli rispetto a legislature frammentate, e perlopiù dipendenti da coalizioni scarsamente coese. I fattori sono rinvenibili nel quadro partitico e nel disegno istituzionale²⁴. Da un lato, il sistema partitico ceco è tradizionalmente caratterizzato da moderate ma crescenti frammentazione e polarizzazione, aggravate dalla presenza del partito comunista senza alcun potenziale di coalizione per via di una sorta di *conventio ad excludendum* che ha caratterizzato tutta la vita della Repubblica²⁵. Ne è derivata la prevalenza di governi instabili, di minoranza o frutto di coalizioni post-elettorali politicamente frammentate seppur mai ampie. Inoltre, gli stessi partiti cechi sono debolmente istituzionalizzati e internamente indisciplinati, cosicché crisi di governo sono state anche il risultato di defezioni interne dei c.d. *prebĕhlik*, letteralmente transfuga, indice della rilevanza del trasformismo nella cultura politica ceca²⁶. Ne sono conseguiti tentativi di omogeneizzazione politica attraverso modifiche al sistema elettorale mirate a rendere più coerente la rappresentanza parlamentare. L'obiettivo perseguito di rendere bipolare il contesto partitico può però considerarsi fallito nel 2001²⁷. Sul fronte istituzionale, per spiegare l'instabilità è stata chiamata in causa l'assenza di leve nelle mani del Governo per indirizzare i rapporti con la Camera, che è eletta secondo il principio proporzionale²⁸, e disciplinarla, ad esempio attraverso forme di scioglimento governativo. L'assenza di meccanismi a tutela della stabilità del Governo non si manifesta poi solo sotto il profilo esterno, ma anche sotto quello interno: essa riguarda il prevalere di una concezione collegiale dell'esecutivo che, nel considerare il Primo ministro un *primus inter pares*, non gli fornisce strumenti esclusivi di direzione politica e di coesione della squadra di governo²⁹.

²¹ A. DI GREGORIO, *I tormenti della forma di governo ceca. Tra profili europei e rimescolamenti interni*, in *Federalismi*, 2010, 6, p. 2 ss. A. DI GREGORIO – C. FILIPPINI – M. GANINO, *Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa Orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Padova, CEDAM, 2012.

²² Articolo 35 della Costituzione. Il Presidente può sciogliere la Camera nel caso in cui questa non approvi al fiducia al nuovo Governo nominato su proposta del presidente della Camera stessa (occorrenza possibile dopo due fiducie negate a esecutivi di nomina presidenziale), qualora non si esprima entro tre mesi su un disegno di legge su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia, nei casi in cui la sessione sia stato prolungata per un periodo più lungo di quello ammesso e, infine, se per più di tre mesi la Camera non raggiunga un quorum che ne permetta l'attività decisionale. Per una descrizione dettagliata di queste ipotesi e sulle ragioni della disciplina restrittiva dello scioglimento, J. KUDRNA, *Dissolution of the Chamber of Deputies in the Czech Republic – The Origin and Essence of Applicable Legislation*, in *Jurisprudencija-Jurisprudence*, 2009, 3, pp. 73-78.

²³ Su richiesta di tre quinti dei Deputati; in questo caso il Presidente ha l'obbligo di sciogliere la Camera.

²⁴ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 17 ss.

²⁵ Il partito comunista ceco ha ottenuto a ogni elezione una percentuale di seggi alla Camera dei deputati variabile tra il 10% e il 20%, ottenendo solo alle ultime elezioni una percentuale di seggi pari al 7,5%.

²⁶ R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 183. Sulla debolezza del soggetto partito e la sua disciplina, v. *infra* p. [x](#).

²⁷ *Infra* par. 4.

²⁸ Articolo 18 della Costituzione.

²⁹ V. *infra* p. [x](#).

In questo quadro, la figura del Presidente della Repubblica, che la Costituzione include espressamente e in posizione precedente il Governo tra gli organi del potere esecutivo disciplinati nel Capitolo III e che dal 2012 è eletto direttamente dal corpo elettorale³⁰, può partecipare alle sedute degli organi parlamentari e alle riunioni del Governo³¹ e gode di alcuni poteri rilevanti nell'ambito dei rapporti interorganici, per l'esercizio dei quali non è richiesta la controfirma ministeriale³². Tra tali poteri, vi è quello di nominare e di revocare il Primo ministro e su proposta di questo i ministri (solo dopo ciò il Governo ha, come detto, l'obbligo di presentarsi alla Camera entro trenta giorni per ottenere la fiducia). Inoltre, sempre in assenza di controfirma, il Presidente della Repubblica scioglie la Camera, sebbene come detto la tassatività delle ipotesi non consenta una caratterizzazione realmente presidenziale dello scioglimento. È stato inoltre osservato che la collaborazione con altri organi, Senato e Camera dei deputati *in primis*, è necessaria per l'esercizio di gran parte delle competenze non controfirmate³³. Il modello parlamentare risente alla tradizione parlamentare interbellica per quanto concerne l'attribuzione al Presidente di una posizione non meramente cerimoniale³⁴. A sua volta, l'intervento sulla fonte di legittimazione dell'esecutivo presidenziale, con l'introduzione dell'elezione diretta nel 2012, non è del tutto coerente con l'architettura istituzionale.

Nell'ambito di una forma di governo parlamentare su cui si sono innestati per tradizione storica e vicende politiche più recenti elementi semi-presidenziali, emergono dunque tre dimensioni che ne caratterizzano il funzionamento concreto: frammentazione del Parlamento, debolezza del Governo, carattere obliquo del Presidente rispetto al modello parlamentare classico. Queste dimensioni, pur radicate nella storia più risalente della Cecoslovacchia interbellica e in quella più recente della Repubblica ceca, hanno conosciuto negli ultimi tre lustri un aggravamento. I successivi tre paragrafi mirano dunque a mettere a fuoco tre aspetti: il sistema elettorale propizio alla formazione di legislature frammentate (per quanto concerne la Camera dei deputati) e gli ostacoli che la sua riforma ha incontrato; la debolezza del governo come conseguenza di tale frammentazione, cui non è corrisposta l'adeguata razionalizzazione dell'impianto; la collocazione

³⁰ Articolo 54 della Costituzione.

³¹ Articolo 64 della Costituzione. Il Presidente può inoltre richiedere relazioni al Governo o ai suoi membri e discutere con essi questioni che rientrino nella loro competenza.

³² Articolo 62 della Costituzione.

³³ A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 68. Anche M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 12, secondo i quali il Presidente non può sciogliere la Camera discrezionalmente, ma tale potere opera piuttosto come valvola di sfogo di impasse parlamentari. Tra gli altri poteri esercitati senza controfirma, il Presidente convoca le sedute della Camera dei deputati, affida al Governo l'esercizio provvisorio delle funzioni fino alla nomina del nuovo Governo, nomina i giudici della Corte costituzionale, inclusi il presidente e i vice presidenti, e il presidente e i vice presidenti della Corte suprema, il presidente e il vice presidente dell'Ufficio Supremo di Controllo e i membri del Consiglio bancario della Banca nazionale ceca, condona le pene comminate dal tribunale, rinvia al Parlamento le leggi e le firma.

³⁴ Su questa si innesta una conformazione della figura presidenziale che tradisce il peso della prassi tra il 1918 e il 1935, quando il Presidente Masaryk aveva dato un'interpretazione del proprio ruolo influenzata dall'esperienza americana, V. HLOUŠEK – L. KOPEČEK, *Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis*, in *Europe-Asia Studies*, 2014, 8, p. 1327 s.; M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 7 s.; M. PEROTTINO, *Les évolutions de la fonction présidentielle tchèque*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2008, 2, pp. 51-56; J. KYSELA – Z. KÜHN, *Presidential Elements in Government. Czech Republic*, in *EuConst*, 2007, p. 92 s. L'articolo 64 della Costituzione cecoslovacca del 1920 attribuiva poteri rilevanti al Presidente della Repubblica, i quali erano però tutti soggetti a controfirma (articolo 68). Inoltre, il Presidente era eletto dal Parlamento in seduta comune (articolo 56), come anche originariamente previsto dalla Costituzione della Repubblica ceca del 1992. *The Constitution of the Czechoslovak Republic. With Introduction by Jiří Hoetzl and V. Joachim*, Edition de la Société, Prague, 1920.

del Presidente della Repubblica, tale da farne elemento di disturbo del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, e di aggravamento dei suoi problemi più tipici.

4. L'impossibile omogeneizzazione della rappresentanza parlamentare attraverso la riforma del sistema elettorale

La legislazione elettorale ceca³⁵ è stata a lungo considerata tra le cause indirette dell'instabilità per la sua natura proiettiva di una struttura partitica frammentata e polarizzata³⁶. Negli anni della transizione, il forte accento posto sul principio del pluralismo, necessario in un momento in cui occorreva "misurare" gli orientamenti presenti nella società e dietro l'influenza dei richiami all'esperienza democratica tra le due guerre³⁷, ha giustificato la cristallizzazione nell'articolo 18 della Costituzione dell'opzione proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati (non per il Senato però, per cui il medesimo articolo impone il principio maggioritario: rispetto al Senato il Governo non è comunque legato come detto a un rapporto di fiducia)³⁸. A ciò è corrisposta in una fase successiva l'incapacità di garantire la funzione integrativa.

La costituzionalizzazione del sistema proporzionale lascia invero una certa discrezione nella definizione del dettaglio legislativo, il quale permette teoricamente di ricreare effetti anche ampiamente selettivi. Per tale ragione, la riforma del sistema elettorale è stata tra i temi più discussi nell'arco di vita della Repubblica³⁹. Il margine di libertà del legislatore è stato però nel tempo definito in termini rigidi dalla Corte costituzionale⁴⁰, mentre la varietà delle posizioni nello spettro politico-partitico non ha consentito di prospettare alcuna riforma dell'articolo 18 della Costituzione. Secondo alcuni, questo si giustificava, assieme all'adesione al modello consensuale di democrazia parlamentare, unicamente in ragione delle eccezionali condizioni della transizione, mentre il richiamo all'esperienza cecoslovacca tra le due guerre è da considerarsi fuorviante data la natura assai meno omogenea della società cecoslovacca dell'epoca rispetto a quella ceca attuale⁴¹.

³⁵ Secondo il sistema attuale, l'assegnazione dei seggi avviene col metodo D'Hondt in quattordici circoscrizioni plurinominali, con soglia sbarramento del 5% che sale al 10%, al 15% e al 20% in caso di coalizioni rispettivamente di due, tre e quattro o più liste. L'elettore ha la possibilità di indicare fino a un massimo di quattro preferenze all'interno delle stessa lista. I candidati che ricevano oltre il 5% delle preferenze a livello regionale risultano piazzati al vertice della lista in ordine discendente in base al numero assoluto delle preferenze ottenute.

³⁶ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 11.

³⁷ Già l'articolo 8 della Costituzione del 1920 prevedeva infatti la costituzionalizzazione del sistema proporzionale, A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 660 s. e 664. Alla nascita della Cecoslovacchia democratica, esistevano posizioni favorevoli al sistema maggioritario all'interno del Forum Civico, prima tra tutte quella di Václav Havel che collegava il sistema maggioritario alla possibilità di eleggere candidati indipendenti dai partiti (da Presidente della Cecoslovacchia, Havel propose una riforma in tal senso nel dicembre 1991). Questa posizione si poneva in ottica polemica rispetto all'esperienza tra le due guerre e al ruolo, considerato negativo da Havel, ivi giocato dai partiti. Il sistema elettorale introdotto nel 1990 per il Consiglio nazionale ceco e l'Assemblea federale attenuava comunque alcuni elementi proporzionalistici e partitocratici del sistema in vigore tra le due guerre, in particolare attraverso l'introduzione di una soglia del 5% e delle liste aperte, P. KOPECKÝ, *The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation*, in J. COLOMER (cur.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004, p. 348 s. Nei primissimi anni della transizione, l'introduzione di un sistema proporzionale si giustificava anche con la volontà dei partiti provvisti di maggiore sostegno elettorale di condividere le responsabilità del passaggio da un'economia pianificata a un'economia di mercato.

³⁸ La scelta di un diverso sistema per il Senato è il risultato dell'influenza di Havel al momento della redazione della Costituzione ceca approvata alla fine del 1992, P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., p. 350.

³⁹ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 22.

⁴⁰ A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 668.

⁴¹ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 20 s.

Dopo l'adozione della legge elettorale del 1995, basata sulla legge cecoslovacca del 1990⁴², il legislatore ceco dietro la spinta della riflessione accademica⁴³ ha perciò approvato modifiche volte ad accrescere la selettività, agendo sull'ampiezza delle circoscrizioni, sulla formula elettorale e sulla soglia di sbarramento per accedere alla ripartizione dei seggi. Tali modifiche, realizzate nel contesto della tensione tra l'alta frammentazione del sistema partitico e le esigenze di governabilità, si sono dimostrate nella sostanza inefficaci⁴⁴, pur avendo consentito negli anni una progressiva diminuzione dei partiti rappresentati alla Camera⁴⁵.

Il periodo a cavallo tra gli anni '90 e 2000 ha rappresentato un passaggio cruciale in cui si è prospettata concretamente la possibilità di rafforzare significativamente la natura selettiva del sistema elettorale e di prospettare una transizione della democrazia ceca dal modello consensuale al maggioritario bipolare. Tale possibilità è però naufragata per resistenze politiche e limiti costituzionali, che hanno bloccato di fatto ogni sviluppo futuro in tal senso. Successivamente alle elezioni del 1998, cui era seguito l'accordo politico tra i due maggiori partiti⁴⁶, il Parlamento nel giugno 2000 aveva infatti aumentato il numero delle circoscrizioni da otto a trentacinque (riducendone così sensibilmente le dimensioni), innalzato le soglie di sbarramento per le coalizioni, e modificato la formula elettorale⁴⁷. La Corte costituzionale, adita dalle opposizioni e dal Presidente della Repubblica Havel che già aveva esercitato senza successo il potere di veto sospensivo, aveva dichiarato incostituzionali la maggior parte delle nuove norme, mantenendo solo quelle relative alle soglie di sbarramento⁴⁸. La Corte si è fatta così garante di una

⁴² La legge del 1995 riproduce la legge del 1990 con modifiche minime, A. RENWICK, *Electoral System Change in Europe since 1945: Czech Republic*, Report disponibile all'indirizzo http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_127/FILE/Czech_Republic_summary.pdf

⁴³ Pioniere a questo riguardo è stato Miroslav Novák, professore di scienza politica presso l'Università Carlo IV di Praga, T. LEBEDA, *Le système électoral en République tchèque et ses conséquences politiques*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2009, 1, p. 51. Proprio a quegli anni risale la diatriba tra chi, come Novák, sosteneva che la stabilità dimostrata dal sistema di governo ceco sino ad allora fosse legata a fattori temporanei, e fosse perciò opportuno intervenire con misura di stabilizzazione per il futuro, e chi come Klaus considerava la Repubblica ceca un paese ormai stabile e in questo del tutto distante dalla Cecoslovacchia interbellica, M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Crisis of the Czech Politics 25 Years after the Velvet Revolution*, in *Politeja* 2014, 2, p. 164.

⁴⁴ P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., p. 347.

⁴⁵ Sei nel 1996, cinque nel 1998 e quattro nel 2006.

⁴⁶ Il ČSSD, al Governo, e l'ODS, il cui leader Václav Klaus era in principio favorevole a un sistema maggioritario ma che includeva posizioni contrastanti al suo interno. Sulle posizioni differenziate e mutevoli all'interno dei due partiti, si veda P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., pp. 351 s. e 356.

⁴⁷ T. LEBEDA, *Le système électoral en République tchèque*, cit., p. 52; A. RENWICK, *Electoral System Change*, cit., p. 8 e A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 687; A. DI GREGORIO, *Repubblica Ceca*, cit., p. 84. La formula elettorale basata sul metodo *Hagenbach-Bischoff* era sostituita dal metodo *D'Hondt* modificato. Mentre la soglia rimaneva al 5% per le liste non coalizzate, passava dal 7% al 10% per le coalizioni di liste, dal 9% al 15% per le coalizioni di tre liste, e dall'11% al 20% per le coalizioni di quattro o più liste. Questa scelta, paradossale, andava nel senso di sfavorire le coalizioni e deve essere letta come misura contingente di contrasto dell'accordo politico tra quattro partiti minori di centro-destra – KDU-ČSL, US, DEU e ODA – come contrappeso all'accordo di governo tra l'ODS e il ČSSD.

⁴⁸ Contemporaneamente, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di finanziamento ai partiti che pure era stata sottoposta al suo giudizio per iniziativa del Presidente Havel, P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., p. 352 e K. CRAWFORD, *A system of Disproportional Representation: The Proposed Electoral Law for the Czech Republic*, in *Representation*, 2001, 1, pp. 47 e 55. Secondo la Corte, sebbene le soglie possano distorcere sensibilmente la rappresentatività, esse svolgono una efficace funzione coesiva e si giustificano sulla base del principio del funzionamento efficace delle istituzioni. Questo principio può interferire lo stretto necessario col principio di differenziazione del corpo elettorale e dei suoi rappresentanti. La Corte ha al contrario ritenuto la diminuzione delle dimensioni dei collegi e la formula *D'Hondt* modificata incompatibili con l'eguaglianza del voto, poiché avrebbero sfavorito eccessivamente i partiti più piccoli creando un sistema "ibrido", non proporzionale, A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., pp. 696 e 702. In effetti, alcuni studi hanno indicato il carattere altamente selettivo della normativa dichiarata incostituzionale: si veda in particolare T. LEBEDA, *Le système électoral en République tchèque*, cit., p. 54 e la bibliografia in P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., p. 352. Secondo K. CRAWFORD, *A system of Disproportional Representation*,

interpretazione rigorosa sebbene non formalista della *natura* proporzionale-proiettiva del sistema elettorale⁴⁹. In seguito a questo tentativo, è stata approvata una nuova riforma nel gennaio 2002, che tra l'altro è intervenuta meno radicalmente sulla dimensione dei collegi senza determinare conseguenze significative⁵⁰. Alcuni autori ritengono perciò che la decisione della Corte abbia rappresentato «il più importante e, nel lungo periodo, il più gravido di conseguenze tra i controlli mai operati nei confronti del Parlamento nella storia della Repubblica ceca»: essa avrebbe non solo bloccato un significativo cambio istituzionale nel sistema politico ceco, ma anche limitato ogni tentativo di ingegneria elettorale nel futuro⁵¹.

Accanto ai paletti fissati dalla Corte, che precluderebbe anche l'introduzione di un sistema misto, le condizioni politiche attuali di estrema volatilità e accentuata polarizzazione allontanano la prospettiva di una riforma del sistema elettorale in senso selettivo, tanto più attraverso la modifica della norma costituzionale che cristallizza il principio della rappresentanza proporzionale. L'adozione di un sistema di tipo maggioritario, presupposta come necessaria nell'ambiente accademico fin dalla seconda metà degli anni '90⁵², richiederebbe infatti una maggioranza qualificata dei tre quinti di ciascuna camera⁵³. Così esclusa pare dunque l'introduzione del doppio turno alla francese, che accoglie i favori della dottrina⁵⁴ così come del sistema maggioritario uninominale secco proposto da ANO e in vigore per il Senato⁵⁵. Peraltro, seppure secondo gli attuali rapporti di forza – comunque fluidi – ANO risulterebbe favorito da quest'ultimo sistema⁵⁶, deve osservarsi che dalle elezioni del 2010 esso non ha frenato il processo di frammentazione nemmeno nella camera alta. Ciò, per inciso, conforta la tesi di chi sostiene che il sistema elettorale non vada considerato il maggiore o l'unico imputato dell'instabilità. Secondo una parte consistente della dottrina infatti, i problemi del sistema di governo nella Repubblica ceca sono da attribuire in larga parte non tanto ai *clivages* interni alla società, bensì alla natura delle fratture in seno all'élite dirigente, caratterizzate da una scarsa propensione al compromesso per motivi non

cit. p. 53 s., però, è probabile che il nuovo sistema elettorale non avrebbe dato i risultati sperati, date i mutati rapporti di forza tra i partiti sui quali la legge elettorale era stata ritagliata. Sul bilanciamento operato dalla giurisprudenza costituzionale ceca tra il principio dell'eguaglianza del voto e l'esigenza di governabilità, si veda H. SMEKAL – L. VYHNÁNEK, *Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections*. *Czech Constitutional Court 19 May 2015, Pl. ÚS 14/14*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 2, p. 153 s.

⁴⁹ A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 696.

⁵⁰ A. RENWICK, *Electoral System Change*, cit., p. 8.

⁵¹ L. KOPEČEK – J. PETROV, *From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic*, in *East European Politics and Societies and Cultures*, 2016, 1, p. 133.

⁵² L'opzione maggioritaria al fine di ridurre il numero dei partiti ed eliminare la rappresentanza del Partito comunista è sostenuta da Michal Kubát e Miloš Brunclík, docenti di scienza politica presso l'Università Carlo IV di Praga, M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 21 s. Il primo in particolare sostiene l'introduzione di un sistema a doppio turno alla francese. Secondo tale autore, il sistema proporzionale non si giustifica rispetto alla struttura della società politica ceca la cui disomogeneità non risiede nell'esistenza di *clivages* significativi in seno alla società. Favorevole alla riforma in senso maggioritario del sistema elettorale è anche Petr Fiala, docente di scienza politica presso l'Università Masaryk di Brno e attuale leader dell'ODS, A. ROBERTS, *Czech Democracy in the Eyes of Czech Political Scientists*, cit., p. 566 s. Nel 1998, alcune forze politiche avevano proposto anche l'inversione dei sistemi elettorali delle due camere, A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 691.

⁵³ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 21.

⁵⁴ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 22.

⁵⁵ Il sistema elettorale del Senato è dunque un *first-past-the-post* applicato a 81 collegi uninominali.

⁵⁶ S. HANLEY, *Czech election preview: is Andrej Babiš heading for a Pyrrhic victory?*, *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, 16 ottobre 2017. ANO sopravanza infatti di diciotto punti percentuali il secondo partito classificato.

solo ideologici ma anche anche personali⁵⁷, e dalla scarsa istituzionalizzazione dei soggetti partitici⁵⁸.

5. La debolezza del Governo tra fattori strutturali e insufficiente razionalizzazione

La debolezza dell'esecutivo ceco e lo squilibrio tra questo e il legislativo si manifestano a diversi livelli. Il primo è nella procedura di formazione, per cui la Costituzione delinea una procedura classica in due fasi: il Presidente nomina il Primo ministro, quindi, su proposta di questo, i ministri, dando così vita al Governo nel suo insieme.

La nomina del Primo ministro è configurata come potere propriamente presidenziale e non è sottoposta a controfirma⁵⁹, sebbene le scelte presidenziali debbano necessariamente rispettare la volontà riflessa nei risultati elettorali⁶⁰. Ciò ha implicato la prassi di nominare in prima battuta il leader del partito che abbia ottenuto la maggioranza. Ciò è avvenuto anche nel dicembre scorso, con la nomina di Babiš⁶¹. In ogni caso, la nomina della compagine di Governo consegue dalla capacità del Primo ministro incaricato di negoziare i termini di un'eventuale accordo di coalizione (o di un sostegno esterno, come è avvenuto ad esempio nel 1998), e comunque il Primo ministro è responsabile della scelta dei ministri.

La prassi della formazione del Governo in un ambiente frammentato e polarizzato ha visto l'emergere di convenzioni costituzionali. Tra queste, l'attribuzione di un pre-incarico prima della nomina a Primo ministro che, tra l'altro, ha permesso un coinvolgimento più diretto del Presidente nei negoziati⁶². Sotto il profilo temporale nulla è statuito⁶³. Di fatto, la formazione dei governi è stata spesso laboriosa e in alcuni casi prolungata, come testimonia anche la fase successiva alle ultime elezioni. Nel 1999, come parte dell'accordo tra ČSSD e ODS, si era proposto di definire termini temporali e formalizzare la regola che fosse nominato in prima battuta Primo ministro il leader del partito che avesse ottenuto la maggioranza dei seggi⁶⁴. Si

⁵⁷ K. CRAWFORD, *A system of Disproportional Representation*, cit., p. 56; P. KOPECKÝ, *The Czech Republic*, cit., p. 356. Questo spiega il giudizio negativo che Kopecký esprime verso le modifiche successive del sistema elettorale, giudicate frutto non della volontà di garantire un sistema capace di bilanciare efficacia di governo e garanzia del pluralismo bensì di calcoli tattici. Simile giudizio negativo è espresso da A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 696.

⁵⁸ Sulla base della considerazione che gli scandali finanziari sono favoriti dal debole consolidamento delle strutture partitiche, secondo alcuni autori prioritaria è la riforma della disciplina relativa ai partiti e al loro finanziamento, che sono pure all'origine della debole istituzionalizzazione dei partiti e della crescente polarizzazione. Su questi aspetti si rimanda all'articolata analisi di A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., pp. 618-635, 657, 678-705.

⁵⁹ R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 184.

⁶⁰ La Costituzione della Prima Repubblica cecoslovacca non imponeva l'obbligo di presentarsi alle camere per ottenere l'investitura, A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 64 s. Ciò permetteva almeno teoricamente la costituzione di gabinetti presidenziali, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 187.

⁶¹ J. WINTR – M. ANTOŠ – J. KYSELA, *Direct election of the president and its constitutional and political consequences*, in *Acta Politologica*, 2016, 2, p. 157. Ciò non è avvenuto solo nel 2010 (Primo ministro Nečas) e in occasione della nomina dei tre Governi tecnici.

⁶² Si tratta di una prassi criticata da chi ritiene che allunghi ulteriormente la procedura. Inoltre, in alcuni casi il Presidente ha chiesto al potenziale Primo ministro pre-incaricato di fornire una lista di firme di 101 deputati disponibili a supportare un eventuale Governo (laddove per la fiducia allo stesso è sufficiente il voto di 100 deputati) R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 189.

⁶³ Se questo da un lato è comprensibile, la vaghezza del testo costituzionale permette teoricamente un'interpretazione tale che il Primo ministro possa prolungare artificialmente il tempo di perfezionamento della compagine governativa e dunque procrastinare il momento in cui è obbligato a presentarsi di fronte alla Camera, configurando possibilità di esecutivi presidenziali, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 185. È quanto si prospetta oggi con il reincarico di Andrej Babiš, *infra* par. 6.

⁶⁴ J. KUDRNA, *Dissolution of the Chamber of Deputies*, cit., p. 98 s.

trattava di un tentativo di ridurre la discrezionalità del Presidente, che va contestualizzato nell'ambito della riforma in senso selettivo del sistema elettorale, ispirata alla volontà di rendere il sistema bipolare⁶⁵. Recentemente si è avanzata l'ipotesi di definire con maggiore precisione i compiti di ciascun organo, con la previsione esplicita di termini temporali⁶⁶.

In condizioni normali, dalla data dell'elezione alla nomina del Governo trascorrono mediamente circa trenta giorni⁶⁷. In tre casi, dopo le elezioni del 2006 e del 2013, la nomina del Governo si è prolungata oltre i tre mesi⁶⁸. La nomina nel dicembre scorso dell'attuale Governo dimissionario guidato da Andrej Babiš è stata raggiunta a distanza di quasi due mesi dalle elezioni.

La Costituzione prevede che dopo la nomina il Governo abbia l'obbligo di presentarsi entro trenta giorni alla Camera per ottenere la fiducia. Dalla mancata fiducia consegue la nomina di un nuovo Primo ministro e relativo Governo secondo la procedura stabilita dall'articolo 68 della Costituzione⁶⁹, ma nulla è stabilito qualora il Governo non si presenti per ottenere la fiducia o comunque nel caso di mancato rispetto del termine⁷⁰. Si tratta, nella sostanza, di un caso di scuola che evidenzerebbe un conflitto interorganico e solo in due occasioni tale termine è stato superato di pochi giorni.

Tre dei tredici governi nominati dal 1996 e il 2017 non hanno ottenuto la fiducia della Camera: nel 2006 (Governo monocolore di minoranza Topolánek I), nel 2013 (Governo tecnico

⁶⁵ R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 188.

⁶⁶ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 18. A diverse riprese, e da ultimo nel 2012 è stata anche avanzata la proposta di introdurre la sfiducia costruttiva, ma senza successo, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 188; M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 21.

⁶⁷ Mediamente, questo è stato il tempo necessario per la nomina del nuovo Governo nel 1996, nel 1998 e nel 2002, come anche per la formazione del governo tecnico Tošovský tra il 1997 e il 1998 e del Governo Gross nel 2004, costituiti successivamente a crisi di governo. In altri casi la durata è stata di poco più di quaranta giorni, come nel caso del Governo tecnico Fischer e del Governo Nečas.

⁶⁸ Successivamente alle elezioni del giugno 2006, in cui i maggiori partiti di centrodestra (ODS) e centrosinistra (ČSSD), avevano ottenuto un risultato pressoché eguale e assieme avevano ottenuto quasi il 78% dei suffragi, aveva comportato una sostanziale *impasse*. Il presidente Klaus aveva nominato Primo ministro il segretario dell'ODS Mirek Topolánek nell'agosto, due mesi e mezzo dopo le elezioni, senza che questi riuscisse a mettere assieme una coalizione con i cristiano democratici e i verdi, ma solo un governo di minoranza nel mese successivo. Il Governo Topolánek I, nominato a distanza di tre mesi dalle elezioni, non ha poi ottenuto la fiducia. Il secondo episodio segue proprio la mancata investitura del Governo di minoranza Topolánek. In seguito alla negazione della fiducia il 3 ottobre, il presidente Klaus aveva nuovamente nominato lo stesso leader ODS a inizio novembre, e dopo tentativi infruttuosi (che avevano anche tentato il coinvolgimento dei socialisti) si era arrivati nel gennaio all'accordo con i cristiano democratici e i verdi. Questo permetteva nell'insieme di mettere assieme la metà dei seggi, non sufficienti però per garantire con certezza la fiducia della Camera. Questa fu dunque resa possibile dall'assenza al voto di tre membri dell'opposizione socialista. Il Governo Topolánek II, nominato più di tre mesi dopo dalle dimissioni del precedente e sette mesi dopo le elezioni del giugno, entrava così nel pieno delle funzioni il 19 gennaio. Il terzo episodio segue le elezioni dell'ottobre 2013, che avevano visto il primo exploit del partito di Andrej Babiš, la crisi dell'ODS e il deludente risultato dei socialdemocratici (i quali avevano comunque mantenuto la posizione di primo partito). I dissidi interni al ČSSD che miravano a sostituire Sobotka (il c.d. *putsch di Lansky, Lánský puč*) avevano inizialmente rallentato la nomina del Primo ministro, che per prassi spetta al leader del primo partito. La successiva nomina di Sobotka aveva poi faticosamente portato a individuare l'accordo tra ČSSD, ANO e KDU-ČSL, formalizzato con la nomina del nuovo Governo alla fine di gennaio.

⁶⁹ La fiducia è votata in via di prassi sulla base di un programma presentato al momento del voto, A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 73. Sulla natura del programma di Governo e sul suo status di convenzione costituzionale, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 189.

⁷⁰ Secondo una parte minoritaria della dottrina, il silenzio della Costituzione quanto alle conseguenze del non rispetto del termine dei trenta giorni implica che l'ordinamento ceco abbracci il parlamentarismo negativo: il Governo può dunque esercitare le sue piene funzioni fino a che non intervenga un voto di sfiducia (a maggioranza assoluta) e non è dunque obbligato a dimettersi, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 186. L'introduzione espressa del termine costituisce però una deviazione rispetto al parlamentarismo negativo della Costituzione del 1920 della Prima Repubblica cecoslovacca, che non imponeva l'obbligo di presentarsi alle camere per ottenere l'investitura, A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 64 s.; R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 187.

Rusnok)⁷¹ e, da ultimo, nel gennaio scorso il Governo con a capo Andrej Babiš. Con l'insediamento della nuova Camera dei deputati il 20 novembre si sono aperte le trattative, senza che alcuno dei partiti rappresentati si dichiarasse disponibile a entrare in coalizione, né a sostenere dall'esterno un eventuale Governo di minoranza a guida ANO (tranne i comunisti, che però non disponevano un numero di deputati sufficiente a proteggere il Governo da eventuali voti di sfiducia). La nomina di Babiš il 13 dicembre scorso si è quindi scontrata con un muro politico, nell'attesa delle elezioni presidenziali poi vinte da Zeman. Presentatosi alla Camera a metà gennaio per l'investitura, al Governo di minoranza ANO è stata quindi negata la fiducia – terzo caso come detto in poco più di dieci anni – facendo permanere il Paese in un quadro di forte instabilità. Il nuovamente eletto Presidente Zeman ha dunque reincaricato Babiš, a cui pochi giorni prima la camera bassa aveva sospeso l'immunità secondo quanto previsto dall'articolo 27 della Costituzione⁷², di verificare la fattibilità di un Governo. Al momento, la Repubblica ceca è guidata da un Governo dimissionario nell'attesa di un nuovo Governo, senza che sia al momento chiaramente prospettata la soluzione né i tempi della stessa⁷³.

La permanenza in carica di governi sprovvisti della fiducia è un aspetto rilevante anche negli altri due casi sopra menzionati. Dopo la mancata fiducia nell'ottobre 2006, il Governo Topolánek I era infatti rimasto in carica con funzioni di ordinaria amministrazione per altri tre mesi, fino alla nomina del nuovo Governo di coalizione ODS, KDU-ČSL e SZ anch'esso guidato da Topolánek. Caso ancor più controverso, dopo la mancata fiducia nell'agosto 2013, il Governo Rusnok è rimasto in carica sino alle elezioni anticipate dell'ottobre – e oltre, per le sopra menzionate difficoltà di formazione del nuovo Governo Sobotka (che sarebbe entrato in carica solo nel gennaio successivo). Tutto ciò ha comportato la permanenza in carica per oltre sei mesi di un Governo cui la Camera aveva precedentemente negato la fiducia.

Queste difficoltà hanno stimolato le recenti proposte volte a introdurre il meccanismo della sfiducia costruttiva e la possibilità di scioglimento nel caso di mancata formazione del Governo⁷⁴. La realtà è che spesso le coalizioni, espressione di maggioranze ridotte, sono state determinate strutturalmente dalla sola necessità di ottenere il voto di investitura⁷⁵: situazione peraltro che si è concretizzata dopo le elezioni dell'ottobre scorso. Più realisticamente, si è perciò proposta l'introduzione di un sistema simile a quello in uso in Svezia, una sorta di voto di fiducia negativo in base alla quale è sufficiente che una maggioranza di deputati non voti contro la nomina.

⁷¹ Il Governo Topolánek I, a distanza di quattro mesi dalle elezioni del giugno 2006, si era visto negato la fiducia per quattro voti (96-99). Successivamente alle dimissioni del Governo Nečas nel giugno 2013, il Presidente Zeman contro la volontà della maggioranza dei partiti (a confermare la tensione esistente tra il ruolo del Presidente e la volontà dei partiti) aveva nominato l'ex Ministro delle finanze (e ora governatore della Banca nazionale) Jiří Rusnok alla guida di un Governo tecnico, a cui nell'agosto la Camera aveva però negato la fiducia (93-100).

⁷² Tale articolo al quarto comma dispone che procedimenti penali per reati commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni possano essere iniziati solo con il consenso della camera di appartenenza. La misura ha riguardato anche Jaroslav Faltynek, vice di Babiš alla presidenza di ANO.

⁷³ Le concrete condizioni politiche, ovvero le difficoltà a individuare una coalizione o un sostegno esterno, hanno fatto avanzare ipotesi di scioglimento anticipato a pochi mesi dalle elezioni dell'ottobre – soluzione criticata dallo stesso Zeman e ora non accolta con favore dagli altri partiti di fronte all'aumento del consenso per ANO nei sondaggi.

⁷⁴ R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 188; M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 21.

⁷⁵ R. ZBÍRAL, *Changing investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 192.

La debolezza dei governi cechi si manifesta in effetti specialmente una volta che entrino nel pieno delle loro funzioni, come riflesso di coalizioni non omogenee o di condizioni di minoranza rese possibili dal sostegno esterno o accordi di “desistenza” (in due casi). Dei dieci governi che tra il 1996 e il 2018 hanno ottenuto la fiducia della Camera, solo quattro si sono retti su maggioranze di discreta ampiezza, due dei quali erano però governi tecnici⁷⁶. Nella maggior parte dei casi i Governi si sono retti su coalizioni espressione di maggioranze ridottissime, determinate strutturalmente anzitutto dalla necessità di ottenere il voto di investitura⁷⁷. Gli accordi di coalizione sono così sempre stati successivi alle tornate elettorali (fors’anche per le alte soglie di sbarramento per le coalizioni), in molti casi a seguito di tentativi infruttuosi di costituire coalizioni alternative, soprattutto a partire dal 2006⁷⁸: è, ancora, il caso che va prospettandosi a seguito della seconda nomina di Babiš dopo la mancata fiducia del gennaio scorso. Queste debolezze spiegano l’esistenza di governi tecnici – tre su tredici nel periodo considerato, di cui due nominati dopo il 2009⁷⁹.

Sino al dicembre scorso, tutti i governi sono stati guidati dal partito di centro-destra ODS o dal partito di centrosinistra ČSSD. Nelle coalizioni, l’elemento pressoché costante con funzione di perno è stato costituito dal piccolo partito cristiano-democratico KDU-ČSL fino al terremoto elettorale del 2010, che per la prima volta ne ha escluso la rappresentanza alla Camera. Il Governo monocolore nominato nel dicembre scorso (ora dimissionario) costituisce dunque il primo nella storia della Repubblica a non reggersi sui partiti storici. Il partito ANO dispone tuttavia di un potenziale di coalizione limitato, come visto allorché si sono descritte le difficoltà di formazione del primo governo Babiš, il mancato voto di investitura del gennaio scorso e le difficoltà incontrate successivamente al reincarico del leader di ANO.

Una volta formato il Governo, la sua tenuta sarebbe dovuta essere garantita secondo i redattori della Costituzione dall’aggravamento dei requisiti per l’approvazione della mozione di sfiducia, per cui come detto è necessaria la maggioranza assoluta. La Costituzione della Prima Repubblica cecoslovacca, in cui il voto di investitura non era peraltro obbligatorio, prevedeva al contrario la sola maggioranza semplice per l’approvazione di una mozione di sfiducia. Ciononostante, l’instabilità di governo è rimasto un tratto tipico della Repubblica ceca, facendola accostare all’esperienza italiana della c.d. prima repubblica⁸⁰. Nel corso di 22 anni, tra il 1996 e il 2018, si

⁷⁶ Si tratta dei governi tecnici Tošovský nel 1998 e Fischer tra il 2009 e il 2010 e dei governi Nečas tra il 2010 e il 2013 e Sobotka tra il 2013 e il 2017. Degli altri sei, due non disponevano di una maggioranza (Governo Klaus II tra il 1996 e il 1998 e Governo Zeman tra il 1998 e il 2002), quattro si sono retti su maggioranze ridottissime (Špidla, Gross e Paroubek nella legislatura 2002-2006 e Topolánek II tra il 2007 e il 2009).

⁷⁷ R. ZBÍRAL, *Changing investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 192.

⁷⁸ Nel 1998, i tentativi falliti di costituire coalizioni post-elettorali hanno poi portato all’accordo di desistenza tra il ČSSD alla guida di un governo di minoranza e l’ODS garante di un supporto esterno. Nel 2006, la difficoltà di formazione del Governo aveva comportato un impasse di sette mesi (vedi *supra*): inizialmente il Presidente Klaus aveva incaricato Topolánek che aveva tentato di costituire un governo di coalizione con i cristiano-democratici e i verdi; Topolánek aveva quindi tentato la via del governo di minoranza con supporto esterno dei socialisti, i quali avevano rifiutato, guardando a loro volta ai comunisti e ai verdi come potenziali partner di governo. Topolánek si era quindi presentato alla Camera senza che questa ne approvasse l’investitura. Dopo il reincarico e un primo ulteriore fallimento dei negoziati con socialisti, cristiano-democratici e verdi, era finalmente riuscito a raggiungere l’accordo con questi ultimi due, ottenendo la fiducia ma solo grazie alla volontaria astensione di due deputati socialisti. Seppur senza raggiungere questi livelli, accordi di coalizione sono stati raggiunti con difficoltà anche successivamente alle elezioni del 2010 e del 2013.

⁷⁹ Tošovský (1997-1998), Fischer (2009-2010) e Rusnok (2013-2014).

⁸⁰ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., pp. 11 e 16-20.

sono susseguiti tredici governi, per una vita media di meno di due anni ciascuno. Degli otto governi non tecnici che abbiano ottenuto la fiducia in entrata, in cinque non sono giunti al termine della legislatura⁸¹. Nella metà dei casi, si è trattato di crisi extraparlamentari⁸², e in un solo caso – il Governo Topolánek II nel 2009 – l'esecutivo è stato formalmente sfiduciato nel pieno della sua presidenza del semestre europeo⁸³. Si è discussa perciò all'inizio del decennio l'ipotesi di introdurre il meccanismo dell' sfiducia costruttiva⁸⁴.

Le maggior parte delle crisi, come detto di natura extraparlamentare, è dovuta a quattro elementi. Sul fronte politico, vi è anzitutto la debole coesione delle coalizioni cui si è accennato sopra. Accanto a ciò, ha contribuito la debole istituzionalizzazione della forma partito, che ha fatto sì che talune crisi non fossero conseguenza (solo) di dissidi intracoalizione ma anche interni ai partiti stessi⁸⁵. Anche questo carattere tipico della democrazia ceca sembra oggi accentuato dal successo di partiti-azienda fondati sull'unico elemento coesivo e transitorio della leadership⁸⁶, collegandosi all'elemento della volatilità elettorale sottolineato nel secondo paragrafo. Sul fronte istituzionale,

⁸¹ Zeman, Paroubek e Sobotka, ma solo il primo e il terzo hanno coperto l'intera durata della stessa.

⁸² In altre quattro occasioni i Governi si sono dimessi in assenza di un voto di sfiducia espresso. Ad esempio, il secondo Governo Klaus fu costretto alle dimissioni alla fine del 1997, pur avendo resistito a due tentativi di sfiduciarlo nel giugno e nel novembre dello stesso anno, M. MILIVOJEVIK, *Political Parties in Czech Republic*, in B. A. Cook (cur.), *Europe since 1945*, vol. I, London, Routledge, 2013, p. 271. Le dimissioni furono la conseguenza della defezione dei cristiano-democratici dalla coalizione, ma Klaus aveva perso sostegno anche all'interno dell'ODS e le sue dimissioni erano state caldegiate dal presidente Havel, A. S. BANKS – T. C. MULLER – W. R. OVERSTREET – J. F. ISACOFF, *Political Handbook of the World 2009*, Washington, CQ Press-Sage, 2009, p. 348. Quindi, nel giugno 2004 fu la volta del Governo Špidla, di coalizione a guida socialista, e nel marzo dell'anno successivo del Primo ministro socialista Gross che perse il sostegno dei cristiano democratici in seguito a scandali finanziari in cui era stato coinvolto. Infine, nel giugno 2013 il Governo di coalizione Nečas a guida ODS si è dimesso in seguito ad alcuni scandali, dopo aver perso il supporto di alcuni rappresentanti del partito Affari Pubblici, che in tale occasione si scisse.

⁸³ Nel marzo del 2009, il secondo Governo di coalizione guidato dall'allora leader dell'ODS Mirek Topolánek è incappato in una mozione di sfiducia dopo due anni di vita. Di fronte alla ridotta maggioranza di partenza (101 deputati), avevano espresso voto contrario alla sfiducia 96 deputati. La mozione di sfiducia, promossa dai socialdemocratici, era stata approvata in conseguenza alla defezione di due deputati del partito del Primo ministro e di due membri del partito dei verdi, in coalizione. Fino a quel momento, il Governo Topolánek, che poggiava sul sostegno di soli 100 deputati, aveva superato quattro voti di sfiducia tra il 2007 e il 2008.

⁸⁴ A. ROBERTS, *Czech democracy in the eyes*, cit., p. 566, R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 188.

⁸⁵ La debole disciplina interna è all'origine di crisi di governo nel 1998 (su cui M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Crisis of the Czech Politics*, cit., p. 167), del 2009 e del 2013. Su quest'ultima vicenda, vale ricordare che il Governo di centro-destra Nečas nel 2013 fu conseguenza della scissione del partito Affari pubblici (VV) e dei conflitti interni all'ODS che si sarebbe poi scisso, V. HAVLÍK, *The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis*, cit., p. 132. Queste circostanze spiegano l'inclusione nel regolamento d'assemblea di disposizioni volte a evitare la frammentazione dei gruppi parlamentari e rafforzare la disciplina di partito, le quali però non si sono rivelate in grado di neutralizzare il problema, Z. MANSFELDOVÁ, *The Czech parliament on the road to professionalization*, cit., p. 42. La debole istituzionalizzazione dei partiti è alla base delle successive proposte volte a modificare il regolamento della Camera nel senso di garantire maggiore disciplina all'interno dei gruppi e ridurre la frammentazione interna, M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 22. Di fronte a queste difficoltà, si è sviluppata una corrente di riforma, espressa ad esempio da Vladimíra Dvořáková, docente di scienza politica presso l'Università di economia di Praga, che ritiene opportuno intervenire alla radice della "fluidità" del sistema partitico ceco. Alla base di questa non vi sarebbero infatti profonde fratture sociali (di tipo religioso, economico o etnico, ad esempio), bensì una struttura della società civile di tipo corporativo caratterizzata dal confronto tra gruppi economici, che si riflettono poi sul piano partitico condizionando la stabilità del sistema. Secondo i sostenitori di questa lettura, la governabilità potrebbe essere favorita da interventi riguardanti il corretto rapporto tra mondo politico ed economico, anche attraverso l'introduzione di norme chiare sull'utilizzo dei fondi pubblici, statali ed europei, e una più chiara responsabilità dei titolari dei singoli dicasteri. Per un'interessante panoramica delle cause dei problemi della democrazia parlamentare ceca, A. ROBERTS, *Czech democracy in the eyes of Czech political scientists*, in *East European Politics*, 2017, 4, pp. 562-572.

⁸⁶ V. HLOUŠEK – L. KOPEČEK, *Entrepreneurial Parties: A Basic Conceptual Framework*, in *Politologický časopis / Czech Journal of Political Science*, 2017, 2, pp. 83-91; IDEM, *The Political Entrepreneurs: The Czech Republic in Comparative Perspective*, in *Politologický časopis / Czech Journal of Political Science*, 2017, 2, pp. 92-115.

rileva l'incapacità del Primo ministro di mantenere coesa la compagine di Governo per via della sua posizione relativamente debole al suo interno. In base agli articoli 76 e 77 della Costituzione, il Governo prende infatti le decisioni collettivamente a maggioranza assoluta dei propri membri, mentre al Primo ministro, che non ha la funzione di determinare la politica del Governo, è espressamente attribuita quella di organizzarne le attività e di presidenza. In breve, il Primo ministro corrisponde formalmente alla figura del *primus inter pares*⁸⁷, sebbene la dottrina si sia interrogata sulla possibilità di derivare dalle disposizioni costituzionali una posizione gerarchicamente sovraordinata dello stesso come certa prassi, accolta dalla dottrina, sembra pur indicare⁸⁸. In ogni caso, l'incertezza a questo riguardo e la relativa debolezza del Primo ministro hanno spinto alcuni a proporre l'introduzione di forme di cancellierato⁸⁹. Infine, la debolezza dei governi cechi è ricondotta alla disciplina restrittiva dello scioglimento *ex* dell'articolo 35 della Costituzione, tale che il Presidente, pur esercitando tale potere senza controfirma, non può sciogliere la Camera in maniera discrezionale, intendendosi tale meccansimo principalmente come una valvola di sfogo nel caso di *impasse* istituzionali⁹⁰, mentre l'unico caso di scioglimento non tecnico è l'autoscioglimento introdotto del 2009, che non ha contribuito alla soluzione dello squilibrio tra esecutivo e legislativo.

6. La posizione del Capo dello Stato: non garante né governante, bensì elemento di disturbo

Si è accennato alla posizione peculiare del Presidente della Repubblica ceco, incluso tra gli organi del potere esecutivo, dal 2012 eletto direttamente dal corpo elettorale e con poteri esercitati senza controfirma ministeriale. Quanto alla prassi, i resoconti precedenti alla riforma del 2012 ne hanno

⁸⁷ A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 75.

⁸⁸ R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 186 s. Ci si è chiesti ad esempio se le dimissioni del Primo ministro implicino o meno le dimissioni di tutto il Governo, o se egli possa obbligare alle dimissioni tutti i ministri rimanendo Primo ministro e modificare la coalizione.

⁸⁹ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 19 e 21.

⁹⁰ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 12. A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 67. Il carattere restrittivo della disciplina ha comportato che in due frangenti di crisi acuta, nel 1998 e nel 2009, siano emersi rischi di rottura della Costituzione. Nel primo caso, la nomina di un Governo tecnico con a capo l'ex governatore della Banca centrale Josef Tošovský aveva fatto seguito alla crisi della coalizione di minoranza di centro-destra guidata da Václav Klaus, a sua volta generata da una crisi interna proprio al partito del Primo ministro, l'ODS. Il Governo tecnico sarebbe rimasto in carica fino alle elezioni anticipate di giugno. Considerata la difficoltà a percorrere la via ordinaria dello scioglimento anticipato della Camera, seguendo le ipotesi tassative indicate dall'articolo 35 della Costituzione, si rese necessaria l'adozione di una legge costituzionale *ad hoc* di "accorciamento delle funzioni" della Camera. Nel 2009 il problema dello scioglimento anticipato si è riproposto in termini simili. In tale occasione, il Governo di coalizione di centro-destra guidato da Mirek Topolánek venne sfiduciato – nel pieno della presidenza del semestre europeo – a seguito della defezione di due membri dell'ODS. Anche in questo caso, non ricorrevano le condizioni fissate dall'articolo 35 della Costituzione e fu perciò nuovamente adottata una legge costituzionale *ad hoc* e quindi indette nuove elezioni. Diversamente che nel 1998, questo iter verso lo scioglimento è stato però ostacolato da un ricorso costituzionale diretto ad opera di un deputato che ha portato all'invalidazione della legge costituzionale e, conseguentemente, del decreto di indizione delle elezioni. Ciò ha indotto il Parlamento a emendare l'articolo 35 della Costituzione, integrato da un secondo comma in base al quale il Presidente della Repubblica scioglie la Camera dei deputati se tre quinti dei deputati approvano una risoluzione in tal senso, K. WILLIAMS, *When a Constitutional Amendment Vitiates the "Substantive Core": The Czech Constitutional Court's September 2009 Early Elections Decision*, in *Review of Central and East European Law*, 2011, 36, pp. 33-51 e M. BRUNCLÍK, *Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2013, 46, p. 223. Alla fine, una risoluzione di scioglimento non è stata però approvata per la scelta di socialdemocratici e comunisti di attendere la scadenza naturale nel 2010. Su queste complesse vicende, si rimanda alla articolata ricostruzione di A. DI GREGORIO, *I tormenti della forma di governo ceca*, cit., pp. 8-17 e A. DI GREGORIO, *La Costituzione della Repubblica ceca (1992)*, in M. GANINO, *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, CEDAM, 2013, p. 220.

sottolineato l'attivismo, definendolo un «garante con accenni di protagonismo»⁹¹. Le vicende costituzionali – non ultima, la complessa elezione di Klaus nel 2003⁹² – ha spinto l'intero arco politico a convergere nel 2012 verso l'elezione diretta, rispetto alla quale larga parte della dottrina si esprimeva, e tuttora si esprime, con toni estremamente critici⁹³.

In effetti, contro gli assunti di alcuni protagonisti della scena politica⁹⁴, l'elezione presidenziale era considerata suscettibile di contribuire alla ulteriore politicizzazione presidenziale. Di riflesso, ciò avrebbe costituito un elemento di destabilizzazione del Governo e di indebolimento del Primo ministro⁹⁵. L'esperienza della presidenza Zeman (2013-2018) avvalorava questa lettura, che trova anche una conferma negli effetti polarizzanti determinati dalle elezioni presidenziali del

⁹¹ Così A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 66. Occorre ricordare che il mandato del Presidente della Repubblica è quinquennale e sino ad ora sono stati eletti tre Presidenti, ciascuno dei quali per due mandati: Havel (1993-1998 e 1998-2003), Klaus (2003-2008 e 2008-2013) e Zeman (2013-2018 e 2018-2023). Havel aveva intrattenuto rapporti conflittuali con il Primo ministro Klaus e svolto una funzione di guida nella transizione verso le elezioni anticipate del 1998, con la nomina di un governo tecnico, non accogliendo una concezione cerimoniale del proprio ruolo. Egli non era invece riuscito a essere incisivo nel periodo della convergenza tra i due maggiori partiti tra il 1998 e il 2002 (la quale aveva anzi portato al tentativo di limitarne poteri e discrezionalità con l'approvazione da parte della Camera – ma non del Senato – di un progetto di revisione costituzionale), A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 71. A sua volta il già leader dell'ODS Klaus, eletto Presidente nel 2003, ha ulteriormente accentuato la politicizzazione del Presidente, in special modo, nel periodo immediatamente antecedente all'ingresso della Repubblica ceca nell'Unione europea, nell'ambito della politica estera, rispetto alla quale l'articolo 63 della Costituzione attribuisce alcuni poteri comunque sottoposti a controfirma ma anche in altri ambiti: non ultimo, nell'utilizzo del potere di veto (M. PEROTTINO, *Les évolutions de la fonction présidentielle*, cit., p. 61), nei rapporti con il Governo in occasione della crisi del governo Gross o nella costituzione del governo Topolánek. Quest'ultima vicenda ha però allo stesso tempo messo in evidenza i limiti dei poteri presidenziali, A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 72. Sulla politicizzazione e la prassi presidenziale, anche J. KYSELA – Z. KÜHN, *Presidential Elements*, cit., pp. 96-111.

⁹² Sull'episodio politicamente e istituzionalmente rilevante dell'elezione di Klaus alla presidenza, si veda A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 71 s.

⁹³ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 5; M. KUBÁT – J. KYSELA, *L'élection du Président au suffrage direct en République tchèque: beaucoup de paroles, peu d'arguments*, in *Revue Est Europa*, 2013, pp. 231-245; J. KUDRNA, *The Question of Conducting Direct Elections of the President of the Republic in the Czech Republic*, in *Jurisprudencia-Jurisprudence*, 2011, 4, p. 1313. La fragilità dell'esecutivo ha solo in parte motivato l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato nell'ottobre del 2012. Questa opzione era stata già discussa negli anni della transizione ed è stata oggetto di proposte durante tutta la vita della Repubblica, provenienti da diverse aree politiche con differenti giustificazioni (A. DI GREGORIO, *La Costituzione della Repubblica ceca*, cit., p. 217; A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 70; J. KUDRNA, *The Question of Conducting Direct Elections*, cit., pp. 1310-1317). La scelta fatta nel 2012, obliqua rispetto alle radici storiche dell'ordinamento parlamentare del 1920 e fortemente criticata in dottrina, era giustificata dai suoi sostenitori dalla prassi presidenziale, dunque dall'autorevolezza e dall'attivismo delle presidenze Havel e ancor più Klaus. Alcuni ritenevano che il potere del Presidente di emanare atti non controfirmati secondo quanto previsto dalla Costituzione del 1992, avrebbe richiesto coerentemente una più chiara legittimazione popolare. In realtà, questa giustificazione contrasta con il fatto che la riforma del 2012 ha anche lievemente diminuito l'ambito degli atti presidenziali per i quali non sia necessaria la controfirma. Un'ulteriore giustificazione si collegava a caratteri esterni alla forma di governo ma essenziali al suo funzionamento: il sistema elettorale proporzionale e il contesto partitico frammentato, M. BRUNCLÍK, *Problem of early elections*, cit., p. 222.. Una leadership di governo "presidenziale" legittimata direttamente dal corpo elettorale poteva in tale contesto svolgere funzione integrativa, di collante, con possibili riflessi sull'intero sistema politico. Questa posizione metteva in realtà in ombra il rischio di effetti divisivi e di contrasti in seno all'esecutivo bicefalo, che sono stati confermati dalla prassi del Presidente Zeman, il primo a essere eletto direttamente dal corpo elettorale, nel 2013. La varietà delle giustificazioni e la loro incoerenza mette in evidenza la scarsa ponderazione della scelta fatta dall'intero arco politico, ma all'epoca criticata in maniera pressoché unanime dalla comunità accademica. Di fatto, l'introduzione dell'elezione diretta sembra essere principalmente la conseguenza dell'impatto negativo sull'opinione pubblica delle modalità di svolgimento dell'elezione del Presidente nel 2008 da parte del Parlamento, caratterizzata da lunghe diatribe interpartitiche e scarsa trasparenza. Sull'introduzione dell'elezione diretta, caldeggiata negli anni '90 anche da Maurice Duverger, M. PEROTTINO, *Les enjeux multiples du mode d'élection présidentiel tchèque*, in *Revue Est Europa*, 2013, p. 248 ss. E. J. WINTR – M. ANTOŠ – J. KYSELA, *Direct election of the president*, p. 150 ss.

⁹⁴ I socialisti avevano ad esempio inserito nel loro programma l'elezione diretta del Presidente nel 2005, in reazione all'approccio tenuto dal Presidente Klaus in occasione della crisi del governo Gross.

⁹⁵ M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 19 s., per cui «the government is thus situated between two mill wheels – the Chamber of Deputies and the president

2013 e in misura ancora maggiore del gennaio 2018⁹⁶. Tale presidenza non ha svolto una funzione integrativa, accentuando al contrario la conflittualità sistemica e il carattere antagonista rispetto alla Camera, al Governo, e al Primo ministro in particolare, proprio della figura presidenziale⁹⁷. Lo si è visto specialmente in due occasioni: la nomina del gabinetto “presidenziale” Rusnok, definito il governo più controverso e contestato nella storia della Repubblica ceca, nominato contro la volontà della maggioranza parlamentare che aveva anzi individuato un candidato premier con il sostegno di 101 deputati⁹⁸; e in occasione della crisi del maggio 2017 in cui il Presidente si era opposto alle dimissioni del Ministro delle finanze⁹⁹. In entrambi i casi, il Presidente non era certo riuscito ad affermare in maniera conclusiva la propria volontà, ciononostante il corso degli eventi costituzionali ne era stato influenzato, specialmente nel primo caso.

L'elezione diretta ha dunque turbato un equilibrio già precario. Ancora in tempi recenti, alcuni autori hanno affermato che l'esecutivo ceco si trova in una fase di transizione avviata nel 2012 con la potenziale ridefinizione dei ruoli del Governo e del Presidente¹⁰⁰. Secondo una parte della dottrina, invero minoritaria, è infatti possibile una evoluzione in senso semipresidenziale della forma di governo¹⁰¹, mentre taluni autori hanno considerato l'elezione diretta dannosa per la potenziale «deformazione» del regime parlamentare che essa comporta¹⁰². Sino ad ora la prassi non ha avuto come detto uno sbocco di tipo presidenziale, dimostrando al contrario il prevalere della volontà dei partiti rispetto a quella del presidente¹⁰³, secondo una linea già definitasi in precedenza¹⁰⁴. L'effetto è stato piuttosto di tipo destabilizzante e fonte di tensioni.

⁹⁶ M. KUBÁT – J. KYSELA, *L'élection du Président au suffrage direct*, cit., p. 240.

⁹⁷ Ciò è la conseguenza della non coincidenza del ciclo elettorale parlamentare con quello presidenziale.

⁹⁸ Z. MANSFELDOVA – P. GUASTI, *Parliamentary Opposition in the Czech Republic*, in *Paper prepared for the 7th ECPR General Conference*, Bordeaux, 4-7 September 2013, p. 5; J. WINTR – M. ANTOŠ – J. KYSELA, *Direct election of the president and its constitutional and political consequences*, in *Acta Politologica*, 2016, 2, p. 157 ss.; R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, cit., p. 194.

⁹⁹ La crisi aveva coinvolto la coalizione di governo costituita dal Partito socialdemocratico ČSSD del Primo ministro Bohuslav Sobotka, dai cristiano democratici e dal partito di Babiš, ANO. Essa aveva fatto seguito alle indagini nei confronti del Ministro delle finanze e leader di ANO Babiš, che era stato costretto alle dimissioni, su pressione del Primo ministro. Il Presidente della Repubblica Miloš Zeman si era inizialmente opposto alle dimissioni, tentando in seconda battuta di far nominare una personalità a lui vicina. Si vedano A. DI GREGORIO - L. A. NOCERA, *A political crisis in the Czech Republic?*, in *DIPEO-Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale*, 25 maggio 2017, e M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca*, cit., pp. 543-550. Ma la conflittualità tra Presidente e Primo ministro si era già manifestata in altre occasioni, ad esempio nella formazione del Governo Sobotka, allorché Zeman sostenne la possibilità di rifiutarsi di nominare ministri anche sulla base di considerazioni politiche. Storicamente, la conflittualità tra Zeman e Sobotka (e una parte del partito socialista) risale almeno alla mancata elezione del primo alla presidenza della Repubblica nel 2003, proprio per l'opposizione di parte del suo partito alla sua candidatura.

¹⁰⁰ M. KOPA - M. TOMOSZEK - Z. ČERVÍNEK, *Developments in Czech Constitutional Law: The Year 2016 in Review*, in *I-CONnectBlog*, 24 dicembre 2017; M. PEROTTINO, *Les enjeux multiples du mode d'élection*, cit., p. 256.

¹⁰¹ V. *supra* nota 19.

¹⁰² M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 16.

¹⁰³ M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca: profili costituzionalistici*, cit., p. 543 ss.; A. DI GREGORIO - L. A. NOCERA, *A political crisis in the Czech Republic?*, cit.

¹⁰⁴ Ad esempio, in occasione dello scioglimento anticipato (*rectius*, accorciamento della durata della legislatura tramite emendamento costituzionale) del marzo 1998, che può essere letta come una risposta al tentativo di Havel di influenzare gli equilibri politici con la nomina del governo tecnico Tosovsky supportato dal nuovo partito US frutto della crisi interna dell'ODS. L'accordo tra socialisti e ODS dopo le elezioni del 1998 ha costituito a sua volta uno strumento dei due partiti firmatari che, tra l'altro, limitava di fatto fortemente la discrezionalità del Presidente, anzitutto nella nomina del Primo ministro, M. PEROTTINO, *Les évolutions de la fonction présidentielle*, cit., p. 59. O ancora lo scioglimento anticipato del 2013, anch'esso espressione della volontà dei partiti contro il presidente Zeman, dopo che il gabinetto “presidenziale” Rusnok si era visto

Anche il ruolo di Zeman nella recente vicenda della formazione del Governo Babiš è indicativo. Come si è detto¹⁰⁵, nonostante la improbabile individuazione di una maggioranza di governo a guida ANO, in un frangente caratterizzato dalla imminenza delle elezioni presidenziali, Zeman ha nominato Primo ministro il leader di ANO, che ha costituito un governo a sola rappresentanza ANO. Questo si è visto negata la fiducia, ottenendo solo 78 voti favorevoli la settimana precedente al secondo turno delle presidenziali. In tale occasione, Zeman aveva annunciato il reincarico Babiš anche nel caso di sua sconfitta nella sfida che lo opponeva a Jiří Drahoš. In altre parole, Zeman prospettava l'esercizio del proprio potere di nomina prima della scadenza formale del mandato presidenziale a inizio marzo per togliere allo sfidante, e allora ancora potenziale vincitore, Drahoš la possibilità di nominare il Primo ministro in caso di vittoria di quest'ultimo. Il profilo dei due candidati presidenziali era infatti suscettibile di avere un impatto sul corso degli eventi per via dell'opposto modo di intendere la funzione presidenziale. Con l'elezione di Zeman ha prevalso un modello di presidenza politicizzata e attivista, contro quella suppostamente apolitica e ispirata a *self-restraint* di un outsider (e secondo alcuni, candidato debole) come Jiří Drahoš. Zeman ha quindi reincaricato Babiš, a cui pochi giorni prima la camera bassa aveva sospeso l'immunità, nel permanere delle difficoltà sopra evidenziate, esercitando pressione sugli altri partiti per spingerli a cooperare: ad esempio, specificando che si sarebbe astenuto dall'indicare espressamente un termine e – essendo contrario a ogni ipotesi di scioglimento anticipato – prospettando anche la possibilità che il Governo dimissionario arrivasse all'estate. Nel frattempo, il Governo non si è astenuto da atti che non rientrano nell'ordinaria amministrazione né sono conseguenti rispetto all'indirizzo politico preesistente, raccogliendo critiche specialmente dal centro-destra.¹⁰⁶

Al momento, esiste dunque una convergenza tra Presidente e Primo ministro, ma sotto un profilo generale l'elezione diretta introduce potenzialmente un ulteriore effetto distorsivo dell'elezione sotto il profilo della legittimazione, che potrebbe manifestarsi in seguito. Già si era sostenuto infatti che l'elezione diretta avrebbe introdotto le basi di una legittimazione potenzialmente concorrente rispetto a quella elettori-Parlamento-Governo¹⁰⁷. Da un lato, la non coincidenza del ciclo elettorale presidenziale con quello parlamentare rischia teoricamente di favorire un pendolo di rivendicazioni da parte del Primo ministro e da parte del Presidente a ogni nuova elezione parlamentare e presidenziale¹⁰⁸.

Di fronte all'incertezza dell'attuale quadro istituzionale, può con certezza sostenersi l'assenza di un impatto positivo sul funzionamento della forma di governo dell'attuale configurazione

rifiutata la fiducia, A. DI GREGORIO, *Un governo tecnico (anche) nella Repubblica ceca. Continua l'instabilità politica che ha caratterizzato il paese nelle ultime due legislature*, in *DIPEO-Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale*, 30 giugno 2013.

¹⁰⁵ *Supra* p. x.

¹⁰⁶ *Babiš's gov't made personnel changes in first 100 days in office*, in *Prague Daily Monitor*, 20 marzo 2018. Tra gli atti controversi presi del Governo dimissionario sono le nomine ad alti posti dirigenziali nei ministeri e il recesso da un memorandum d'intesa sullo sfruttamento minerario con una azienda australiana rivendicata come forma di tutela dell'interesse nazionale.

¹⁰⁷ M. KUBÁT – J. KYSELA, *L'élection du Président au suffrage direct*, cit., p. 237.

¹⁰⁸ È quanto è avvenuto in seguito alle elezioni del 2013, che hanno portato all'immediato conflitto con il governo di centro-destra in carica, M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Czech Parliamentary Regime After 1989*, cit., p. 20.

formale e prassi sostanziale della figura presidenziale¹⁰⁹: questa contribuisce anzi a rendere il Presidente della Repubblica elemento di disturbo rispetto alle debolezze tipiche della forma di governo ceca, un potenziale fattore di aggravamento di quelli che sono stati definiti i suoi tormenti¹¹⁰.

Da ultimo, può evidenziarsi un ulteriore elemento di disturbo sotto il profilo della legittimazione delle istituzioni rappresentative. Empiricamente documentata è la correlazione perversa sussistente tra l'introduzione dell'elezione diretta e la progressiva erosione della legittimazione del circuito parlamento-governo: a fronte della crescente partecipazione alle elezioni presidenziali, il tasso di partecipazione alle elezioni per la Camera è in costante diminuzione, attestandosi al 60,2% delle elezioni di ottobre contro il 66,6% delle presidenziali di gennaio. Nella misura in cui la crisi del sistema della rappresentanza evidenziata dalle elezioni degli ultimi anni descritta nel secondo paragrafo si collega, secondo l'interpretazione prevalente nella dottrina politologica ceca¹¹¹, a una crisi delle istituzioni e di fiducia in esse (piuttosto che a una crisi di efficacia dell'azione di governo o di *output legitimacy*: si pensi a questo riguardo al positivo quadro economico che non ha evitato la sconfitta dei socialdemocratici), ci si può spingere a congetturare che l'introduzione dell'elezione diretta contribuisca ad aggravare, almeno indirettamente, la crisi del sistema politico ceco.

7. I più recenti sviluppi costituzionali della forma di governo ceca nel contesto interno ed europeo

In queste pagine, a partire dalle tendenze definite dalle elezioni della Camera dei deputati dell'ottobre 2017 e dai successivi sviluppi costituzionali si sono voluti evidenziare tre aspetti.

Il primo è la persistenza nell'ordinamento costituzionale della Repubblica ceca di problemi storici riguardanti il funzionamento della forma di governo (instabilità governativa), dovuta a limiti del contesto politico (sistema partitico polarizzato e debole istituzionalizzazione dei partiti) e del quadro istituzionale (rapporti sbilanciati tra gli organi di indirizzo politico e debolezza del Primo ministro). Tali problemi – che nel lungo periodo caratterizzano già l'esperienza della Cecoslovacchia interbellica – originano nel breve periodo negli anni 1996-1998 e si consolidano

¹⁰⁹ M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca: profili costituzionalistici*, cit., p. 549 s. Si tratta di una tendenza rilevata a livello generale da F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2016, 3, pp. 617-638.

¹¹⁰ A. DI GREGORIO, *I tormenti della forma di governo ceca*, cit. J. WINTR – M. ANTOŠ – J. KYSELA, *Direct election of the president*, cit., p. 150.

¹¹¹ Secondo la dottrina politologica, le tendenze del sistema partitico descritte nel capitolo 2 e in particolare la sua destrutturazione sono una variabile dipendente proprio dell'instabilità: come visto sopra, la scarsa funzionalità del sistema politico ceco determina ben più di altri fattori (ad esempio quello economico) le tendenze elettorali di questi ultimi anni. Proprio per questo, il rapporto perverso tra le fragilità della forma di governo e la destrutturazione del sistema partitico potrebbe cadere in un circolo vizioso che pure ricorda la situazione italiana. Le diffidenze e la litigiosità tra i soggetti partitici spingono questi ad assumere posizioni polarizzate nel tentativo di attirare porzioni di elettorato, aggravando l'incapacità di raggiungere accordi ampi che permettano il funzionamento efficiente delle istituzioni. La soluzione di questo problema è perciò urgente quanto complessa, ma la strada da seguire invero incerta. Secondo M. BRUNCLIK, *Problem of early elections*, cit., p. 225, sino a che il sistema partitico ceco sarà caratterizzato da instabilità, polarizzazione e frammentazione, assenza di disciplina e imprevedibilità dei parlamentari, ogni intervento a livello istituzionale difficilmente sarà in grado di garantire la stabilità di governo.

nella legislatura 1998-2002, segnata dall'accordo tra l'ODS e ČSSD e dal successivo fallimento del progetto di riforma istituzionale ad esso sottostante¹¹².

Il secondo è che l'attuale frangente storico costituisce il punto di arrivo di un aggravamento di tali problemi percepibile dal 2006¹¹³. Tale aggravamento è la conseguenza del reciproco rafforzamento tra limiti e problemi di funzionamento, con il complicarsi del quadro politico di contesto come conseguenza di una crescente sfiducia nelle istituzioni in ragione del loro inefficiente funzionamento e l'incapacità del legislatore di individuare soluzioni istituzionali adeguate. Nell'ultimo lustro, la situazione è stata anzi ulteriormente complicata dagli effetti perversi dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente.

Il terzo è che le recenti elezioni e i successivi sviluppi, nel porsi in linea di continuità rispetto ai caratteri tradizionali della forma di governo ceca, confermano la dinamica non virtuosa di rafforzamento reciproco tra ingovernabilità e destrutturazione del quadro politico¹¹⁴. Da un lato, i caratteri storici del modello costituzionale hanno delineato un'architettura disfunzionale che, generando ingovernabilità, ha intaccato la legittimazione delle istituzioni, favorendo la destrutturazione del sostrato politico. Dall'altro, l'incapacità di risolvere i nodi dell'ingovernabilità e anzi il suo aggravamento anche attraverso scelte instancabilmente incongruenti, come l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, unita alla ulteriore destrutturazione del sostrato politico ha aggravato le disfunzionalità della forma di governo ceca. In tale quadro, permane nella dottrina istituzionalista un moderato pessimismo quanto alla capacità degli interventi di natura istituzionale di risolvere problemi che hanno radici intrinsecamente politiche¹¹⁵.

Ciononostante, l'aggravarsi dei problemi istituzionali nella Repubblica ceca non ha sino ad ora modificato in maniera decisiva «gli assetti istituzionali e le dinamiche consolidate» della forma di governo¹¹⁶. Le vicende relative alla formazione del nuovo Governo dopo le elezioni dell'ottobre scorso si pongono lungo la linea di una *stabile instabilità* che ancora non apre le porte verso sviluppi (egemonici) di stampo ungherese, pur paventate da alcuni costituzionalisti dell'area¹¹⁷. Desta

¹¹² M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Crisis of the Czech Politics*, cit.

¹¹³ Come visto in particolare nel quinto paragrafo, tra il 1996 e il 2005 i problemi riguardano principalmente la vita dei Governi in ragione della disomogeneità delle coalizioni, a fronte dei tentativi di rendere la rappresentanza parlamentare più omogenea. Dal 2006, si manifestano in maniera accentuata problemi anche ad altri livelli. Come si è visto, dei sette governi nominati dal 2006, cinque hanno attraversato lunghi iter di formazione o si sono scontrati contro lo scoglio del voto di investitura. Da ultimo, proprio il Governo nominato a seguito delle elezioni dell'ottobre 2017, attualmente dimissionario.

¹¹⁴ Su questa dinamica, M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *The Crisis of the Czech Politics*, cit., p. 176. La riconduzione della crisi degli elementi del sistema rappresentativo alle inefficienze del sistema di governo e alla connessa sfiducia nei confronti delle istituzioni politiche trova i politologi cechi ampiamente concordi. È stato ad esempio osservato che il fenomeno populista nella Repubblica ceca ha origini non economiche, bensì prevalentemente politiche, essendo dovute all'inefficienza del sistema politico in relazione alla debolezza e alla instabilità governativa, V. HAVLÍK, *The Economic Crisis in the Shadow of Political Crisis*, cit.

¹¹⁵ A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique*, cit., p. 705. Rimane dunque oggi inevasa la questione sulla maniera in cui confrontarsi con le tendenze ordinamentali e gli sviluppi costituzionali evidenziati. Il quadro è infatti complesso, l'origine delle disfunzioni articolata, pur riconoscendosi il ruolo preponderante dei partiti politici e dunque l'esigenza di intervenire a tale livello, A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., p. 63.

¹¹⁶ M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca*, cit., p. 543.

¹¹⁷ J. BAROŠ - P. DUFEK - D. KOSAŘ, *Separation of Powers and Politics in Central Europe: An Italian Marriage?*, Relazione per l'*International Symposium on The Separation of Powers. A Global Constitutional Dialogue*, Università di Milano, 22 maggio 2017, pp. 1-21. Di sistema costituzionale al contempo stabile e instabile R. ZBÍRAL, *Changing Investiture Rules in the Czech Republic*, in B. E. RASCH – S. MARTIN – J. A. CHEIBUB, *Parliaments and Government Formation*, Oxford, OUP, 2015, p. 183 evidenziando, accanto ai problemi di governabilità, la stabilità degli attori partitici e dei risultati elettorali presidenziali (sino ad ora, la Repubblica ceca ha avuto solo tre presidenti, entrambi eletti per un secondo mandato). Inoltre, se i due partiti tradizionali stanno vivendo una

particolare preoccupazione il progressivo aumento dell'astensionismo¹¹⁸ e il protrarsi dell'instabilità. Tuttavia, frammentazione politica e incongruenze istituzionali fungono da meccanismi di limitazione del potere, pur contribuendo ad aggravare la crisi di consenso e legittimazione delle istituzioni democratiche, i cui effetti si manifestano però su tempi più lunghi. Nel breve periodo, le ricadute di maggior momento riguardano i processi decisionali europei. Come è stato osservato, «il peso dell'instabilità governativa, che le condizioni dell'integrazione europea [...] non consentono di sopportare, è molto sentito»¹¹⁹: tanto più se si considera quello ceco come un anello nel continuo susseguirsi di cicli elettorali – e di relativi sviluppi costituzionali – in 28 (presto 27?) Stati membri¹²⁰. Si coglie perciò l'esigenza di ampliare l'orizzonte di analisi. Queste elezioni hanno concluso un importante anno elettorale per i Paesi dell'Unione europea, seguendo, oltre alle parlamentari in Austria (in cui nel dicembre 2016 era stato eletto anche il nuovo Presidente), quelle olandesi (15 marzo), francesi (23 aprile e 7 maggio) e tedesche (24 settembre). Ciascuna di queste elezioni ha messo in luce alcuni dilemmi comuni con cui gli ordinamenti costituzionali europei si confrontano nel frangente storico attuale, di natura sia politica che istituzionale i quali sono stati rinnovati anche dalla recente elezione del Parlamento italiano¹²¹. Tali dilemmi, che riguardano il funzionamento concreto delle forme di governo nazionali, oltrepassano i confini dei singoli ordinamenti nazionali nella misura in cui esso è suscettibile di condizionare, seppure indirettamente, il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea, con conseguenze sui processi decisionali europei e sui suoi sviluppi istituzionali¹²². Se ciò è evidente nei casi francese e tedesco, non bisogna sottovalutare il significato delle elezioni in altri Paesi, anche quelli ritenuti minori o periferici. Ciò vale in particolar modo con riguardo all'area centro-europea, caratterizzata dagli smottamenti ungherese e polacco e nella quale il Gruppo di Visegrád costituisce un elemento vitale, ma in costante assestamento¹²³. A questo proposito, è utile ricordare che nell'aprile prossimo l'Ungheria tornerà a eleggere il proprio Parlamento unicamerale.

crisi e frammentazione e volatilità sono in aumento, è difficile fare ipotesi sul futuro e nulla escludere che la situazione politica possa riequilibrarsi. Dal lato istituzionale, la possibilità delle forze classificate come “populiste” (e ritenute corrosive dei principi della democrazia rappresentativa) di costituire governi che non tengano conto di istanze differenti rimangono molto limitate.

¹¹⁸ Sulle ripercussioni delle inefficienze di governo sull'opinione pubblica, con riferimento in particolare alla crescita del tasso di astensione, si veda A. HUBENY-BELSKY, *Le changement de régime politique en République Tchèque. 1989-2000: la place du droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2004, p. 704.

¹¹⁹ A. DI GREGORIO, *La Costituzione della Repubblica ceca*, cit., p. 218.

¹²⁰ Possono individuarsi due dimensioni principali di tali ricadute. Il primo riguarda la sostenibilità, per la funzionalità dei processi decisionali europei, del perpetuarsi di cicli elettorali come quello che le elezioni nell'ottobre scorso hanno parzialmente concluso, fino alle recenti elezioni italiane del 4 marzo cui seguiranno l'8 aprile quelle ungheresi. Inoltre, l'attuale architettura europea che pone i processi decisionali in balia di un quadro politico e istituzionale mutevole a livello nazionale è non soltanto inefficace, ma anche controproducente. Esso è suscettibile di condurre alla delegittimazione dei livelli di governo sia nazionale sia europeo, specialmente in alcuni ordinamenti così generando forti asimmetrie in seno all'Unione quanto alla tenuta dei principi della democrazia rappresentativa.

¹²¹ Sotto il profilo prettamente politico, esse sono indicative delle tendenze politiche più generali, tra cui, secondo alcuni, l'emergere di orientamenti politici dominanti accanto a quello genericamente definito populista, A. DE NICOLA, *L'antidoto liberale al populismo*, *La Stampa*, 11 ottobre 2017.

¹²² A. D'ARGENIO, *Ue, Tusk isola gli euroscettici: "Avanti con Europa a più velocità per evitare stallo su grandi temi"*, *La Repubblica*, 18 ottobre 2017; L. VERONESE, *L'Est Europa fa quadrato contro le riforme degli «occidentali» Macron e Merkel*, *Il Sole24Ore*, 27 gennaio 2017.

¹²³ Gli sviluppi cechi nell'area centro-orientale sono significativi con riferimento ad aree fondamentali della politica europea, le quali si incardinano nelle attività di cooperazione del Gruppo di Visegrád. Rilevanti ricadute europee delle elezioni ceche

Occorre perciò interrogarsi, di fronte al carattere generalizzato della crisi dei sistemi costituzionali nazionali e senza trascurare i necessari interventi a livello interno, se il recupero dell'efficacia decisionale europea e di standard di democrazia rappresentativa soddisfacenti – oggi in costante crisi a livello nazionale – non debba essere ricercato anche attraverso il consolidamento dei canali della rappresentanza a livello europeo¹²⁴.

possono così riguardare aree importanti come le politiche migratorie, con riguardo alle politiche di ricollocazione e alla riforma del sistema di Dublino; lo stato di diritto, con riguardo alle riforme in atto in Polonia e Ungheria; le politiche istituzionali, con riguardo alla riforma del sistema di governo dell'Unione da più parti invocata e al ricorso agli strumenti della cooperazione rafforzata; la politica monetaria, con riguardo alla estensione dell'area euro quale motore di trazione dell'Unione. Si ricordi a questo riguardo che la Repubblica ceca è un Paese moderatamente pro-europeo ma che vede la presenza di alcune posizioni euro-scettiche al suo interno. Il leader di ANO si è espresso in termini molto critici rispetto a diversi aspetti delle politiche dell'Unione Europea e, seppure al momento irrealistiche, sono state avanzate ipotesi di *Czexit*, M. MAZZA, *La crisi politico-istituzionale nella Repubblica ceca*, cit., p. 546; C. INGENITO, *Brexit nell'Europa dell'Est. L'exit della Repubblica Ceca: realtà o finzione? La risposta di Praga alla Brexit*, in *Federalismi*, 13 settembre 2017; J. ROVNY, *Election reaction: The Czech Republic shifts toward the Polish and Hungarian model*, in *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, 23 ottobre 2017. Sul rapporto tra Repubblica ceca e UE, si rimanda a A. DI GREGORIO, *Repubblica ceca*, cit., pp. 151-164. Il partito SPD di Tomio Okamura ha posizioni fortemente antieuropeiste, mentre gli altri partiti maggiori vanno dal filoeuropeismo più e meno moderato a una cautela tipicamente ceca rispetto a forme avanzate di integrazione, come dimostrato dall'atteggiamento rispetto alla moneta unica. Hanno orientamento filoeuropeo i social-democratici (ma con alcune voci dissidenti) e i centristi cristianodemocratici, i liberali di Top09, il partito pirata e il partito dei sindacati e degli indipendenti; hanno orientamento caratterizzato da maggiore scetticismo i conservatori dell'ODS, oltre al partito comunista.

¹²⁴ Ci si riferisce alla riforma della normativa relativa ai partiti europei e a iniziative pure contenute nel programma dell'attuale Commissione, *Stato dell'Unione 2017 - Pacchetto democrazia: riforma dell'iniziativa dei cittadini europei e del finanziamento dei partiti politici*, in particolare la *Proposta di regolamento: modifica dello statuto e del finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*. Nello stesso senso si veda S. GOZI – N. LOISEAU – J. TOLEDO, Una riforma «senza confini» per il Parlamento europeo, *Il Corriere della Sera*, 15 novembre 2017. Sulla strutturazione di partiti realmente transnazionali e sulla riforma del quadro giuridico che li regola, B. DONNELLY – M. JOPP, *Les partis politiques européens et la démocratie dans L'UE*, in AA. VV., *La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen*, in *Notre Europe. Etudes & recherches*, n. 70, Paris, 2009 e W. LEHMANN, *Recent Advances towards Veritable European Political Parties*, intervento alla Max Weber Programme Lustrum Conference organizzata dallo European University Institute, Villa La Fontaine, San Domenico, 8-10 giugno 2011, pp. 1-15. L'alleggerimento dal peso di ampi settori di *policy* le forme di governo nazionali consentirebbe la loro conseguente stabilizzazione mentre il consolidamento dei canali di rappresentanza democratica sovranazionali aprirebbe opportunità di rappresentanza castrate e inesprese nell'attuale configurazione istituzionale, come mostrato dalle tendenze elettorali definite in questi ultimi anni.

Anticipazioni al n. 2 del 2018 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”

