

## Islanda: la revisione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di nuova Costituzione\*

di Francesco Duranti\*\*  
(4 febbraio 2014)

Il progetto di nuova Costituzione islandese – definito, nella versione in lingua inglese<sup>1</sup>, *Constitutional Bill for a New Constitution for the Republic of Iceland* – elaborato, come noto, mediante un'ampia partecipazione popolare, contiene alcuni interessanti elementi di novità in ordine a poteri e prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica e, più in generale, in relazione alla dinamica della forma di governo semipresidenziale islandese<sup>2</sup>.

Cambia, innanzitutto, il *sistema di elezione* del Presidente (art. 78 del progetto), che – pur permanendo a turno unico, come nella Carta vigente – passa dalla formula a maggioranza relativa (*plurality*) a quella a maggioranza assoluta (*majority*), grazie all'impiego del meccanismo del voto alternativo, in base al quale ogni elettore deve elencare, in ordine di preferenza, i vari candidati alla carica di Presidente: se nessuno di questi ottiene la maggioranza assoluta, il candidato con minori prime preferenze cede agli altri le sue seconde preferenze, e così via sino ad individuare un candidato che ottenga la maggioranza richiesta<sup>3</sup>.

Viene, poi, inserito in Costituzione (art. 79) un *limite* al numero dei mandati presidenziali che possono essere svolti dalla medesima persona fisica: il numero massimo previsto è ora di tre mandati, per un totale complessivo di permanenza nella carica pari ad un massimo di dodici anni<sup>4</sup>.

Cambiano anche le norme sulla *supplenza*, per il caso di impedimento temporaneo (art. 82) o permanente (art. 83): nel primo caso, il Presidente del Parlamento (*Althing*) assume *ad interim* l'incarico di Presidente della Repubblica; nel caso di impedimento permanente (o di morte o di dimissioni) del Presidente, debbono, invece, essere indette nuove elezioni presidenziali. Sulle condizioni di applicabilità dell'istituto dell'impedimento temporaneo o di quello permanente è, in ogni caso, competente a decidere – su richiesta dei due terzi dei membri dell'*Althing* – la Corte Suprema, la quale può, inoltre, essere azionata da parte dello stesso Presidente, che invochi l'intervenuta cessazione delle cause legittimanti l'istituto della supplenza (art. 83, c. 2).

Di interesse appare, inoltre, la nuova disciplina costituzionale delle ipotesi di responsabilità – politica e giuridica – del Presidente della Repubblica (art. 84).

Quanto alla *responsabilità politica*, il Presidente può essere revocato dalla carica tramite lo svolgimento di un apposito referendum popolare, la cui attivazione può essere richiesta, con una risoluzione, dai tre quarti dei componenti dell'*Althing*: sin dal momento della approvazione della risoluzione parlamentare, il Presidente non può, in ogni caso, svolgere le sue funzioni sino alla pubblicazione dei risultati della consultazione, che, in caso di voto favorevole della maggioranza degli elettori, comportano la sua decadenza dalla carica (art. 84, c. 1). Nel caso di mancato raggiungimento della maggioranza – a

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Reperibile, nel testo ufficiale, nel sito web della *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission)*, all'indirizzo [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

2 Sulla forma di governo nella Costituzione islandese vigente, cfr., volendo, F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 86 e ss.

3 E', dunque, chiara l'analogia con il sistema elettorale impiegato in Irlanda per l'elezione del Presidente e con quello utilizzato in Australia per l'elezione della Camera dei Rappresentanti.

4 Nella Carta vigente non è, al contrario, previsto alcun limite al numero dei mandati presidenziali: si consideri, al proposito, che l'attuale Presidente Grímmonson, eletto per la prima volta nel 1996, è stato rieletto per ben quattro volte consecutive (nel 2000, nel 2004, nel 2008 e nel 2012).

differenza di quanto, al contrario, prevede la Carta vigente – l'*Althing* non viene sciolto ed il Presidente riassume l'interezza delle sue funzioni.

Quanto alla *responsabilità giuridica*, il progetto (art. 84, c. 2) introduce ora il nuovo istituto della responsabilità presidenziale per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, demandando alla legge la concreta individuazione delle ipotesi che comportano la responsabilità giuridica del Capo dello Stato. Tuttavia, anche in questo caso, per la rimozione dalla carica del Presidente il progetto prevede che venga seguita la procedura di cui all'art. 84, c. 1, in precedenza descritta<sup>5</sup>.

Di particolare rilievo appare, infine, la nuova configurazione dei più rilevanti poteri del Presidente della Repubblica, ovvero la *formazione del Governo* e lo *scioglimento anticipato del Parlamento*.

In entrambi i casi risulta, infatti, nettamente incrementata la componente parlamentare della forma di governo semipresidenziale rispetto all'assetto vigente e risultano conseguentemente ridotti i poteri sostanziali di decisione costituzionale del Presidente<sup>6</sup>.

Per la *formazione del Governo*, l'art. 90 del progetto prevede, infatti – analogamente al modello tedesco – che il Primo ministro sia eletto dal Parlamento, dopo che il Presidente (che si sia all'uopo consultato con i rappresentanti dei gruppi parlamentari) abbia formulato la proposta di candidatura innanzi all'Assemblea: se il candidato proposto ottiene la maggioranza assoluta dei voti, questi viene eletto e quindi nominato dal Presidente; nel caso in cui, invece, non raggiunga tale maggioranza, la procedura deve essere ripetuta una seconda volta. Se anche in questo caso il candidato non raggiunge il quorum, la proposta di candidatura viene affidata ai membri del Parlamento o ai gruppi parlamentari: in questa terza votazione, il candidato proposto è eletto se consegue quantomeno la maggioranza relativa dei voti (art. 90, c. 2)<sup>7</sup>.

Quanto allo *scioglimento anticipato*, nel progetto di nuova Costituzione sono previste due sole – tassative – ipotesi di scioglimento, in nessuna delle quali il Presidente gode di alcun discrezionale potere di decisione.

La prima ipotesi di scioglimento anticipato è quella dell'autoscioglimento da parte dell'*Althing*: ai sensi dell'art. 73 del progetto, il Presidente è tenuto a sciogliere il Parlamento se quest'ultimo approvi una mozione in tal senso (senza che sia prevista una specifica maggioranza qualificata per l'adozione dell'atto).

La seconda ed ultima ipotesi di scioglimento anticipato è connessa al procedimento di formazione del Governo: il Presidente deve disporre lo scioglimento del Parlamento nel caso in cui l'Assemblea non sia riuscita ad eleggere alcun candidato alla carica di Primo ministro nel termine di dieci settimane dalle dimissioni del Primo ministro in carica (art. 90, c. 3).

L'unica prerogativa di sostanziale rilievo costituzionale che mantiene il Presidente nel progetto di nuova Costituzione<sup>8</sup> è quella del *veto sulle leggi* approvate dall'*Althing*.

---

<sup>5</sup> La norma in commento ha, in ogni caso, cura di precisare che per sottoporre a procedimento penale il Presidente è comunque necessario il previo assenso dell'*Althing*.

<sup>6</sup> Ciò sembra, dunque, in definitiva, confermare l'osservazione comparativa in base alla quale «la linea di tendenza della forma di governo semipresidenziale nei paesi di democrazia consolidata è quella della *prevalenza della componente parlamentare* su quella presidenziale, con l'unica rilevante eccezione rappresentata dalla Quinta Repubblica francese»: così M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, V ed., 2013, p. 166.

<sup>7</sup> Il Presidente della Repubblica nomina il solo Primo ministro, mentre quest'ultimo nomina e revoca – a differenza di quanto prevede la Costituzione vigente – gli altri ministri (art. 90, c. 4). Il Presidente non può, del resto, revocare il Primo ministro se non nei casi – nei quali non gode di alcun potere discrezionale di scelta – di: a) svolgimento delle elezioni politiche; b) approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti; c) dimissioni dalla carica (art. 90, c. 3).

<sup>8</sup> Il Presidente perde, infatti, rispetto alla Costituzione attualmente in vigore, anche il potere di nomina dei più elevati funzionari statali e la firma dei Trattati e degli accordi internazionali, oltre che la funzione di presiedere il Consiglio di Stato, organo che comprende – assieme al Presidente della Repubblica – anche il Primo ministro e gli altri ministri (art.

Il veto posto dal Presidente (che deve motivare tale scelta con atto indirizzato al Parlamento dall'*Althing*) comporta – se il Parlamento non decida entro cinque giorni di abrogare la legge – lo svolgimento di un referendum popolare sulla validità della legge sottoposta a veto presidenziale: se la maggioranza semplice degli elettori vota contro la legge, questa cessa immediatamente di avere efficacia, altrimenti la stessa resta in vigore (art. 60, c. 2)<sup>9</sup>.

Sul progetto di nuova Costituzione islandese ha avuto modo di pronunciarsi la Commissione di Venezia, la quale – nell'ambito di un'articolata opinione<sup>10</sup> – ha, in primo luogo, rilevato, in ordine al ruolo del Presidente della Repubblica, che la sua elezione popolare diretta non sembra conforme al quadro costituzionale dei suoi effettivi poteri: *«the scope of the President's powers does not seem correlated with the election by universal suffrage. More generally, one might legitimately wonder whether, for a presidential function which is rather weak, direct election is appropriate. In the view of the Venice Commission, an election by a larger panel of local and national politicians might be taken into account as a possible option»* (par. 83).

In definitiva, la Commissione ha espresso la convinzione che *«the position of the President, although beneficiary of democratic legitimacy as the Althing, is rather weak in the new institutional settlement»* (par. 113), essendogli stati sottratti i suoi principali poteri di incidenza complessiva sulla forma di governo, sia in ordine al procedimento di formazione del Governo che in relazione allo scioglimento anticipato.

Quanto, poi, al potere presidenziale di veto sulle leggi<sup>11</sup> – che rimane, come detto, la più significativa prerogativa costituzionale ancora attribuita al Presidente – *«in the opinion of the Venice Commission, this may lead to a political crisis whose outcome would be difficult to predict. One may imagine that, in the event that the President would veto a law, the Althing could put forward the political responsibility of the President under Article 84 of the Bill. This extraordinary veto granted to the President may thus be seen as a source of danger in the democratic game, which does not match the role of a President in a balanced parliamentary system. As already mentioned, under these circumstances, the Venice Commission wonders whether the authorities should not consider the possibility of granting the President a power to refer legislative bills to a judicial body for constitutional review rather than to make use of a veto right»* (par. 114).

Dopo lo svolgimento di un apposito referendum costituzionale di indirizzo – svoltosi nell'ottobre 2012, con il 67% dei cittadini che si è espresso a favore della revisione costituzionale – l'*Althing* non ha, tuttavia, ancora votato sul progetto di nuova Costituzione, ma, anzi, il Parlamento islandese ha approvato, a fine marzo 2013, una risoluzione che rende più severe le regole per l'approvazione finale della nuova Carta costituzionale: la mozione richiede infatti che il progetto di revisione costituzionale sia approvato dalla maggioranza dei 2/3 dei membri del Parlamento; successivamente – oltre al necessario scioglimento dell'*Althing* ed allo svolgimento di nuove elezioni politiche – è pure prevista l'indizione di un referendum popolare confermativo in cui, oltre all'approvazione del 50% più uno dei votanti, si aggiunge il requisito che i votanti favorevoli siano almeno pari al 40% degli aventi diritto al voto.

Le elezioni politiche del 27 aprile 2013 hanno, infine, visto la schiacciante vittoria

---

16, Cost. vigente).

9 Nella Costituzione vigente il potere di veto presidenziale è regolato dall'art. 26, che – a differenza del progetto in commento – non obbliga il Presidente a rendere motivata ragione della sua scelta di porre il veto.

10 *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no. 702/2013*, adottata in occasione della 94<sup>a</sup> Sessione Plenaria (Venezia, 8-9 marzo 2013), il cui testo è reperibile nel sito web della Commissione all'indirizzo [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

11 Si consideri che – nella prassi costituzionale islandese – tale istituto non era mai stato impiegato sino al 2004, al punto che alcuni autori lo consideravano ormai fatalmente caduto in desuetudine. Il Presidente Grímsson lo ha, invece, impiegato ben tre volte (nel 2004, nel 2010 e nel 2011) suscitando, di conseguenza, varie perplessità nella dottrina costituzionalistica del paese.

delle forze di opposizione, decisamente contrarie al progetto, che sembra, così, essere, al momento, entrato in una delicata fase di stallo.

\*\* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – Università per Stranieri di Perugia

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali