



M. BRUNCLÍK – M. KUBÁT, *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents. Presidential Politics in Central Europe*. London, New York, Routledge, 2019, pp.170\*.

**I**l dibattito sull'inquadramento della forma di governo semipresidenziale e la sua distinzione dal modello parlamentare continua ad animare la dottrina e ad essere protagonista di numerosi studi e contributi.

Tale interesse è stato indubbiamente alimentato dalle scelte effettuate dai costituenti degli ordinamenti di più recente democratizzazione. Con particolare riferimento al contesto europeo, in effetti, in quasi tutti gli Stati emancipatisi dal blocco sovietico alla fine degli anni Ottanta si è optato per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Ma alla scelta di legare la legittimità del Capo dello Stato al corpo elettorale non è sempre – anzi in quasi nessun caso – corrisposto il conferimento di particolari poteri soprattutto in relazione all'indirizzo politico. Nella pratica, invece, dopo più di trent'anni dall'avvio dei processi di democratizzazione nell'area ex sovietica possono osservarsi diverse declinazioni con cui i poteri formalmente attribuiti ai Capi di Stato sono stati, poi, sostanzialmente interpretati.

All'interno di questo filone di recenti riflessioni – stimulate anche dall'adesione all'Unione Europea di numerosi Stati dell'Europa Centro-Orientale – si è inserita l'interessante ricerca condotta da Miloš Brunclík e Michal Kubát nel volume “*Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents. Presidential Politics in Central Europe.*”

In tale volume, gli Autori hanno effettuato un'analisi comparata e particolarmente approfondita della figura del Presidente della Repubblica negli ordinamenti della Cechia, della Polonia e della Slovacchia.

Inoltre, come esplicitamente affermato dagli AA. (p. 2), il volume si prefigge un ulteriore obiettivo quale il tentativo di introdurre una nuova definizione del

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

modello semipresidenziale basata sulle disposizioni relative ai poteri formali contenute nelle diverse carte costituzionali.

Tale definizione, congiuntamente alle successive indagini sui poteri informali e sul ruolo politico e storico dei Presidenti della Repubblica dei tre ordinamenti in esame, sarà funzionale al conseguimento del secondo scopo prefissato dagli AA., ovvero rispondere alla domanda se la Cechia, la Polonia e la Slovacchia seguono il modello puramente parlamentare o semipresidenziale.

Il punto di partenza dell'indagine non può che essere individuato in una ricca rassegna della dottrina che si è fino ad ora occupata di dare una definizione al semipresidenzialismo e di individuarne gli eventuali aspetti indefettibili (p. 6).

Nel primo capitolo, infatti, gli AA. considerano *in primis* la concettualizzazione di Maurice Duverger per poi proseguire attraverso le successive scuole di pensiero che si sono raccolte intorno alle diverse interpretazioni del suo pensiero.

In particolare, viene notato come si siano create immediatamente due schieramenti contrastanti. Il primo è composto da quella parte della dottrina che nega la definizione di Duverger ammettendo unicamente l'esistenza delle forme di governo presidenziali e parlamentari. Tra questi vengono ricordati Shugart e Carey (1992) e Merkel (1996;1997) i quali, non troppo dissimilmente, riconducono il semipresidenzialismo sostanzialmente ad un tipo di funzionamento o di tendenza riscontrabile tanto nella forma di governo presidenziale quanto in quella parlamentare (pp. 7-8) considerandolo quindi come un modello "misto" (von Beyme, 1999).

Il secondo schieramento, molto più eterogeneo, è arricchito da tutti quegli studi che hanno utilizzato il pensiero di Duverger meramente come un approccio dal quale prendere spunto per adottare definizioni più complete e operative.

Infine (p.16), gli AA. esplicano quella che è la loro personale idea di forma di governo semipresidenziale basata sulla valutazione di elementi formali quali l'elezione diretta del Capo dello Stato e la struttura dualistica del potere esecutivo condiviso con il Primo Ministro o con il Governo, i quali dovranno dipendere sia dal Presidente della Repubblica, che li nomina e li revoca, sia dal Parlamento con il quale deve sussistere la fiducia. Inoltre, il Presidente non deve essere responsabile dinnanzi al Parlamento ma può essere titolare del potere di sciogliere l'Assemblea.

Per completezza, gli AA. dedicano un ultimo paragrafo del primo capitolo alla forma di governo parlamentare soffermandosi, in particolare, sugli elementi tipici che dovrebbero permettere di distinguerla dal semipresidenzialismo. In tal senso, viene considerato il basso grado di politicità dei poteri e del ruolo del Capo dello Stato nel modello parlamentare in contrasto con la sua preminenza che è, invece, caratterizzante proprio del semipresidenzialismo. L'assenza dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica non costituirebbe, invece, una peculiarità tale da

permettere di circoscrivere il parlamentarismo distinguendolo senza ambiguità sia dal semipresidenzialismo che dal presidenzialismo come dimostreranno più avanti.

Il secondo capitolo del volume è, invece, riservato all'indagine storica sulle origini e sugli sviluppi della forma di governo della Cechia, della Slovacchia e della Polonia. In particolare, la ricostruzione segue l'obiettivo di individuare con precisione quegli elementi o quei fattori che nel percorso istituzionale dei tre ordinamenti in esame possono essere stati determinanti nell'influenzare o nell'ispirare la struttura data dalle attuali carte costituzionali (p. 23).

L'indagine prende l'avvio dalle prime carte costituzionali redatte nel 1920 in Cecoslovacchia e nel 1792 in Polonia.

Dall'*excursus* storico si evince come la figura del Presidente della Repubblica in Cechia e Slovacchia sia, in diversa misura e con esiti contrastanti, parte del patrimonio costituzionale ereditato dalla Cecoslovacchia del 1920 – sopravvissuta persino all'influenza sovietica. In Polonia, invece, l'istituzione del primo Presidente della Repubblica risale ai primi anni della transizione democratica al termine dell'esperienza comunista.

L'elezione diretta negli attuali ordinamenti è, invece, introdotta *in primis* in Polonia con la Costituzione del 1997, e solo successivamente, rispettivamente nel 2012 e nel 1999, in Cechia e in Slovacchia attraverso emendamenti costituzionali approvati poi tramite referendum.

La ricostruzione proposta dagli AA. permette agli stessi di arrivare alla conclusione che, nonostante i differenti e non sempre lineari percorsi, i tre ordinamenti considerati hanno attualmente non solo caratteristiche comuni, quali la forma di governo parlamentare, ma condividono anche degli aspetti del tutto peculiari come la scelta di eleggere il Capo di Stato tramite suffragio universale.

La combinazione di tali fattori, secondo quanto comprovato dagli AA., ha reso distanti le Costituzioni di Cechia, Polonia e Slovacchia da qualsiasi modello preesistente e ha anche confermato che l'elezione diretta del Capo di Stato non determina di per sé una forma di governo semipresidenziale.

Gli AA. passano poi, nel terzo capitolo, all'analisi della posizione del Presidente della Repubblica attraverso una rassegna incentrata sui poteri formali previsti dalle tre differenti Costituzioni.

Ispirandosi alla precedente classificazione messa a punto da Shugart e Carey (1992) e da Metcalf (2000), gli AA. suddividono i poteri del Presidente sulla base di due criteri legati, nel primo caso, all'area in cui questi vengono ad applicarsi – ovvero se si tratta di poteri inerenti al processo legislativo o meno – e, nel secondo, al grado di indipendenza con cui tali poteri vengono a dispiegarsi – ovvero se sono poteri propri, contingenti o condivisi con altre istituzioni.

Attribuendo un punteggio per ciascun potere considerato (tab. p. 66), gli AA. hanno ottenuto una misurazione che prova quanto i Presidenti di tutti e tre gli ordinamenti godano di limitati poteri indipendenti e che siano tendenzialmente tenuti al di fuori del rapporto tra governo e parlamento relativo all'indirizzo politico.

I tre ordinamenti hanno totalizzato punteggi sostanzialmente equivalenti nonostante quello del Presidente della Repubblica polacco sia risultato leggermente più alto. Questo dato è conseguenza dell'attribuzione al Capo dello Stato del potere esecutivo condiviso con il Consiglio dei Ministri (art. 10.2). Inoltre, a differenza dei suoi omologhi in Cechia e Slovacchia, il Presidente della Polonia gode del potere di iniziativa legislativa e può emanare decreti su proposta del Governo, anche se tale caso è vincolato alla sussistenza di due condizioni quali lo stato di guerra e l'impossibilità di riunione per il *Sejm*.

Tuttavia, il punteggio della Polonia non darebbe luogo, secondo gli AA., a differenze qualitativamente rilevanti.

Oltre all'analisi formale dei poteri presidenziali, gli AA. precisano che per un preciso inquadramento della forma di governo dei tre ordinamenti è necessaria un'ulteriore analisi comparata relativa al ruolo effettivamente assunto dai Presidenti della Repubblica. Si tratta di verificare i poteri sostanzialmente esercitati dai Capi di Stato soprattutto in relazione ai rapporti con le altre istituzioni e, in particolare, con il Governo.

Verso tale obiettivo è orientato il quarto capitolo che, specularmente al precedente, si avvale della suddivisione nelle due categorie di poteri, legislativi e non, per esaminarne l'uso effettivo da parte dei Capi di Stato.

Dall'esame degli AA. vengono in rilievo specialmente tutte quelle circostanze in cui un determinato potere del Presidente della Repubblica può innescare un conflitto con il Primo Ministro o con il Governo.

Viene notato, ad esempio, come il potere di veto sia utilizzato dai Presidenti dei tre ordinamenti soprattutto nel contesto delle cosiddette coabitazioni rivelandosi uno strumento sostanzialmente di opposizione politica.

Hanno connotati palesemente politici anche i ricorsi dei Presidenti della Repubblica alle rispettive Corti Costituzionali frequenti perlopiù in Cechia e in Polonia.

Gli AA. non hanno, invece, riscontrato in nessun dei tre casi una particolare incisività del potere di conferire con il Parlamento e del potere di indire referendum.

Proseguendo con la rassegna dell'utilizzo dei poteri presidenziali, relativamente a quelli non legislativi, viene dato ampio spazio al ruolo del Capo dello Stato nella

formazione del governo soprattutto alla luce delle prassi che hanno ultimamente arricchito la disciplina.

In particolare, tale potere risulta essere una delle più importanti prerogative presidenziali costituzionalmente previste in Cechia (p. 80).

Inoltre, sebbene venga rispettato il principio per cui il Primo Ministro viene scelto dal partito maggioritario e quest'ultimo seleziona poi i suoi Ministri, il Presidente ha cercato da sempre di ricavarsi un margine più o meno ampio di manovra in particolare durante i periodi di crisi politiche.

È molto limitato, invece, il potere del Capo dello Stato di revocare il Primo Ministro o i Ministri – nonostante i recenti tentativi messi in atto dagli ultimi Presidenti – di interpretare in maniera estensiva le previsioni costituzionali.

In Slovacchia, invece, il Capo dello Stato ha dei poteri particolarmente circoscritti all'interno del procedimento di formazione del Governo. Relativamente al potere di revoca si sono riscontrati anche in Slovacchia episodi di conflitti analoghi al caso ceco.

In Polonia, invece, il processo di formazione del Governo è piuttosto complesso e può prevedere fino a tre fasi ma in nessuna circostanza la discrezionalità del Presidente della Repubblica può essere fatta valere sulla preminenza del Parlamento.

Per quel che concerne il potere di revoca, nulla è concesso al Presidente così come la rimozione dei singoli Ministri può essere decisa esclusivamente dal Primo Ministro il quale, a sua volta, può essere revocato dal Capo di Stato solo in caso di dimissioni volontarie che possono però essere rifiutate.

Infine, gli AA. hanno notato che i tre ordinamenti condividono il verificarsi di non rare crisi istituzionali dovute al conflitto tra i Presidenti e le altre istituzioni relativamente alla nomina dei giudici costituzionali con il rischio di bloccare l'intero sistema paralizzando il funzionamento delle Corti.

Il quinto capitolo è, poi, dedicato alla questione della responsabilità tanto politica quanto costituzionale del Presidente nei tre ordinamenti.

Viene notato dagli AA. che in Cechia e in Polonia i Presidenti sono responsabili esclusivamente costituzionalmente, mentre in Slovacchia alcune disposizioni suggeriscono un legame con il Parlamento il quale è, infatti, titolare del potere di revocare il Presidente (art. 106). Ovviamente, il potere non è senza limiti ed è anzi vincolato da un plebiscito innescato da una risoluzione adottata dalla maggioranza dei tre-quinti dei deputati. Dinnanzi al fallimento di questa procedura, che comunque fino ad ora non è mai stata adottata, il Presidente può sciogliere il Parlamento.

In tutti e tre i casi è, poi, previsto l'*impeachment* per violazioni della Costituzione – in Polonia anche della legge (art. 145) – e per alto tradimento. Le procedure

sono analoghe essendo sempre avviate da una mozione parlamentare e giudicate poi dalla Corte Costituzionale nel caso di Cechia e Slovacchia e da un organo speciale, il Tribunale di Stato, in Polonia.

Nel sesto capitolo, gli AA. indagano sui poteri informali dei Presidenti. In tale occasione vengono analizzate le relazioni con i partiti politici e con l'opinione pubblica con lo scopo di misurarne il grado di popolarità.

Il punto di partenza è un'ulteriore indagine storica sul ruolo informale del Presidente della Repubblica dal quale emergono notevoli ma non rilevanti differenze nei tre casi.

Gli AA. proseguono attraverso l'elaborazione di numerosi sondaggi pubblicati negli ultimi anni. Il primo dato ad emergere è l'ampiezza della popolarità dei Presidenti della Repubblica rispetto alle altre istituzioni costituzionali nel caso di tutti e tre gli ordinamenti. Ma gli AA. hanno anche evidenziato come questo consenso registri un calo – soprattutto in Polonia – ogni qualvolta il Capo dello Stato tenti di influenzare eccessivamente le dinamiche politiche e, interpretando estensivamente le sue prerogative costituzionali, cerchi di inserirsi all'interno del processo decisionale.

Per quel che concerne il rapporto con i partiti, gli AA. hanno notato che i Presidenti dei tre ordinamenti hanno quasi sempre un profondo *background* politico e che difficilmente non sono provenuti da un partito. Al contrario, spesso si è trattato di *ex* primi ministri o comunque personalità politiche di rilievo.

Infine, l'ultimo punto analizzato nel capitolo, riguarda la questione dell'elezione diretta il cui scopo non è stato in nessun caso quello di voler rafforzare eccessivamente il ruolo istituzionale del Presidente. In Polonia e Slovacchia la scelta è stata determinata da peculiari necessità sorte durante le negoziazioni del periodo di transizione e consolidamento democratico, mentre in Cechia è stata adottata l'elezione diretta solo in quanto la proposta ha ricevuto un diffuso consenso tanto dall'opinione pubblica quanto dalle parti politiche.

La ricerca degli AA. si conclude nel settimo capitolo nel quale il concetto di parlamentarismo e di semi-presidenzialismo, presentati nel primo capitolo, vengono applicati ai tre casi in esame per comprendere quale dei due aderisca meglio alla realtà istituzionale della Cechia, della Polonia e della Slovacchia.

In primo luogo, gli AA., hanno notato che la maggior parte degli studi condotta da ricercatori dell'Europa Centrale classifica i tre ordinamenti come parlamentari. Al contrario il resto della dottrina – soprattutto inglese – tende a ricomprendere la Cechia, la Polonia e la Slovacchia tra i regimi semipresidenziali. Molti autori, in realtà, hanno mutato orientamento per ciascun ordinamento in relazione all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

In questo volume, invece, si arriva alla conclusione che la forma di governo di tutti e tre gli ordinamenti sia quella parlamentare.

A tale esito, gli AA, giungono non soltanto riferendosi alla definizione in senso formale di semipresidenzialismo da loro individuata al termine del primo capitolo ma, piuttosto, a seguito dell'analisi centrale sui poteri anche sostanziali dei tre Presidenti.

Pur nel silenzio delle tre Costituzioni sulla scelta parlamentare, per gli AA. tale funzionamento può essere, infatti, identificato attraverso l'interpretazione storica e la lettura di disposizioni costituzionali centrali.

La natura parlamentare dei tre ordinamenti sarebbe, quindi, individuabile nella centralità del rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo e il Parlamento e, soprattutto, dall'esclusione di qualsiasi rapporto relativo all'indirizzo politico del Presidente.

Non ci sono poi tradizioni storiche in nessuno dei tre casi da cui possa essere stata ereditata la figura di un Presidente forte e che abbia un ruolo differente da quello simbolico e di rappresentanza.

Inoltre, i rapporti sulle proposte durante i lavori di redazione costituzionale, soprattutto in Cechia e Slovacchia, confermano proprio la volontà dei costituenti di instaurare una forma di governo parlamentare.

Infine, notano gli AA., sono state soprattutto le Corti Costituzionali a confermare esplicitamente o implicitamente (p. 135) la forma di governo parlamentare. In Polonia ciò è avvenuto attraverso la risoluzione di conflitti di attribuzione tra il Primo Ministro e il Presidente sempre orientante in favore del primo. In Cechia, invece, la Corte Costituzionale non ha dichiarato l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato in contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento e quindi con il funzionamento parlamentare.

La Corte della Slovacchia ha, invece, direttamente affermato che la Costituzione si è formata innegabilmente intorno al concetto di forma di governo parlamentare.

Al termine della lettura, il contributo che si può estrapolare dall'indagine di Brunclík e Kubát riguarda indubbiamente il particolare e complesso approccio utilizzato per risolvere il dibattito sulla forma di governo dei tre casi in esame.

La complessità metodologica e la completezza dell'indagine potrebbero rendere il volume un utile e ulteriore punto di riferimento per futuri studi relativi al semipresidenzialismo in generale ma, soprattutto, per quelli interessati, nel particolare, alle forme di governo dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale.

Francesca Rossi