

Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto

di Mario Ganino, Caterina Filippini, Angela Di Gregorio *

SOMMARIO: 1. Introduzione generale. – 2. Le forme di governo ad esecutivo dualista: i casi della Polonia e della Lituania. – 2.1. Polonia. – 2.2. Lituania. – 3. I Paesi con forma di governo parlamentare. – 3.1. Ungheria. – 3.2. Repubblica Ceca.

1. – Dieci anni fa esaminando la forma di governo e in particolare la posizione di “Presidenti e Governi nell’evoluzione costituzionale dell’Europa dell’Est” veniva riscontrata la presenza di «Parlamenti forti, Governi che non sono sostituiti nel loro ruolo fondamentale e che pertanto ‘governano’, Presidenti che hanno poteri limitati o più accentuati per intervenire nella direzione politica del Paese ma che non sono mai ridotti ad un ruolo meramente cerimoniale, secondo equilibri non ancora stabilizzati e che è difficile fare dipendere dalle sole disposizioni della Costituzione»¹. In effetti, come si rilevava, l’evoluzione dei sistemi partitici ed elettorali, la percezione del proprio ruolo e la personalità degli stessi Capi di Stato erano (e sono) da considerarsi elementi di rilievo per l’evoluzione e la comprensione della forma di governo, cui va aggiunto l’intervento delle Corti costituzionali nella stabilizzazione della Costituzione e in modo particolare dei rapporti tra presidenti, governi e parlamenti.

Oggi l’esame si può e si deve arricchire ancora di più con l’osservazione della pratica, ormai più consistente, come si è fatto per i quattro

* Il paragrafo 1 è stato redatto da Mario Ganino, professore ordinario di Diritto pubblico comparato; il 2 da Caterina Filippini, professore associato di Diritto pubblico comparato; il 3 da Angela Di Gregorio, professore associato di diritto pubblico comparato all’Università degli studi di Milano.

¹ M. Ganino, *Le forme di governo dei Paesi dell’Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, 382 s. e dello stesso Autore, *Presidenti e governi nell’evoluzione costituzionale dell’Europa dell’Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, 17 s.

Paesi – Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia e Lituania – considerati nei paragrafi seguenti, che rappresentano casi significativi. Tale pratica tuttavia va inquadrata e talora spiegata nel suo rapporto con il testo costituzionale e comunque confrontata con le ragioni di fondo, prevalentemente politiche ma pure talora di origine emotiva, che hanno condotto a determinate scelte, a livello iniziale di redazione del testo o dell’emendamento della Costituzione e a quello della sua attuazione.

Lo sviluppo degli studi sulla transizione alla democrazia dei Paesi dell’Europa orientale, ormai condotti anche sotto il profilo costituzionale, aiuta sicuramente l’indagine, non solo per l’esame del percorso successivo al momento della formulazione dei testi costituzionali e del loro consolidamento, ma pure per quella relativa alle motivazioni nella scelta degli assetti dati alle relazioni tra gli organi costituzionali e alle conseguenze delle relative disposizioni.

Si rende pertanto necessario ripercorrere, pur brevemente, il cammino verso la democrazia sin dalle scelte costituzionali iniziali della transizione, perché lì si trova la chiave dello sviluppo costituzionale successivo sino alla situazione attuale. L’indagine deve comunque considerare – almeno per quei Paesi che hanno vissuto esperienze democratiche, anche se travagliate, per un periodo degli anni intercorsi tra le due guerre mondiali del secolo scorso – momenti storici precedenti l’avvento dello “Stato socialista”. Tale tipo di Stato, comunque, ha sicuramente rappresentato il modello da evitare, ma ciò non ha comportato l’assoluta mancanza di continuità, che pure in qualche misura si è avuta, magari sotto forme organizzative diverse, data anche la continuità “personale” manifestata dalla classe politica. Sono infatti uomini appartenenti al passato regime che in diversi casi hanno condotto il passaggio e che comunque si sono confrontati e scontrati, trovando in generale le opportune mediazioni, con altri provenienti dall’opposizione sociale.

Tra i principi dello Stato socialista occorre ricordarne almeno due, utili all’impostazione data all’indagine di considerare le eventuali “continuità” oltre che le rotture e che comunque rappresentano i caratteri più qualificanti di quella forma di Stato. Si tratta del principio della “unità del potere statale” e di quello del “ruolo guida del partito”. Dal primo, in sostituzione della divisione dei poteri, derivava la formale enunciazione della preminenza delle assemblee elettive sugli esecutivi e della gerarchizzazione dei diversi organi statali centrali (oltre che tra quelli centrali e periferici) realizzando un potere concentrato in cui la “forma di Stato” portava ad assorbire la “forma di governo” dato il formale rapporto di dipendenza che legava gli organi al vertice dello Stato. La pre-

minenza teorica dell'assemblea legislativa comportava anche che l'organo permanente del potere statale – quel *Presidium* o Consiglio di Stato a seconda della denominazione adottata dai vari Paesi, eletto dalla stessa assemblea al suo interno e che oltre ad avere poteri propri sostituiva l'organo parlamentare nell'intervallo tra le sessioni, generalmente lungo, in qualità di presidenza permanente – fosse chiamato a dominare su tutti gli organi dello Stato, fungendo anche da Capo collegiale dello Stato in sostituzione di quello monocratico, generalmente abolito o che a questo si affiancava in quei rari Paesi, come la Romania e la Cecoslovacchia, nei quali la presidenza individuale era sopravvissuta. L'altro principio, quello del ruolo guida del partito (“della classe operaia”), unico o egemonico, si realizzava certamente nella pratica, ma pure nella proclamazione del partito a livello della stessa Costituzione come organo esclusivo, benché formalmente extra-statale, nella determinazione dell'indirizzo della politica interna ed estera e come effettivo dirigente e coordinatore di tutti gli organi statali. Tale principio si poneva pertanto come limite all'altro della preminenza dell'assemblea legislativa, anche grazie ad un raccordo più diretto dei vertici del partito con l'Esecutivo e spesso attraverso l'unione personale tra capo del partito e Capo del Governo. Ne risultava comunque un notevole rafforzamento dell'Esecutivo tale da oscurare nella pratica la proclamata centralità del Parlamento. Una Costituzione sarebbe stata “socialista” e quindi approvata dal partito solo se avesse contenuto questi principi, oltre a quelli relativi alla disciplina della proprietà secondo i canoni, anch'essi, “socialisti”.

Se da un lato la “costituzionalità” socialista non era stata in grado di condurre la transizione e pertanto fu abbandonata nonostante i tentativi di un suo utilizzo (per esempio in Polonia e in Ungheria) per l'opposizione manifestata dai nuovi attori “democratici” comparsi sulla scena politica costituzionale, essa tuttavia sembra avere avuto qualche influenza di rilievo, sotto determinati profili e non solo per reazione, nelle nuove proclamazioni costituzionali. Così al momento di innovare i fondamenti dell'ordinamento costituzionale nella direzione di affermare i postulati dello Stato democratico, per reagire all'effettivo primato degli Esecutivi sulle assemblee legislative e, come sembrerebbe, per non essere da meno degli estensori delle Costituzioni “socialiste”², si volle rico-

² E in qualche Stato, come viene generalmente ricordato in Polonia, in coerenza con le “tradizioni parlamentari” del Paese, del resto presenti anche in Cecoslovacchia, che a sua volta fu considerata, per il suo parlamentarismo equilibrato, come esempio del regime parlamentare classico da G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni*

noscere con particolare forza il ruolo delle assemblee elettive in quanto in più diretto rapporto con la manifestazione della sovranità popolare, non trovando talora di meglio, come in Romania o in Ungheria, che utilizzare o mantenere espressioni già contenute proprio nelle Costituzioni socialiste. Nei nuovi testi i casi di scioglimento del Legislativo sono in genere circoscritti³ e nella Costituzione polacca del 1997 la parola indi-

del dopo-guerra, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, 135 ss.

³ Lo scioglimento anticipato è previsto: per *l'incapacità di formare il Governo* (Bulgaria, art. 99; Lituania, art. 58; Polonia, art. 155.2; Repubblica Ceca, art. 35; Romania, art. 89; Slovacchia, art. 102; Slovenia, art. 111; Ungheria, art. 28; Serbia 2006, art. 109); *in seguito a voto sulla fiducia* (Croazia, art. 115, il Governo che perde la fiducia si dimette, ma se un nuovo Governo non ottiene la fiducia entro 30 giorni il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera; lo stesso avviene in Serbia – 2006 –, art. 130, pure nel caso di mancata elezione del nuovo Governo dopo il voto negativo sulla questione di fiducia posta dal Governo (art. 131 o dopo le dimissioni del Primo Ministro, sempre entro 30 giorni; Lituania, art. 58, con possibilità da parte del nuovo Parlamento (ai sensi dell'art. 87) di decidere a maggioranza qualificata l'elezione anticipata del Presidente; Repubblica Ceca, art. 35, se la questione di fiducia posta dal Governo viene respinta; Slovacchia, art. 102, se il Consiglio nazionale non ha preso entro tre mesi una decisione su un progetto di legge che il Governo ha legato alla fiducia; Slovenia, art. 117, in seguito a voto contrario sulla questione di fiducia posta dal Governo, senza essere riusciti ad eleggere un nuovo Premier o a confermare successivamente quello in carica; Ungheria, art. 28; Polonia art. 66 della Piccola Costituzione, eccetto il caso di sfiducia costruttiva, ma non più con la vigente Costituzione del 1997, che ha eliminato l'ipotesi di sfiducia solo "distruttiva"); *in caso di mancata approvazione del bilancio* (Croazia, art. 103; Estonia, art. 119; Polonia, art. 225); *per autodissoluzione* (Croazia, art. 77; Lituania, art. 58; Macedonia, art. 63; Polonia, art. 98.3; Ungheria, art. 28) o *per altri motivi* specificati (Estonia, art. 105, per mancata approvazione di un progetto di legge sottoposto a *referendum* da parte del Governo; Repubblica Ceca, art. 35, se l'interruzione della sessione alla Camera dei deputati supera il periodo autorizzato e se per tre mesi la Camera non è stata in grado di funzionare; Slovacchia, art. 102, se il Parlamento non è in grado di prendere le proprie decisioni in un tempo di tre mesi o quando le sue sedute sono sospese per una durata non consentita dalla Costituzione o ancora quando il voto popolare sulla revoca del Presidente stesso non ha avuto esito positivo). Nella Costituzione della Lettonia non sono indicati i casi di dissoluzione, ma viene stabilito che il Presidente per potere ottenere lo scioglimento deve sottoporre il relativo quesito a *referendum* popolare e dare le dimissioni se la proposta venisse respinta (art. 48 e 50). Nella Costituzione del 2006 della Serbia oltre ai casi di scioglimento ricordati in relazione alla mancata formazione di un nuovo Governo, il Presidente può dissolvere il Parlamento su richiesta dettagliata del Governo (art. 109), senza che ciò porti, in caso di accoglimento, pure alla cessazione del mandato del Governo, come era previsto nel precedente testo (art. 89). In Macedonia non esiste del tutto il potere di sciogliere il Parlamento e l'unica via di soluzione possibile in caso di grave crisi resta l'autoscioglimento.

cante lo “scioglimento” non è neppure direttamente presente, sostituita da un'espressione più leggera indicante l'“accorciamento” della durata in funzione del Parlamento⁴.

Inoltre nella sostituzione ovunque realizzata delle presidenze collegiali con quelle monocratiche gli attori dei compromessi istituzionali della transizione hanno giocato la loro partita tenendo presenti i rispettivi modelli e ispirazioni. Occorre osservare innanzitutto che gli appartenenti agli organi e ai partiti di governo hanno in genere proposto nei loro confronti con l'opposizione sociale, di norma nelle “tavole rotonde”, in vista della modifica concordata della Costituzione, l'elezione diretta di un Capo dello Stato dotato di importanti poteri. Se l'elezione diretta ha avuto ampia diffusione nei nuovi ordinamenti costituzionali, la configurazione del ruolo e delle attribuzioni del Presidente invece accolta ha generalmente ridimensionato tali aspettative, senza tuttavia ridurre i capi di Stato a figure meramente cerimoniali, escluse dal gioco politico. Peraltro anche nel caso di elezione parlamentare, come nella Repubblica slovacca e in modo meno incisivo pure in Ungheria, presidenti eletti dal Parlamento sono risultati dotati di importanti poteri di intervento.

Ciò sembra trovare diverse spiegazioni, non in contrasto ma integrabili l'una con l'altra.

In effetti:

1. l'elezione diretta del Capo dello Stato poteva essere considerata da parte dei successori riformisti del partito-Stato come una situazione del tutto favorevole per la vittoria di propri esponenti attivi nella transizione e ben più noti all'opinione pubblica di quanto non lo fossero gli esponenti dell'opposizione⁵. D'altra parte in Romania l'investitura popolare diretta di Iliescu nel maggio 1990 rappresentava la sanzione del ruolo di guida della “Rivoluzione” assunto dal capo del Fronte di Salvezza nazionale, istituito il giorno della caduta di Ceausescu il 22 dicembre 1989⁶. Tutta-

⁴ L'espressione contenuta nell'art. 98 Cost. è *skróciť kadencj* (“accorciare la durata”).

⁵ Come successe in Ungheria, ove i socialisti riformatori miravano all'elezione di un proprio candidato, Pozsgay, non in viso alla parte maggioritaria dell'opposizione, detta “nazionale” e costituita dal Forum democratico, un cui rappresentante appariva come il probabile nuovo Primo Ministro, come infatti avvenne dopo le elezioni con Antall. Tuttavia la legge del 20 ottobre 1989 sull'elezione diretta del Presidente fu respinta da un *referendum* promosso dall'opposizione “liberale” e, dopo l'esito negativo per la mancata partecipazione del numero richiesto di elettori di un contro-*referendum* promosso dai socialisti, alla fine la competenza di eleggere il Presidente spettò al Parlamento.

⁶ L'elezione diretta del Presidente della Romania fu confermata nella nuova Costituzione del 1991 e Iliescu fu rieletto nell'ottobre 1992.

via anche nel caso di elezione parlamentare del Presidente ci si poteva aspettare il medesimo risultato⁷ soprattutto quando, come in Polonia, la legge elettorale riservava il 65% dei seggi della Dieta alle forze di governo, rimanendo libera invece l'attribuzione dei seggi del Senato.

2. La conquista della carica presidenziale, qualunque fosse la modalità della sua elezione, soprattutto se dotata di importanti poteri in politica interna ed estera, avrebbe consentito di guidare il processo di transizione dando nel contempo all'Unione Sovietica maggiori garanzie circa il rispetto o comunque la non rottura degli equilibri internazionali⁸. La transizione a guida socialista sarebbe stata la più graduale possibile e il Presidente avrebbe sostituito sia la presidenza collegiale sia il partito nel loro ruolo di direzione del Paese o almeno avrebbe avuto a disposizione degli strumenti al riguardo. Questi sarebbero comunque risultati ancora più "esaltati" nel caso di elezione diretta. Seguaci o meno che fossero di Gorbaciov, i dirigenti post-comunisti avrebbero seguito la stessa linea del Segretario generale del Partito comunista dell'URSS nell'assumere la carica di Capo dello Stato, erede del ruolo appunto del partito e del *Presidium*, anche se tale realizzazione riuscì più a Eltsin (ed ora a Putin) e in modo diverso ancora più nelle repubbliche soprattutto asiatiche della CSI⁹.

3. L'elezione diretta del Capo dello Stato fu sovente vista dalle *élite* politiche e soprattutto dall'opinione pubblica come la procedura più

⁷ Come in effetti avvenne in Bulgaria, così come in Polonia. In entrambi i Paesi, nel 1990 in Polonia e nel 1991 in Bulgaria (con una nuova Costituzione), si procedette poi all'elezione popolare diretta del Presidente.

⁸ In particolare in Polonia, con l'istituzione nel 1989 della carica presidenziale, il Presidente eletto dal Parlamento poteva convocare e presiedere per affari di particolare importanza le riunioni del Governo che a sua volta doveva rendere conto al Presidente nell'intervallo tra le sessioni del Parlamento. Il Presidente godeva dell'iniziativa legislativa, proponeva alla Dieta la nomina e la revoca del Primo Ministro, nominava e revocava i "Ministri di Stato" delegati a svolgere determinate attività in suo nome, aveva a disposizione una propria "Cancelleria" e soprattutto godeva di un potere di scioglimento della Dieta, oltre che nei casi di mancata formazione del Governo e di non votazione del piano economico e del bilancio entro determinati termini di tempo, nel caso di adozione di una legge tendente a impedirgli l'esercizio delle prerogative costituzionali di supremo garante, vale a dire quella conduzione della politica estera non ostile all'Unione Sovietica, oltre a interventi di politica interna. Tali poteri rimasero al Presidente anche con l'introduzione della sua elezione diretta.

⁹ D'altra parte qualcosa di simile sembrava essere già stato pensato nella redazione della Costituzione del Nicaragua del 1987, nel tentativo di mantenere l'influenza del partito sandinista attraverso l'elezione a Presidente del suo capo.

democratica e legittimante¹⁰ anche in Paesi che potremmo considerare più vicini di altri a forme e funzionamenti più strettamente parlamentari¹¹, tanto che “la sua sostituzione con una nomina da parte del Parlamento o di un’assemblea speciale sarebbe vista come un passo indietro nell’ambito delle trasformazioni verso la democrazia”¹². Ciò tuttavia non avrebbe mai dovuto mettere in pericolo la “democrazia parlamentare” a favore di un dominio degli Esecutivi, timore ben palesato dalla definizione, contenuta nella propria Costituzione (art. 1), della Bulgaria come “Repubblica a direzione parlamentare”.

4. La modalità dell’elezione diretta inoltre nei Paesi dell’Europa dell’Est risultava assolutamente compatibile con quella volontà di rinascita e di autodeterminazione nazionale che aveva rappresentato una delle più profonde aspirazioni delle “rivoluzioni” del 1989, dal momento che la “personalizzazione” rendeva più immediatamente visibile la funzione presidenziale di continuità e identità nazionale¹³.

5. Le preoccupazioni delle forze post-comuniste ancora al potere attorno al 1990 e di quelle a loro opposte durante le modifiche dei vecchi testi costituzionali o l’adozione di quelli nuovi apparivano comuni sotto il profilo di un “interesse immediato”: per non perdere in un solo colpo tutto il potere, precedente o successivamente conquistato, a seguito di

¹⁰ Sul legame tra personalizzazione e legittimazione, M. Lesage, *Les nouvelles configurations des exécutives*, in S. Milacic (dir.), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 101. In Ungheria in cui essa fu, come visto, sostituita grazie ad un *referendum* per motivi politici e cioè per non garantire una posizione privilegiata ai post-comunisti, si discute ora circa la sua reintroduzione e lo stesso avviene nella Repubblica Ceca, mentre in Slovacchia l’elezione diretta è già stata introdotta nel 1999.

¹¹ Come la Bulgaria, la Slovenia e dopo la revisione costituzionale del 2000 la Croazia. In Moldova, sempre nel 2000, invece si è passati all’elezione parlamentare del Presidente. M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all’Est*, Torino, Giappichelli, 2002, 426 ss. distingue tra semipresidenzialismi: “forti” (Polonia: Piccola Costituzione 1992-1997; Croazia: 1990-2000); “medi” (Romania, Lituania, Polonia: Cost. 1997, Moldova: 1994-2000); “deboli” (Macedonia, Bulgaria, Slovacchia); “minimi” (Croazia dal 2000-2001, Slovenia).

¹² Così W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (cur.), *Transizioni e consolidamento democratico nell’Europa Centro-Orientale. Elites, istituzioni, partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, 26.

¹³ S. Bartole, *Riforme costituzionali nell’Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 1993, 45 ss.

una tornata elettorale occorre un modello costituzionale che desse maggiori garanzie di quello “parlamentare classico”. Questo infatti comportava ai loro occhi il pericolo dell’occupazione delle tre principali istituzioni – Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento – da parte della maggioranza elettorale. Alla ricerca di garanzie istituzionali volte a ridurre l’incertezza degli esiti elettorali, gli attori della transizione hanno convenuto con maggiore frequenza di porre in essere dei modelli di governo che dessero le maggiori garanzie di equilibrio politico. Il sistema – semipresidenziale – che assicurava, invece che una, ben due votazioni popolari per la formazione degli organi costituzionali, una destinata a formare la maggioranza parlamentare e l’altra a costituire la maggioranza presidenziale potenzialmente diversa dalla precedente, appariva quello più tranquillizzante¹⁴.

Tuttavia, in seguito all’utilizzo dei propri poteri da parte dei presidenti per intervenire nella politica del Paese a scapito delle competenze del Governo e ai conseguenti diffusi conflitti all’interno della branca del potere esecutivo tra presidenti della Repubblica – comunque definiti nella Costituzione – e primi ministri¹⁵, si è rivelata fondata l’aspettativa

¹⁴ Si tratta della tesi sostenuta da F. Frison-Roche, *Le “modèle semiprésidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruxelles, Bruylant, 2005. L’autore segnala che tale “coabitazione ricercata” per non perdere tutto il potere, tale “interesse immediato” degli attori politici, rappresenta un’ipotesi frutto di una sua lunga esperienza sul campo e confortata dai numerosi colloqui con attori diretti della politica, con appartenenti all’ambiente dell’università e della ricerca dei Paesi dell’Est Europa studiati, tuttavia «Elle est rarement évoquée par les principaux protagonistes politiques qui, généralement, la nient catégoriquement» (283). Tali protagonisti affermano invece, continua l’autore, l’inesistenza di strategie nascoste e la volontà di edificare un “régime parlementaire”. Dello stesso F. Frison-Roche cfr. pure *The political influence of presidents elected by universal suffrage in post-communist Europe*, in Venice Commission, *Evaluation of fifteen years of constitutional practice in central and eastern Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005.

¹⁵ Al di là infatti delle sottolineature della posizione del Capo dello Stato come al di fuori del potere esecutivo contenute in qualche testo, il caso dell’“esecutivo duale” si presenta sostanzialmente nelle repubbliche a Presidente elettivo, dove si sono manifestati i maggiori conflitti, comunque pure presenti nell’esperienza delle “repubbliche parlamentari” dell’Europa dell’Est e in particolare in Slovacchia (prima dell’adozione dell’elezione diretta) e in Ungheria. Quanto in particolare ai regimi semipresidenziali O. Protsyk, *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*, in *East European Politics and Societies*, 2004, 135 ss., esamina i casi di Bulgaria, Lituania, Moldova, Polonia e Romania. L’autore considera la situazione propria dei

di una mitigazione dei conflitti tra gli stessi presidenti ed i primi ministri, che sarebbe stata più favorevole alla stabilizzazione democratica.

Proprio per porre rimedio a ciò si è cercato nei vari Paesi di assicurare maggiormente la stabilità e l'equilibrio tra i poteri e ciò è avvenuto principalmente col tentativo di delimitare meglio a livello di Costituzione le rispettive attribuzioni di capi di Stato e primi ministri, che è stato accompagnato dalla riduzione dei poteri presidenziali, ritenuta necessaria per raggiungere tali fini¹⁶. Ciò è avvenuto per esempio in Polo-

diversi Governi dal 1991 al 2002, riscontrando che su un totale di 43 gabinetti, 27 sono stati di maggioranza, 8 di minoranza e 8 tecnici (cioè con Primo Ministro e maggioranza dei ministri senza formale affiliazione politica): i governi di maggioranza hanno rappresentato il tipo dominante in Bulgaria (4 su 6), in Lituania (8 su 11), in Romania (6 su 8). La Polonia, che a differenza degli altri Paesi considerati non ha conosciuto governi "tecnici", soprattutto a causa della frammentazione estrema mostrata dalle forze parlamentari dal 1991 al 1993, con la conseguente formazione di ben tre gabinetti consecutivi di minoranza, presentava al 2002 quattro governi di maggioranza e altrettanti di minoranza. Da allora ad oggi si sono aggiunti in Polonia 5 governi, in più casi con maggioranze mutate nel corso del mandato, con governi di maggioranza divenuti di minoranza e viceversa, sino all'attuale di maggioranza. Complessivamente la competizione tra Presidente e Primo Ministro, dovuta per lo più alle iniziative del primo, grazie all'intenso uso delle proprie prerogative in un periodo concentrato onde cercare di influenzare le scelte politiche e tentare di imporre una propria posizione preminente, è stata maggiore nel caso di coabitazione ed è risultata ben più intensa di quanto non sia avvenuto in Europa occidentale, ove i presidenti hanno in genere preso atto dei rapporti di forza parlamentari. Ma pure nel caso di coincidenza tra le due maggioranze, parlamentare e presidenziale, soprattutto a causa di un elevato frazionamento delle coalizioni al potere, vi sono stati conflitti tra le "due teste" dell'Esecutivo, che in Romania hanno portato per ben due volte alla "revoca" – pur con notevoli differenze tra i due casi – del Primo Ministro. In genere i presidenti hanno approfittato della debolezza dei governi per volgere a proprio favore le relazioni infra-esecutive, trovando in genere resistenza da parte dei primi ministri, eccetto il caso dei governi tecnici. La disanima dei poteri dei presidenti di Bulgaria, Lituania, Macedonia, Polonia, Romania e Slovenia rappresenta invece l'oggetto del volume di F. Frison-Roche, *Le "modèle semi-présidentiel" comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, cit. (nonché del suo *The political influence*, cit.): vengono estesamente esaminati i poteri presidenziali decisionali e quelli di codecisione o di "blocco" e il loro esercizio nelle varie situazioni di maggioranze concordanti o di coabitazione, nonché la concorrenza con la "supremazia parlamentare", che vede pure il contrappeso delle Corti costituzionali, ferma restando la reticenza dei testi costituzionali ad accordare delle prerogative importanti ai governi.

¹⁶ M. Ganino, *Les récentes modifications de la forme de gouvernement dans les Constitutions de l'Est de l'Europe: la recherche de garanties visant à assurer la stabilité et l'équilibre entre les pouvoirs*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, e in *Konstytucja i Władza*,

nia con la nuova Costituzione del 1997, in Slovacchia con la revisione del 1999 – proprio quando l’elezione parlamentare veniva sostituita da quella popolare diretta, a ulteriore dimostrazione della mancata corrispondenza tra tale tipo di elezione e la maggiore attribuzione di poteri presidenziali –, in Moldavia con la revisione del 2000 che ha operato in senso contrario rispetto alla Slovacchia quanto a modalità di elezione del Presidente. In tutti questi casi la limitazione dei poteri del Capo dello Stato è stata sottolineata dalla sua esclusione dalla partecipazione (e conseguente direzione) al Consiglio dei Ministri. Nel 2000 i poteri del Presidente della Croazia sono stati fortemente ridimensionati, tanto che nel corso del dibattito parlamentare in occasione della revisione si è parlato addirittura del passaggio da una forma semipresidenziale (in realtà presidenzialistica) a quella parlamentare; tra l’altro è stato tolto al Presidente il potere di revocare il Primo Ministro¹⁷.

Si tratta di una attribuzione di cui non potrà formalmente godere nemmeno il Presidente della Romania, grazie alla revisione del 2003. Circa tale Paese in effetti sin dall’inizio si sono manifestate opinioni contrastanti in dottrina circa la natura della forma di governo¹⁸. La recente modifica ha comunque ridimensionato in via preventiva future pretese di primato presidenziale sul Primo Ministro basate su possibili interpretazioni estensive del testo costituzionale; nella stessa direzione va un’altra modifica nel contempo introdotta, che ha mutato i termini del mandato presidenziale portandolo a 5 anni, in precedenza della stessa durata di

Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002 (Studi in onore di W. Sokolewicz, a cura dell’Istituto delle Scienze giuridiche dell’Accademia delle Scienze di Polonia).

¹⁷ Cfr. T. Cerruti, *La forma di governo della Croazia: da “presidenzialismo” a regime parlamentare*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 1818 ss.

¹⁸ Per es. nei due saggi comparsi nella *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, rispettivamente nel n. 5 del 1993 e nel n. 2 del 1994: F. Julien-Laferrière, *La Constitution roumaine du 8 décembre 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie* e B. Lime, *Le système constitutionnel roumain*, si sostiene nel primo la natura parlamentare con una forte connotazione presidenziale e nel secondo quella semipresidenziale con rafforzata tendenza parlamentare dal momento che il Presidente sarebbe un organo “debole” che non partecipa alla determinazione della politica nazionale. Invece F. Vasilescu, *Considérations sur le régime politique actuel de la Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.* 1995, n. 2, 23, parla di avvicinamento alla forma di “governo parlamentare razionalizzato a tendenza assembleare”, utilizzando in lingua italiana la classificazione tratta esplicitamente dal *Manuale di Diritto costituzionale* di P. Biscaretti di Ruffia, Napoli, Jovene, 1989, 211. Per la posizione di altri autori, romeni e pure italiani, come Bartole e Rinella, rinvieri a M. Ganino, *Presidenti e Governi*, cit.

quello parlamentare e cioè di 4 anni, favorendo così la possibilità di coabitazione. La posizione centrale del Presidente romeno nella formazione del Governo e nella vita politica del Paese non gli veniva tuttavia dalla configurazione dei suoi poteri a livello costituzionale, che anzi accanto a punti di forza ne vedeva numerosi di debolezza, ma piuttosto dalla somma di altre “fragilità”, quelle di Governo e Parlamento, che in determinate circostanze aveva potuto favorire un ruolo di maggiore intervento del Presidente.

D'altra parte anche il Presidente lituano, cui la Costituzione consente la nomina e la revoca del Primo Ministro con l'approvazione parlamentare, può esercitare i relativi poteri di scelta solo se è in grado di dominare la maggioranza politica, come risulta anche dalla prassi ricordata nel paragrafo che segue.

Infine, nei sistemi più strettamente parlamentari – e quindi pure in quelli dei due Paesi (Ungheria e Repubblica Ceca) considerati successivamente – non vi è stato a maggior ragione un “fatto maggioritario” che abbia portato nella pratica ad alterare l'impostazione costituzionale bilanciata dei rapporti tra Presidenti, Governi (primi ministri) e Parlamenti. Vi sono state tuttavia certe rilevanti accentuazioni, anche se sinora circoscritte nel tempo, del ruolo del Primo Ministro in Ungheria, che in realtà hanno bilanciato i forti poteri parlamentari. Di particolare importanza per i Paesi dell'Europa orientale è stata in effetti la considerazione nella Costituzione e nella prassi delle prerogative dei parlamenti, anche nell'interpretazione delle corti costituzionali, senza dimenticare la presenza diffusa di un assetto non ancora stabile del sistema partitico accompagnato dall'uso generale di formule elettorali proporzionali o più raramente miste (come in Albania, Ungheria e Lituania).

Pertanto, come avvalorano pure le analisi contenute nei paragrafi che seguono, il sistema equilibrato di ripartizione delle attribuzioni tra gli organi costituzionali proprio dei Paesi dell'“Europa orientale” si è ulteriormente consolidato, affidando in diversi casi alle revisioni costituzionali il compito di eliminare le anomalie che si erano appalesate rispetto ad un modello, appunto bilanciato, di rapporti tra i poteri.

La iniziale poca originalità consistente nell'ibridazione dei modelli occidentali sembra tuttavia avere prodotto, in qualche caso grazie pure al richiamo a “tradizioni parlamentari” proprie o supposte tali, un modello infine “originale”¹⁹, comunque specifico e non privo di coerenza.

¹⁹ Simile sembrerebbe essere anche la posizione di F. Frison-Roche, *Le “modèle semiprésidentiel”*, cit., 454.

Questo non pare conoscere o comunque rincorrere accentuazioni dei ruoli dei capi di Stato negli esecutivi duali o posizioni preminenti dei primi ministri considerate in contrasto con una interpretazione e soprattutto con una sottolineatura “parlamentare” del funzionamento della forma di governo, fosse anche a scapito della “governabilità”.

2. – Alla luce delle precedenti riflessioni l’analisi dei rapporti tra esecutivo e legislativo nei Paesi dell’Europa orientale non può prescindere dalla constatazione che in un gran numero di questi è stato introdotto un Esecutivo dualista e dalla conseguente individuazione delle singole attribuzioni e dei rapporti tra le due teste dell’Esecutivo e tra queste e l’organo parlamentare.

A tale proposito i casi della Polonia e della Lituania si configurano come due esempi paradigmatici della circolazione, della differente recezione e della diversificata ibridazione della forma di governo semipresidenziale nell’Europa centro-orientale.

Da un lato infatti anche in Polonia ed in Lituania le basi per un’evoluzione dei rispettivi esecutivi in senso dualista sono state poste grazie all’introduzione, non prevista originariamente dalle Costituzioni socialiste, della carica monocratica di Presidente della Repubblica al quale sono state contemporaneamente conferite delle attribuzioni nel campo dell’esercizio del potere esecutivo.

Dall’altro però tra questi due Paesi, al di là del dato comune per cui in entrambi l’istituzione del Presidente della Repubblica si è configurata come il risultato del raggiungimento di un compromesso, esistono profonde differenze sia relativamente all’evoluzione della disciplina costituzionale sia rispetto alla prassi di applicazione del diritto.

2.1. – a) In Polonia la carica del Presidente della Repubblica è stata introdotta prima che in Lituania grazie all’adozione della Legge costituzionale della Repubblica Popolare di Polonia (RPP) del 7 aprile 1989²⁰ la quale da un lato stabiliva che il Capo dello Stato fosse di elezione parlamentare e dall’altro poneva in capo ad esso ampie attribuzioni.

Tra queste rientrava innanzitutto il diritto del Presidente della Repubblica di influire in maniera decisiva sulla formazione del Governo. Al Presidente spettava infatti non solo presentare la proposta di nomina

²⁰ Gli emendamenti introdotti con la Legge di revisione costituzionale del 7 aprile 1989 nella Costituzione della Repubblica popolare di Polonia del 1952 sono reperibili nel sito www.verfassungen.de/pl/verf76.htm.

del Presidente del Consiglio all'approvazione della Camera bassa del Parlamento (*Sejm*)²¹, ma il suo "accordo" era anche necessario per la redazione della lista dei ministri che il Presidente del Consiglio designato doveva successivamente sottoporre all'approvazione parlamentare²².

Il Governo formato in questo modo diventava responsabile nei confronti del *Sejm*, ma nell'intervallo tra le elezioni doveva rendere conto della sua attività al Presidente della Repubblica²³.

Il Presidente polacco, a differenza del Presidente francese, non poteva però presiedere in via generale il Consiglio dei Ministri, ma solo nel caso dell'insorgenza di questioni particolarmente importanti. Ciò nonostante si verificavano spesso delle sovrapposizioni di competenze tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio nel campo della politica interna ed estera. Questo era dovuto soprattutto al fatto che la revisione costituzionale dell'aprile 1989 da un lato aveva attribuito al nuovo Presidente della Repubblica il compito di «vigila(re) sulla Costituzione della Repubblica, sulla sovranità e sulla sicurezza dello Stato, sull'inviolabilità ed indivisibilità del suo territorio, come pure sulle alleanze militari e sulle politiche statali» mentre, dall'altro il Governo, così come già precedentemente stabilito dalla Costituzione della RPP, doveva al tempo stesso continuare ad «esercitare la direzione generale nel campo delle relazioni con gli altri Stati» e «la direzione generale nel campo della difesa del Paese» (art. 41, commi 9 e 10, Cost. RPP).

Infine il Presidente della Repubblica poteva influire anche sulla durata del Governo in quanto la cessazione del mandato del Consiglio dei Ministri poteva essere decisa dal *Sejm* non solo autonomamente²⁴, ma

²¹ Art. 32f, comma 6 Cost. RPP: «Il Presidente della Repubblica propone al *Sejm* la nomina e la revoca del Presidente del Consiglio».

²² Art. 37, comma 1 Cost. RPP: «Il Governo della Repubblica Popolare di Polonia – il Consiglio dei Ministri così come i suoi singoli membri, vengono nominati e revocati dal *Sejm* su proposta del Presidente del Consiglio in accordo con il Presidente della Repubblica». Tale accordo non sembrava essere invece necessario se il *Sejm* non era riunito. L'art. 37, comma 2, Cost. RPP affermava infatti che «Nell'intervallo tra le sessioni del *Sejm* i membri del Consiglio dei Ministri vengono nominati e destituiti su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato sottopone tale decisione alla conferma della prima sessione del *Sejm*».

²³ Art. 38, comma 2, Cost. RPP: «Il Consiglio dei Ministri è responsabile per la sua attività di fronte al *Sejm* e nel periodo tra le elezioni di fronte al Presidente».

²⁴ Art. 37, comma 2 Cost. RPP: «Il *Sejm* può destituire il Consiglio dei Ministri o i suoi singoli ministri di propria iniziativa».

anche dietro proposta del Presidente della Repubblica relativa alla destituzione del Presidente del Consiglio²⁵.

Alla sfiducia votata dal *Sejm* nei confronti del Governo non corrispondeva tuttavia il diritto del Presidente della Repubblica di sciogliere discrezionalmente la Camera bassa anche se la Costituzione revisionata della RPP prevedeva diverse ipotesi di dissoluzione, ovverosia nel caso in cui il *Sejm* entro tre mesi non fosse riuscito ad eleggere un nuovo Governo oppure, sempre entro tre mesi, non fosse riuscito ad approvare il piano economico o il bilancio oppure, infine, avesse approvato una legge finalizzata ad impedire al Presidente l'esercizio delle sue prerogative di supremo garante dell'ordinamento. Quest'ultima ipotesi trovava peraltro la sua giustificazione nel fatto che la presidenza monocratica era stata ritagliata per il generale Jaruzelski il quale, confortato anche dalla pre-assegnazione del 65% dei seggi del *Sejm* al Partito operaio unificato e ai suoi alleati, avrebbe dovuto assicurare l'osservanza degli accordi della tavola rotonda ed una transizione pacifica nel rispetto dell'alleanza con l'URSS²⁶.

In seguito all'introduzione nel 1990 della procedura di elezione diretta del Presidente della Repubblica²⁷ ed allo svolgimento nel 1991 delle prime elezioni parlamentari tenutesi sulla base di una competizione totalmente libera, il sopra delineato quadro dei rapporti tra gli organi costituzionali determinò però l'insorgenza di frequenti contrasti tra il Presidente della Repubblica (che dall'elezione diretta traeva maggiore legittimazione per un'interpretazione del dettato costituzionale ad esso favorevole) da un lato ed il Presidente del Consiglio dall'altro.

Numerosi conflitti caratterizzarono soprattutto i rapporti tra Walesa, eletto il 9 dicembre 1990 al secondo turno delle prime elezioni presidenziali dirette ed il Presidente del Consiglio Olszewski²⁸ il cui Gover-

²⁵ Art. 32f, comma 6 Cost. RPP, cit. in nota 21.

²⁶ M. Ganino, *Polonia*, in P. Biscaretti di Ruffia, M. Ganino (cur.), *Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, II, di *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., 297 ss.

²⁷ W. Sokolewicz, *Tra sistema parlamentare e presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e Romania*, cit., 5 ss.

²⁸ Nonostante tali conflitti tra Walesa ed Olszewski inizialmente ci fu invero un certo equilibrio (A. Sabbat-Swidlicka, *Poland: Weak Government, Fractious Sejm, Isolated President*, in *RFE/RL Research Report*, vol. 1.15, 1992) in quanto da un lato Walesa, pur esercitando ampie attribuzioni nel campo della politica interna ed estera, non poteva revocare autonomamente Olszewski e, dall'altro all'interno del *Sejm*, caratterizzato

no venne eletto dal *Sejm* nel dicembre 1991 e rimase in carica sino al giugno 1992²⁹. Dopo la nomina e la quasi immediata revoca nel luglio 1992 del Presidente del Consiglio Waldemar Pawlak³⁰ il livello di conflittualità si abbassò invece nel successivo governo di minoranza formato da Hanna Suchocka³¹.

da una forte frammentazione politica, non si riusciva a formare un'opposizione che sostenesse con continuità l'indirizzo politico del Presidente della Repubblica. Non appena fu però evidente che la situazione di stallo tra il Presidente della Repubblica e quello del Consiglio cominciava leggermente ad oscillare a favore del primo a causa della riduzione dell'appoggio dei partiti esterni alla coalizione (L. Vinton, *The Polish Government in Search of a Program*, in *RFE/RL Research Report*, vol. 1.13, 1992, 10) Walesa non perse occasione per dichiarare che in mancanza di un allargamento della coalizione di Governo egli avrebbe potuto direttamente «formare un Governo al di sopra dei partiti al fine di risolvere i problemi» poiché «l'unica soluzione per la Polonia è un Governo al di sopra dei partiti che deve essere formato da esperti che hanno maturato la loro esperienza nei tre governi [postcomunisti]» (*Weekly Review – Poland*, in *RFE/RL Research Report*, vol. 1.9, 1992, 64). Nonostante ciò Olszewski sino alla fine non si sottomise all'esclusiva volontà del Presidente. Allorché Walesa presentò formalmente la proposta di revoca al *Sejm* dichiarando di non aver più fiducia in Olszewski, quest'ultimo non rassegnò infatti le dimissioni, ma attese l'esito della votazione della mozione di sfiducia che venne approvata il 5 giugno 1992 dal *Sejm* con 273 voti a favore, 119 voti contrari e 33 astenuti e che era stata precedentemente sollevata dai deputati dei tre partiti – Unione Democratica (UD), Congresso dei democratici liberali (KLD) e Programma Economico Polacco (PPG) – che avevano nel frattempo dato luogo alla cosiddetta “Piccola coalizione”.

²⁹ F. Grotz, *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*, Opladen, Leski + Budrich, 2000, 138 s.

³⁰ La candidatura di Pawlak, leader del Partito contadino polacco, venne proposta da Walesa nello stesso giorno della votazione della sfiducia ad Olszewski. Dopo essere stato eletto dal *Sejm* ed essere stato invitato dallo stesso a presiedere la precedente compagine governativa sino a che avesse formato uno nuovo Governo Pawlak procedette però ad introdurre nella prima, dietro richiesta di Walesa, alcune sostituzioni dei ministri (L. Vinton, *Poland's Government Crisis: An End in Sight?*, in *RFE/RL Research Report*, vol. 1.13, 1992, 21 ss.). Tali sostituzioni che lasciavano presumere che Walesa volesse di nuovo riproporre un Governo presidenziale come pure il fatto che Pawlak fosse il Presidente del Partito contadino polacco, erede del Partito contadino unificato socialista, spinsero quindi la sopra menzionata “Piccola coalizione” a coalizzarsi ulteriormente con altri 5 partiti, derivanti da *Solidarnosc* (il cosiddetto “Gruppo dei 5”, formato da: Unione Nazionale Cristiana, il Partito dei Democratici Cristiani, l'Alleanza dei Contadini, l'Alleanza dei contadini cristiani e l'Alleanza di centro) ed a votare il 10 luglio 1992, con l'appoggio di alcuni deputati esterni, la revoca di Pawlak (L. Vinton, *Olszewski's Ouster Leaves Poland Polarized*, in *RFE/RL Research Report*, vol. 1.25, 1992, 3 ss.).

³¹ Hanna Suchocka di Unione democratica (UD) fu eletta alla carica di Presidente