

Institutional Design in Twenty Microstates. Authority Roles, Procedural Resources and Arenas of Confrontation

Il disegno istituzionale in venti microstati. Ruoli di autorità, risorse procedurali e arene del confronto

Giuseppe Ieraci e Giuseppe Lo Verde

Abstract

The institutional design of democratic regimes has attracted much attention from a legal and political perspective, because it affects the actual distribution of power among political actors and the effectiveness of their decisions. Based on a classification of the democratic institutional design which focuses particularly on the triangular interactions among Presidents (or Heads of State), Governments, and Parliaments (Ieraci 2003, 2021b), this research note similarly tackles the institutional design of twenty microstates. In the adopted perspective, the institutional design of democracy consists of the institutional roles of authority, procedural resources attached to them and arenas of confrontation among the roles. A measurement of the powers of the authority roles in these microstates is provided, together with an evaluation of the institutional equilibria.

Il disegno istituzionale dei regimi democratici ha attirato molta attenzione dal punto di vista giuridico e politico, perché influisce sull'effettiva distribuzione del potere tra gli attori politici e sull'efficacia delle loro decisioni. Basandosi su una classificazione del disegno istituzionale democratico che si concentra in particolare sulle interazioni triangolari tra Presidenti (o Capi di Stato), Governi e Parlamenti (Ieraci 2003, 2021b), questa nota di ricerca affronta in modo simile il disegno istituzionale di venti microstati. Nella prospettiva adottata, il disegno istituzionale della democrazia è costituito dai ruoli istituzionali dell'autorità, dalle risorse procedurali ad essi collegate e dalle arene di confronto tra i ruoli. Viene fornita una misurazione dei poteri dei ruoli di autorità in questi microstati, insieme a una valutazione degli equilibri istituzionali.

Keywords

Institutional design, microstates, government, parliament, head of State.

Disegno istituzionale, microstati, governo, parlamento, capo dello Stato.

Introduzione

I micro-stati solo raramente sono stati studiati dal punto di vista delle varianti del disegno istituzionale che essi offrono. Più sovente, l'interesse verso di essi è stato suscitato dalla ipotetica correlazione tra dimensione e democrazia, come nel celebre studio di Dahl e Tufte (1973). In questa linea, si è registrato anche un interesse per il funzionamento delle democrazie a livello locale (Welling Hansen 2015), rispetto alle quali i micro-stati possono costituire un'esemplificazione in ragione appunto della loro dimensione. Tuttavia, la correlazione tra dimensione e democrazia si è rivelata piuttosto debole alla luce della ricerca, a partire dalla constatazione che agli inizi del XXI secolo i micro-stati classificabili come democratici risultavano solo il 56% del totale.

Anckar (2008) li dispone in cinque macro-classi: democratici, transitati verso la democrazia nel corso del tempo, transitati verso l'autoritarismo nel corso del tempo, transitati in entrambi i sensi nel corso del tempo (da democratici a non democratici e viceversa), e infine permanentemente non democratici. Volendo procedere con degli esempi, nella prima categoria (Stati sempre democratici) troviamo realtà come San Marino, Bahamas, Barbados e Tuvalu, nella seconda (Stati diventati democratici) troviamo Andorra, Grenada e Liechtenstein, nella terza (Stati che hanno perso lo status di democrazie) troviamo Figi, nella quarta (Stati dall'evoluzione turbolenta), troviamo Antigua e Barbuda, nella quinta (Stati mai o quasi mai democratici) troviamo realtà come le Maldive, il Brunei e Gibuti. Anckar osserva che (nel 2006) la maggior parte dei micro-stati democratici è presente nella regione caraibica (11 su 12 in quell'area), mentre all'opposto nell'Asia mediorientale tutti i sette micro-stati presenti sono autoritarismi o autocrazie. Su queste basi, Anckar (2008) conclude che non si può stabilire alcuna correlazione unilaterale tra dimensione e democrazia.

Non diversamente dalle conclusioni problematiche avanzate da Dahl e Tufte (1973), Newton (2006), che si riferisce ai processi di riforma amministrativa negli Stati Uniti, in Svezia, Belgio e Danimarca, sostiene che i meriti delle piccole unità di governo sono stati spesso esagerati; le grandi unità sono economicamente efficienti quanto quelle piccole e hanno una maggiore capacità funzionale; le grandi unità non sembrano essere carenti di qualità democratiche e possono anche essere più democratiche sotto alcuni aspetti; infine, non c'è per forza incompatibilità tra efficacia funzionale (che richiede larga scala) e democrazia. Ma tralasciando le questioni legate alla pianificazione dei servizi pubblici locali, guardando alla qualità della democrazia, secondo Newton, i risultati delle ricerche non dimostrano che a dimensioni minori corrisponda una qualità maggiore della democrazia.

Lo scopo di questa nota di ricerca è un'analisi quanto più diretta del disegno delle istituzioni di vertice in un campione abbastanza indicativo di micro-stati oggi esistenti

nel mondo. In definitiva, da questa analisi emerge che anche i micro-stati (democratici) seguono linee di evoluzione e modelli istituzionale non dissimili da quelli dei grandi stati e, in questo senso, la ricerca contribuisce a smitizzare la correlazione tra democraticità e dimensione della comunità politica, mostrando che i modelli della rappresentanza istituzionale tendono a riprodursi. Anche i micro-stati democratici seguono il processo politico normale, fatto di elezioni, attribuzione di risorse o potere ai vincenti, entro una costellazione di ruoli istituzionali ben definiti.

Approccio, metodologia della ricerca, casi

Il tema della classificazione dei regimi democratici è stato innescato anni fa dal dibattito su presidenzialismo contro parlamentarismo e sulla performance relativa di questi due regimi. Il lavoro seminale di Duverger (1980; 1986) sul rapporto triangolare tra parlamenti, presidenti e governi ha generato alcune ambiguità con le quali i politologi si confrontano da molto tempo. Ad esempio, se prendessimo in considerazione il sistema parlamentare e la sua definizione giuridica come modello in cui il governo (o l'esecutivo) dipende dal parlamento (o dal legislatore) saremmo portati alla conclusione insoddisfacente che il modello di gabinetto inglese non differisce in modo significativo dai modelli parlamentari italiano o francese della IV Repubblica, fermo restando che la prima ha una struttura monocratica in cui il Presidente del Consiglio occupa una posizione di rilievo nel Consiglio dei Ministri, mentre i secondi hanno una struttura esecutiva collegiale in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri è un *primus inter pares*. Tentativi successivi e molto influenti (Shugart e Carey 1992; Linz 1994; Lijphart 2001) non sono sfuggiti a questa trappola concettuale.

Senza discutere qui a fondo dei vari tentativi di classificare i sistemi istituzionali delle democrazie, può essere sufficiente richiamare che questi variano secondo un criterio morfologico e uno relazionale, il primo riferito ai ruoli istituzionali incorporati in un determinato sistema, mentre il secondo riferito al grado di influenza reciproca o poteri procedurali distribuiti tra questi ruoli nel circuito decisionale. Lo schema classificatorio qui impiegato e già altrove sviluppato (Ieraci 2003, 2021b) utilizza entrambi i criteri. Comunque sia, infatti, i vari tentativi di classificazione delle forme del governo democratico sottolineano le distribuzioni varianti di poteri costituzionalmente garantiti (Shugart e Carey 1992) nei rapporti tra i ruoli istituzionali, rendendo così necessaria un'analisi delle risorse procedurali detenute dagli attori istituzionali e della loro interazione. Nei vari sistemi di governo democratico, quali sono i poteri formalmente garantiti o praticamente riconosciuti ai ruoli di autorità? Ovverosia, quali sono i poteri

costituzionalmente garantiti o praticamente riconosciuti a parlamenti, governi e presidenti nei loro rapporti reciproci?

L'attenzione dovrebbe essere rivolta sia alle proprietà morfologiche che relazionali dei regimi democratici (Ieraci 2003, 2021b), che quindi implicano:

1. *L'individuazione dei ruoli istituzionali dell'autorità.* Questo è il primo passo in qualsiasi classificazione dei tipi di regime, sebbene alcuni studiosi lo abbiano lasciato implicito. Tale identificazione è cruciale ai fini analitici, perché prioritaria per la misurazione dei poteri dei ruoli rispetto alle dimensioni relazionali sottostanti.
2. *L'attribuzione di risorse procedurali a tali ruoli.* In un contesto istituzionale, il potere di intraprendere varie linee di azione e di contro-azione è fornito da attribuzioni costituzionali e/o poteri di fatto, che gli *incumbent* possono sfruttare nelle loro interazioni. Tali attribuzioni costituzionali e/o poteri di fatto sono procedurali e il loro controllo è di per sé fonte di potere e influenza.
3. *L'individuazione delle arene del confronto istituzionale.* Questo è un aspetto spesso trascurato dalla maggior parte delle classificazioni. Le risorse procedurali (2) annesse ai ruoli istituzionali (1) dovrebbero essere valutate e misurate rispetto alle relazioni specifiche tra i vari ruoli (es. Parlamento-Governo, Parlamento-Presidente, Presidente-Governo), piuttosto che confuse insieme in indici sommatoria (come ad esempio fanno Shugart e Carey 1992). Queste complesse reti di relazioni generano specifiche arene istituzionali dove gli *incumbent* dei ruoli si fronteggiano utilizzando le risorse e le capacità formali a loro disposizione. Nelle arene del confronto, i poteri (es.: risorse procedurali) legati a ciascun ruolo possono essere concepiti come vettori e come tali possono essere misurati.

Sul piano più strettamente metodologico, si applica qui la prospettiva degli Indici dei poteri presidenziali (IPP), spesso utilizzati in letteratura. In estrema sintesi e a prescindere dalle differenze specifiche,¹ gli IPP misurano la forza relativa dei ruoli istituzionali contando le risorse procedurali (in quanto norme e/o pratiche regolarizzate)² associate a ciascun ruolo su ciascuna dimensione relazionale distintiva, all'interno di

¹ Si veda la discussione degli IPP in Zulianello (2011) e in Ieraci (2021b).

² Prendere in considerazione le pratiche regolarizzate così come le norme formalizzate implica andare al di là dei poteri elencati in una costituzione scritta. È un modo di riconoscere la probabilità che norme formalizzate e scritte nella Costituzione possano essere sostituite o integrate da prassi regolamentate. Ecco perché il concetto più ampio di risorsa procedurale è qui preferito a quello di potere costituzionalmente garantito. Le risorse procedurali possono essere norme formalizzate, rinvenibili in Costituzioni, Leggi Fondamentali, Atti e simili, e/o comportamenti e precedenti divenuti prassi regolamentate (Friedrich 1950), che hanno l'obbligatorietà di norme accettate e obbedite dai titolari dei ruoli.

un'arena distintiva di confronto. Assumendo che le risorse procedurali incidano sulla capacità e sulla decisività dei ruoli stessi, tanto più le risorse procedurali sono controllate da un determinato ruolo, e quanto più la sua azione è autonoma dalla potenziale contrapposizione di altri ruoli presenti in quella data arena di confronto, tanto più forte quel ruolo risulterà. Per giungere a questa valutazione multi-relazionale dovremo ricorrere a misurazioni della forza relativa di ciascun ruolo istituzionale in termini di risorse procedurali controllate sulle diverse dimensioni relazionali, all'interno di una determinata arena di confronto.

Questa nota, dunque, poggerà su questo schema interpretativo e su questa metodologia di misurazione (Ieraci 2003; 2021b), e lo applicherà allo studio dei sistemi istituzionali dei 20 stati meno popolati nel modo riconosciuti come democrazie, vale a dire:

- in Europa: Principato di Monaco (31 mila abitanti circa), San Marino (33 mila), Liechtenstein (36 mila), Andorra (71 mila);
- in Africa: Seychelles (90 mila) e São Tomé e Príncipe (179 mila);
- nelle Americhe: Saint Kitts e Nevis (46 mila), Dominica (71 mila), Antigua e Barbuda (85 mila), Saint Vincent e Grenadine (102 mila), Grenada (103 mila), Saint Lucia (166 mila);
- in Oceania: Nauru (10 mila), Tuvalu (10 mila), Palau (17 mila), Isole Marshall (53 mila), Kiribati (103 mila), Tonga (103 mila), Micronesia (105 mila), Samoa (195 mila).³

Lo schema classificatorio qui considerato individua i seguenti sistemi istituzionali (Tab. 1):

Diadiche integrate:

1. Parlamentarismo;
2. Premierato.

Diadiche separate:

3. Presidenzialismo;
4. Parlamentarismo con presidente.

Triadica integrata:

5. Semi-parlamentarismo;
6. Semi-presidenzialismo.

Triadica separata:

7. Direttorato.

³ In Asia non ci sono microdemocrazie tra i primi venti paesi meno popolati nel mondo.

TABELLA 1 - Mappa classificatoria delle forme di governo democratico

		Distribuzione delle risorse potestative tra i ruoli collettivi				
		SBILANCIATA	BILANCIATA	SBILANCIATA		
Distribuzione delle risorse potestative tra i ruoli individuali	Sbilanciate ESECUTIVI MONOCRATICI	P ←-----→ G		G	Integrate	Arenes del confronto istituzionale
		Parlamentarismo		Premierato		
	Bilanciate ESECUTIVI DUALI E COLLEGIALI-ACEFALI	P ←-----→ G		G	Separate	
		Parlamentarismo con presidente		Presidenzialismo		
Bilanciate ESECUTIVI DUALI E COLLEGIALI-ACEFALI	P ←-----→ G		G	Integrate	TRIADICHE	
	Semiparlamentarismo	Semipresidenzialismo				
		P ←-----→ G		G	Separate	
		Direttorio				

Legenda: **P** = Parlamento; **G** = Governo.

Fonte: Ieraci (2021a: 87; 2021b)

Nella seconda sezione seguente, verranno trattati i tipi *diadico integrati*, nei quali il Governo (G) è selezionato dal Parlamento (P) e/o sopravvive in virtù del sostegno del P (G e P sono integrati), mentre è assente un ruolo tra quelli del Capo di Governo (CG) e del Capo di Stato (CS), oppure uno di questi due occupa una posizione marginale nel circuito istituzionale (l'esecutivo è monocratico o il dualismo è apparente). Nella terza sezione si analizzano i tipi *diadico separati*, nei quali è ancora assente un ruolo tra quelli del CG e del CS, oppure uno di questi due occupa una posizione marginale nel circuito istituzionale (l'esecutivo è monocratico o il dualismo è apparente), ma il G non è selezionato dal P, né la sua sopravvivenza dipende dal P (G e P sono dunque separati). Infine, nella quarta sezione verranno trattati i tipi *triadico integrati*, nei quali il G è selezionato dal P e/o sopravvive in virtù del sostegno del P (G e P sono integrati), ma sono presenti e rilevanti entrambi i ruoli del CG e del CS (l'esecutivo è effettivamente duale). A causa delle loro peculiarità istituzionali, i casi del Principato di Monaco, del Liechtenstein e di Tonga, dove monarchi non elettivi hanno cospicue risorse nelle rispettive arene istituzionali, sono trattati separatamente e in una Appendice.

Forme di governo diadiche integrate

Seguendo linee argomentative già sviluppate (Ieraci 2003: 87-93), diremo che le forme di governo diadiche integrate corrispondono alle tipologie che convenzionalmente vengono definite di democrazia parlamentare. In esse troviamo due ruoli d'autorità istituzionale preminenti, il parlamento e il governo. Il governo è "reclutato" dal parlamento, che ne determina anche la sopravvivenza, ma al tempo stesso la sopravvivenza del parlamento è fortemente condizionata da quella del governo. Nelle forme diadiche integrate la fusione dei ruoli del governo e del capo del governo avviene entro l'arena del confronto denominata parlamentare e nella saldezza di questo legame di dipendenza reciproca sta proprio la misura del grado di integrazione tra parlamento e governo. Tutto ciò suggerisce di guardare, da un lato, al contesto della *formazione del governo*, in quanto esso riguarda in modo molto ravvicinato uno dei due criteri definitivi dell'integrazione tra i due ruoli, vale a dire quello della selezione per via parlamentare del governo. Dall'altro lato, emerge come saliente il contesto della *terminazione del rapporto governo-parlamento*, in quanto esso coincide con i limiti temporali della sopravvivenza di entrambi i ruoli. Entro questi due contesti si presentano tre risorse/opportunità capaci di incidere sul bilancio dei rapporti tra governo e parlamento e, pertanto, sul grado di integrazione tra di essi (si veda la Tab. 2):

TABELLA 2 - Tipo di vincolo/risorsa e contesto di applicazione

Casi	FORMAZIONE DEL GOVERNO	TERMINAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO-PARLAMENTO	
	Investitura <i>ad personam</i> del primo ministro	Limitazioni al voto di sfiducia o similari	Scioglimento del parlamento e convocazione delle elezioni
Andorra	+	+	+
Tuvalu	+	+	+
Saint Kitts e Nevis	+	-	+
Dominica	+	-	+
Antigua e Barbuda	+	-	+
S. Vincent e Grenadines	+	-	+
Grenada	+	-	+
S. Lucia	+	-	+
San Marino	-	-	-

Legenda: + = presenza della risorsa; - = assenza della risorsa.

Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010: 53).

1. *La modalità di investitura del governo*: voto di investitura collegiale del governo o ad personam del Primo Ministro o CG.
2. *L'esercizio del voto di sfiducia*.
3. *Lo scioglimento del parlamento e convocazione delle elezioni*.

La prima variabile considerata ci dice qual è il grado di autonomia del CG nella nomina e la revoca dei ministri; la seconda segnala la presenza di limitazioni al voto di sfiducia (ad esempio, se è previsto un voto di sfiducia costruttiva o se, in caso di mancata fiducia nei confronti del Governo, la sopravvivenza del Parlamento è subordinata a particolari norme o procedure); infine, il potere di scioglimento del legislativo, che può risultare talvolta mediato dal CS, anziché dipendere dal CG stesso.

Come si evince dalla Tab. 2, il caso più evidente d'integrazione bassa G-P è San Marino, dove il Congresso di Stato (G) ha pochissimi poteri nei confronti del Consiglio Grande e Generale (P). Viceversa, un grado d'integrazione forte si registra nei casi di Tuvalu e di Andorra, dove al Primo Ministro riceve un'investitura *ad personam* dal P, il G protetto contro l'esercizio del voto di sfiducia e il P può essere sciolto dal G.

Il passo successivo consiste nel verificare quanto il G sia capace di dirigere anche i lavori del P, così da far valere la sua posizione del processo legislativo e decisionale. Definiamo *capacità di protezione delle politiche*:

la probabilità che i progetti del governo passino attraverso gli stadi del processo legislativo senza emendamenti, o comunque emendati solo in modo relativamente marginale o secondo il gradimento del governo stesso. Le risorse procedurali messe a disposizione del governo per limitare l'intrusione dell'opposizione nei suoi affari [...] sono così estese da contrastare efficacemente qualunque tattica dell'opposizione, cosicché la probabilità di successo dei progetti legislativi di origine governativa è stata accresciuta enormemente (Ieraci 2003: 96-97).

Tale capacità, come mostrato nella Tab. 3, è collegata al controllo o meno di dieci risorse procedurali da parte del G entro l'arena parlamentare, che aiutano il G tanto a ridurre il sovraccarico del processo legislativa che il consumo di tempo (Ieraci 2003: 93-97).

TABELLA 3 - Capacità del governo di protezione delle politiche

Risorse del governo	Dominica	Ant. e Bar.	S.Vin. e Gren.	Tuvalu	Grenada	S.Kitts e Nevis	S. Lucia	Andorra	S. Marino
1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
2	0	0	0	1	0	0	0	0	0
3	1	1	1	1	1	1	1	1	0
4	1	1	1	0	0	0	0	0	0
5	1	1	1	1	1	1	1	0	0
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	1	1	1	1	1	1	1	0	1
9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Punteggi	6	6	6	6	5	5	4	3	1

Legenda risorse del governo: 1. Istituzione di aree politiche riservate al governo; 2. Riduzione dei tempi concessi alle proposte di legge indipendenti; 3. Priorità ai provvedimenti del governo; 4. Chiusura del dibattito; 5. Selezione degli emendamenti; 6. Riduzione dei tempi concessi dalle interrogazioni; 7. Restrizioni imposte alle mozioni di rinvio dei lavori; 8. Ghigliottina; 9. Riduzione dei tempi concessi agli oratori; 10. Controllo dell'organizzazione e dei tempi delle sedute.

Legenda punteggi: 1 = presenza della risorsa; 0 = assenza della risorsa.

Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Il caso di San Marino è ancora una volta emblematico di un G debole dentro l'arena parlamentare, in quanto le risorse a sua disposizione per proteggere le proprie politiche dall'azione del P è davvero bassa. Viceversa, Dominica, Antigua e Barbuda, Saint Vincent e Grenadines e Tuvalu, mostrano un governo dotato di un alto livello di capacità di protezione delle proprie politiche. Infine, l'analisi dei sistemi diadici integrati si rivolge anche alla configurazione dell'arena parlamentare:

Una struttura parlamentare unicamerale o bicamerale asimmetrica, quindi con un grado relativamente elevato di *centralizzazione del processo legislativo*, facilita molto il compito delle organizzazioni partitiche parlamentari, che devono controllare le condotte dei deputati iscritti nelle loro fila. All'opposto, una struttura legislativa bicamerale e/o considerevolmente decentrata favorisce il moltiplicarsi delle occasioni di negoziazione

e di esercizio di veto nel processo legislativo. Inoltre, [...] il processo legislativo [può risultare] ulteriormente centralizzato a causa della debolezza del sistema delle commissioni, cosicché tutte le fasi salienti del processo legislativo si svolgono in aula (Ieraci 2003: 101-102).

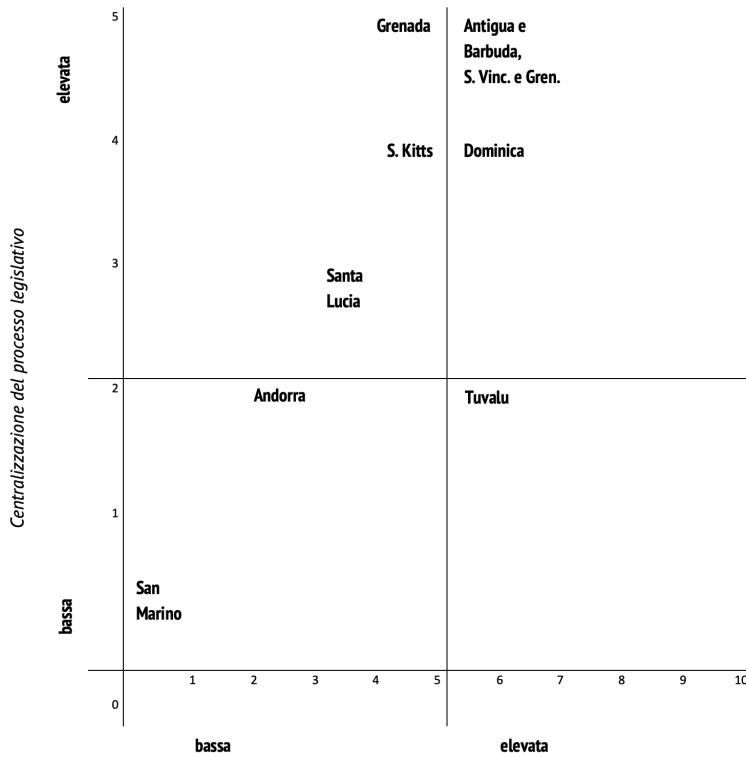
TABELLA 4 - Centralizzazione del processo legislativo

	Antigua e Barbuda	S. Vinc. and Gren.	Grenada	S.Kitts e Nevis	Dominica	Saint Lucia	Andorra	Tuvalu	San Marino
Specializzazione delle commissioni	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Continuità delle commissioni	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Autonomia delle commissioni	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Decisività delle commissioni	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Bicameralismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Punteggi	5	5	5	4	4	3	2	2	1

Legenda: 1 = bassa; alta = 0; per la variabile "Bicameralismo": asimmetrico/assente = 1, simmetrico = 0.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Nella Tab. 4 viene riportata la distribuzione dei casi di sistemi diadici integrati, in base a cinque indicatori del livello di centralizzazione del processo legislativo: la specializzazione, continuità, autonomia e "decisività" delle commissioni (intesa come l'eventualità che queste abbiano potere deliberante), inoltre la presenza/assenza di bicameralismo o di asimmetria tra i rami del legislativo (Ieraci 2003: 101-107). Questa distribuzione evidenzia nuovamente il carattere "assembleare" del modello di San Marino, che registra il grado più basso di centralizzazione del processo legislativo, a differenza dei casi di Antigua e Barbuda, S. Vincent e Grenadines e Grenada con un grado di centralizzazione massimo. Da segnalare che nel P di Saint Kitts e Nevis sono presenti solo di due Commissioni permanenti, per le questioni finanziarie e tributarie, e analogamente per il P di Grenada, che presenta solo due *Standing Committees*. Antigua e Barbuda, Grenada e S. Lucia sono invece i tre casi di bicameralismo. La disposizione dei casi incrociando le due dimensioni richiamate è presentata in Fig. 1.

FIGURA 1 - Le arene parlamentari nelle forme di governo diadiche integrate



Capacità del governo di protezione delle politiche

Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

In sintesi, possiamo dire se l'arena parlamentare si caratterizza come "avversariale" e centralizzata nei modelli in cui si registra un grado elevato di integrazione tra G e P e una elevata capacità del G di proteggere le proprie politiche, Andorra, S. Kitts e Nevis, Dominica, Antigua e Barbuda, S. Vincent e Grenadines, Grenada, S. Lucia e Tuvalu rientrano in questa tipologia e si possono pertanto definire come modelli di premierato, caratterizzati dalla presenza di forme di governo sbilanciata a vantaggio dell'esecutivo. Così, in questa casistica di microstati ad assetto di governo diadico integrato, San Marino risulta un *unicum* di assetto consensuale-decentralizzato dell'arena parlamentare: vi è integrazione bassa tra G e P, il G ha una capacità limitata di proteggere le proprie politiche e il processo legislativo risulta poco centralizzato.

Forme di governo diadiche separate

Come argomentato da Ieraci (2003: 113),

Nelle forme di governo diadiche separate il governo non dipende dal parlamento, nel senso che né il suo funzionamento né la sua sopravvivenza sono influenzate da quest'ultimo. Inoltre, la struttura dell'esecutivo è chiaramente monocratica, in quanto non è prevista la figura del capo del governo o del primo ministro, cosicché il capo dello stato, al quale comunemente si fa riferimento come Presidente, è al tempo stesso il leader dell'esecutivo. Una peculiarità di queste forme di governo [...] la si rintraccia nella elezione diretta e popolare del Presidente. Tuttavia [...] questa proprietà in sé stessa non è in grado di esaurire la nostra conoscenza delle forme di governo diadiche separate, e pertanto dovremo osservare parimenti le distribuzioni delle risorse potestative e le configurazioni delle arene del confronto che connotano i tipi all'interno di questa classe.

TABELLA 5 - Capi di Stato e/o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate

Paese	Modalità di elezione	Durata in carica	Rieleggibilità	Nomine ministeriali	Destituzioni ministeriali	Capo di Gabinetto
Isole Marshall	P	4 ANNI	NO	NO	SI	SI
Kiribati	D	4 ANNI	SI	SI	SI	SI
Micronesia	P	4 ANNI	SI	SI	SI	SI
Nauru	P	3 ANNI	SI	SI	SI	SI
Palau	D	4 ANNI	SI	SI	SI	SI
Seychelles	D	5 ANNI	SI	SI	NO	SI

Legenda: D = diretta; P = parlamentare

Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Nella Tab. 5 si osservano alcune caratteristiche relative ai CS presenti nelle forme di governo diadiche separate. In tutti i casi, come tipico di queste forme, i ruoli di CS e CG coincidono. I casi di Nauru, delle Isole Marshall e della Federazione degli Stati di Micronesia si distinguono dai restanti perché il CS non viene eletto a suffragio diretto ma dal Parlamento ed è rieleggibile. Nauru e Isole Marshall vanno escluse da questa casistica, in quanto la loro Costituzione non si esprime sulla rieleggibilità del CS, anche se nella prassi, nel caso di Nauru, hanno avuto luogo delle rielezioni, nel caso delle Isole Marshall no. Ai CS competono: le nomine e le rimozioni dei ministri. Vi sono però alcune specificità. Nel caso delle Isole Marshall i ministri sono nominati dallo Speaker di concerto con il Parlamento e il CS, mentre nel caso della Micronesia la Costituzione tace, anche se nella

prassi il Gabinetto micronesiano è nominato dal CS e sottoposto all'approvazione parlamentare. Per quanto riguarda invece le rimozioni dei ministri, nel caso delle Seychelles, questa avviene su voto di sfiducia parlamentare, mentre nei casi di Palau e Micronesia la Costituzione tace. Nella prassi, però, sia nel caso della Micronesia che di Palau, il CS ha libertà di rimuovere i ministri dal Gabinetto (Vieira e Silva 2018: 10-11).⁴

Se il carattere monocratico dell'esecutivo è in qualche misura evidente e scontato in queste esemplificazioni della forma diadica separata, il quadro rapporti CS-P va indagato più a fondo, perché rivela la capacità dell'intervento decisionale del CS e la sua effettiva autonomia (Ieraci 2003: 137-130):

Lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale, notiamo che i poteri presidenziali possono riguardare tre ambiti: a) in primo luogo, la *formazione e la vita del parlamento*, b) quindi, l'organizzazione dei lavori del parlamento, cioè quella che spesso viene definita *l'agenda parlamentare*; infine, c) la *condotta legislativa* vera e propria, cioè il contenuto della produzione legislativa.

TABELLA 6 - Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate. Le risorse del Presidente nei confronti del Parlamento.

Paese	FORMAZIONE DEL PARLAMENTO	AGENDA DEI LAVORI PARLAMENTARI		CONDOTTA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO			PUNTEGGI
	Scioglimento del parlamento	Intervento sulle procedure parlamentari	Convocazione delle sedute parlamentari	Potere di veto	Attivazione del processo legislativo	Dichiarazione dello stato di emergenza	
Seychelles	1	1	1	1	1	1	6
Is. Marshall	1	1	1	1	1	0	5
Nauru	1	1	1	0	1	1	5
Kiribati	0	1	0	1	1	1	4
Micronesia	0	0	1	1	1	1	4
Palau	0	0	1	1	1	1	4

Legenda: 1 = presenza della risorsa presidenziale specificata; 0 = assenza della risorsa presidenziale specificata. Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

⁴ Nel lavoro di Vieira e Silva (2018), Nauru, Micronesia, Kiribati e Isole Marshall sono annoverati tra le forme di governo parlamentari (diadiche integrate), partendo dal presupposto il CS può essere sfiduciato dal P (anche se questo non avviene nel caso di Micronesia). Considerando però che il CS è anche CG, elemento tipico dei presidenzialismi (Ieraci 2003; 2010: 72), come riconosciuto dagli stessi Vieira e Silva (Vieira e Silva 2018: 7), qui si propende infine per l'inclusione di Nauru, Micronesia, Kiribati e Isole Marshall tra le forme diadiche separate.

La Tab. 6 riepiloga le risorse del CS nei confronti del P nei vari casi. Nei tre ambiti sopra richiamati, il CS può intervenire sul P: sciogliendolo; interferendo nell'organizzazione dei suoi lavori parlamentari, convocandone le sedute o influenzandone il dibattito (ad esempio usufruendo di tempistiche privilegiate per sé o per i suoi Ministri, o dettando l'ordine del giorno); infine, agendo sull'attività legislativa vera e propria, tramite ad esempio l'esercizio di veto alle proposte di legge, dell'iniziativa legislativa o in virtù di poteri di emergenza.

Il caso delle Seychelles mostra un Presidente relativamente forte nei confronti dell'Assemblea Legislativa. Al contrario, Palau, Kiribati, Micronesia sono caratterizzate da figure presidenziali piuttosto deboli.

TABELLA 7 - Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate. Le risorse del Parlamento nei confronti dell'esecutivo presidenziale.

Paese	RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO			RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			PUNTEGGI
	Nomina dei ministri	Fiducia dell'esecutivo	Sfiducia all'esecutivo o ai ministri	Ratifica degli atti amministrativi	Ratifica degli atti di politica estera	Sostegno ai ministri che rifiutano la controfirma degli atti presidenziali	
Nauru	1	1	0	1	1	1	5
Kiribati	1	1	0	0	1	1	4
Micronesia	0	1	1	0	0	1	3
Isole Marshall	0	1	0	0	0	1	2
Palau	0	1	0	0	0	1	2
Seychelles	0	1	0	0	0	1	2

Legenda: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010: 92)

Questi poteri presidenziali, intesi come capacità di intervento decisionale sia nel confronto dell'esecutivo (Tab. 5) che del legislativo (Tab. 6), non sono però incontrastati e nella Tab. 7 si comincia con l'analizzare le risorse a disposizione dei parlamenti nei vari casi per contrastare l'attività esecutiva presidenziale. L'azione del P *contro* il CS, coerentemente con lo schema analitico fin qua adottato, può riguardare la formazione dell'esecutivo (se il P interviene nella nomina dei ministri e nel rapporto fiduciario con i ministri e/o l'esecutivo) e la sua terminazione (se il P interviene nella ratifica di atti

amministrativi, di politica estera, e nella controfirma degli atti governativi). Talvolta, questa azione di bilanciamento dei poteri del CS da parte del P può consistere anche nel semplice sostegno dei ministri che rifiutano la controfirma e quindi l'assunzione di responsabilità nei confronti degli atti presidenziali. Come si evince dalla tabella, il P di Nauru è il più debole tra i sei considerati, vale a dire (come esplicitato dalla Tab. 7) che non dispone di alcun potere di contrasto dell'azione esecutiva del CS, tranne che quello di intervento nell'azione di sfiducia dell'esecutivo da parte del CS. All'opposto, il P nei casi di Seychelles, Palau e delle Isole Marshall è capace di limitare l'autonomia del CS nella sua azione esecutiva.

TABELLA 8 - Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato o di Governo elettivi nelle forme di governo diadiche separate. Le risorse del Parlamento nei confronti dei poteri legislativi presidenziali.

Paese	AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO			POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			ELEZIONE DEL PRESIDENTE	PUNTEGGI
	Opposizione all'intervento sulle procedure parlamentari	Opposizione alla convocazione delle procedure parlamentari	Opposizione o interferenza nello scioglimento del parlamento	Opposizione al potere di veto	Limitazione degli ambiti di intervento legislativo	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza	Intervento nell'elezione del presidente	
Isole Marshall	1	1	1	1	1	1	0	6
Kiribati	1	1	1	0	1	0	1	5
Nauru	1	1	1	1	1	0	0	5
Palau	1	1	1	0	1	0	1	5
Seychelles	1	1	0	0	1	0	1	4
Micronesia	1	1	1	0	1	0	0	4

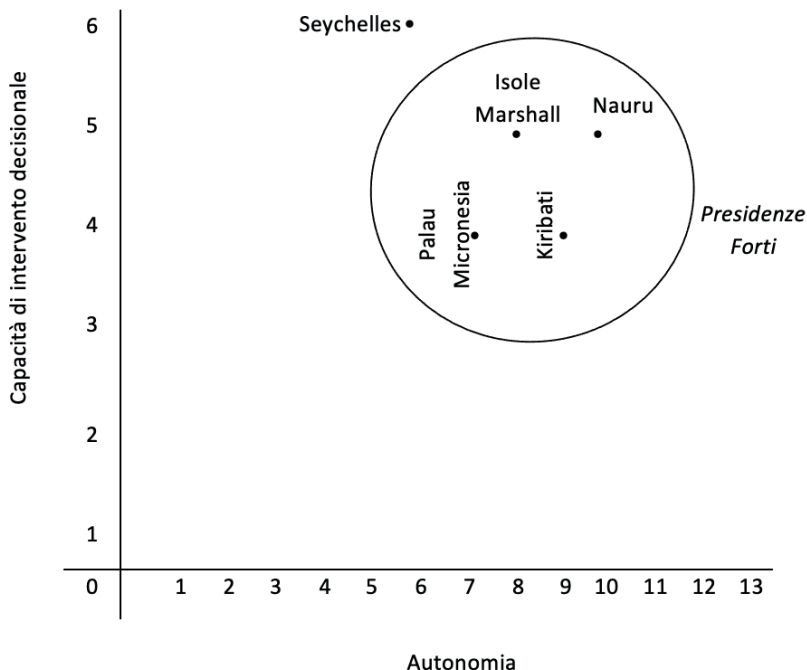
Legenda: 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata; 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Analogamente, nella Tab. 8 sono analizzate le risorse a disposizione dei parlamenti nei vari casi per contrastare l'attività legislativa presidenziale. L'azione del P *contro* il CS, nell'ambito dei suoi poteri legislativi può riguardare la definizione dell'agenda parlamentare (regolazione attività legislativa ordinaria o straordinaria da parte del Presidente, dei suoi interventi nei lavori parlamentari, nella convocazione delle sedute, fino al potere di scioglimento del P); oppure i poteri legislativi del CS (respingendo il veto presidenziale, limitando o controllando la dichiarazione dello stato di emer-

genza e l'attività legislativa presidenziale); infine, il P in alcuni casi può intervenire nell'elezione presidenziale, scegliendolo direttamente.

La Tab. 8 mostra che nei casi considerati il P dispone di risorse limitate per "difendersi" dall'intervento del CS nei sui affari e bilanciare la sua capacità d'intervento decisionale limitandone l'autonomia. Così, possiamo concludere che l'analisi della dimensione dei rapporti CS-P nei casi considerati evidenzia la preminenza della figura presidenziale, in forme che possiamo definire di presidenzialismo senza ambiguità. Come mostra la Fig. 2, combinando i punteggi dei CS nei vari casi lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale nei confronti del P (Tab. 6: min 0, max 6) con la sommatoria dei punteggi lungo la dimensione dell'autonomia esecutiva (Tab. 7: min 0, max 6) e legislativa (Tab. 8: min 0, max 7) del CS i casi costituiscono un "grappolo" significativo di sistemi con "Presidente forte", ad eccezione di Seychelles dove il P è significativamente dotato di risorse di interdizione nei confronti del potere presidenziale, per limitarne l'autonomia.

Figura 2 - Relazione presidente-parlamento. Presidenze forti e deboli nelle forme di diadiche separate



Fonte: adattamento da Ieraci (2003: 143, 2010: 94)

Forme di governo triadiche integrate

Nei modelli triadici la struttura dell'esecutivo è effettivamente duale e, pertanto, le relazioni tra i ruoli d'autorità, che nelle forme diadiche sono essenzialmente bilaterali (governo e parlamento o presidente e parlamento), divengono qui trilaterali (parlamento, governo e presidente) o addirittura multilaterali (parlamento, governo, capo del governo e presidente). Le forme di governo triadiche, al pari di quelle diadiche, possono essere integrate oppure separate. Sono integrate se i due ruoli collettivi d'autorità (governo e parlamento) risultano in questo stato, vale a dire se la loro sopravvivenza è reciprocamente dipendente (Ieraci 2003: 149).

Nel campione dei micro-stati qui studiato, risultano avere questa morfologia solo São Tomé e Príncipe e Samoa. La Tab. 9 riepiloga alcune caratteristiche di base di questi due casi, in relazione alla modalità di elezione dei loro CS, della loro durata in carica e rieleggibilità. La differenza di fondo tra i due casi è che mentre il CS di São Tomé e Príncipe è ad elezione popolare diretta, quello di Samoa è eletto dal Parlamento.

Tabella 9 - I Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate

Paese	Modalità di elezione	Durata in carica	Rieleggibilità	Data e condizioni storiche di partenza
S.Tomé e Pr.	Diretta	5 anni	sì	Costituzione 2003
Samoa	Eletto dal Parlamento	5 anni	sì	Costituzione 1962

Fonte: adattamento da Ieraci (2003: 151; 2010: 100)

Da un punto di vista classificatorio, sappiamo che nelle forme triadiche sono presenti due ruoli collettivi, il parlamento e il governo, e quantomeno un ruolo individuale prominente, cioè il CS (Ieraci 2021b). Guardando, invece, alle arene del confronto interistituzionale troviamo che questa pluralità di ruoli determina delle interazioni triangolari, tra presidente e governo, tra presidente e parlamento, e tra parlamento e governo. Rispetto alla dimensione dei rapporti tra presidente e governo, seguendo la linea argomentativa già avanzata in precedenza, isoleremo anche qui le risorse potestative riguardanti gli ambiti della *formazione* e della *conduzione del governo*. I poteri di intervento del presidente sulla formazione del governo, cioè rispetto al suo reclutamento e alla sua composizione, e sulla sua conduzione, cioè rispetto alla linea politica e al contenuto delle decisioni esecutive pubbliche, sono proprio i due principali ambiti di intervento presidenziale che dobbiamo indagare per dirimere la questione posta da Lijphart (2001: 142) circa *chi* governa nelle strutture esecutive duali, e cioè per capire

quando strutture formalmente duali siano tali anche effettivamente. Questa disamina è presentata nella Tab. 10.

Tabella 10 - Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del presidente nei confronti del governo.

Paese	RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO			RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			PUNTEGGI
	Nomina del Primo Ministro	Nomina dei ministri	Revoca del mandato dell'esecutivo o dei ministri	Intervento negli atti amministrativi	Intervento negli atti di politica estera	Obbligo di controfirma degli atti ministeriali	
S.Tomé e Principe	0	0	1	0	1	0	2
Samoa	0	0	1	1	0	0	2

Legenda: 1 = presenza della risorsa presidenziale specificata; 0 = assenza della risorsa presidenziale specificata. Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Così come abbiamo proceduto studiando le forme diadiche separate in precedenza, anche qui accompagniamo la misurazione delle risorse della presidenza rispetto al governo lungo la dimensione della capacità di intervento decisionale alla misurazione complementare della sua autonomia, come mostrato dalla Tab. 11.

Tabella 11 - Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del governo nei confronti del presidente.

Paese	RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			RISPETTO ALL'AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO			RISPETTO AI POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			PUNTEGGI
	Intervento negli atti amministrativi del presidente	Intervento negli atti di politica estera del presidente	Rifiuto di controfirma ministeriale degli atti presidenziali	Intervento sulle procedure parlamentari	Intervento sulla convocazione delle sedute parlamentari	Opposizione o interferenza nello scioglimento del parlamento	Intervento sulla promulgazione della legislazione	Intervento sulle iniziative legislative del presidente	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza	
S. Tomé e Pr.	0	0	1	0	0	1	0	1	1	4
Samoa	0	1	1	0	0	0	1	1	0	4

Legenda: 0 = presenza della risorsa governativa specificata; 1 = assenza della risorsa governativa specificata. Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Come si evince, in entrambi i casi siamo in presenza di CS con limitati poteri esecutivi, in quanto il G dispone di considerevoli poteri di interferenza sull'attività presidenziale, sia quella ordinaria dell'esecutivo (intervento negli atti amministrativi presidenziali e in quelli di politica estera, rifiuto di controfirma ministeriale degli atti presidenziali) che del Parlamento (interventi sui lavori parlamentari, sulla convocazione delle sedute, contrasto nell'attività di scioglimento del parlamento), infine anche per quanto riguarda i poteri legislativi del presidente (in sede di promulgazione, in sede di iniziativa, nei casi eccezionali).

Diverso è invece il quadro se passiamo ad esaminare i rapporti CS-P, che mostrano nei due casi presidenti con considerevole capacità d'intervento nei confronti del parlamento e in condizioni di relativa autonomia (si vedano le Tabb. 12 e 13).

Tabella 12 - Capacità di intervento decisionale dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del presidente nei confronti del Parlamento.

Paese	FORMAZIONE DEL PARLAMENTO	AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO		CONDOTTA LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO			PUNTEGGI
	Scioglimento del parlamento	Intervento sulle procedure parlamentari	Convocazione delle sedute parlamentari	Potere di veto	Attivazione del processo legislativo	Dichiarazione dello stato di emergenza	
S. Tomé e Príncipe	1	1	1	1	0	1	5
Samoa	1	0	1	1	0	1	4

Legenda: 1 = presenza della risorsa presidenziale specificata; 0 = assenza della risorsa presidenziale specificata.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Tabella 13 - Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del parlamento nei confronti del presidente. Sfera dei poteri esecutivi del presidente.

Paese	RISPETTO ALLA FORMAZIONE DELL'ESECUTIVO			RISPETTO ALLA CONDUZIONE DELL'ESECUTIVO			PUNTEGGI
	Nomina dei ministri	Fiducia nell'esecutivo	Sfiducia all'esecutivo o ai ministri	Ratifica degli atti amministrativi	Ratifica degli atti di politica estera	Sostegno ai ministri che rifiutano la controfirma degli atti ministeriali	
S.Tomé e Principe	0	1	0	1	0	1	3
Samoa	1	0	0	1	1	1	4

Legenda: 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata; 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

Infine, nella Tab. 14 vengono misurate le risorse del P nei confronti del CS nell'ambito dell'attività legislativa presidenziale, per valutare in che misura questa possa dirsi autonoma. Questa attività parlamentare di "contenimento" del CS riguarda gli ambiti dei lavori parlamentari, della convocazione delle sedute, dello scioglimento del Parlamento, dell'esercizio del potere di veto presidenziale, degli ambiti di intervento legislativo, della dichiarazione dello stato di emergenza e, infine, dell'elezione stessa del CS. Da questa osservazione ravvicinata, emerge la forza dei CS in questi due casi.

Tabella 14 - Autonomia/dipendenza dei Capi di Stato elettivi nelle forme di governo triadiche integrate. Le risorse del Parlamento nei confronti del presidente. Sfera dei poteri legislativi del presidente.

Paese	AGENDA DEI LAVORI DEL PARLAMENTO			POTERI LEGISLATIVI DEL PRESIDENTE			ELEZIONE DEL PRESIDENTE	PUNTEGGI
	Opposizione all'intervento sulle procedure parlamentari	Opposizione alla convocazione delle procedure parlamentari	Opposizione o interferenza allo scioglimento del parlamento	Opposizione al potere di veto	Limitazione degli ambiti di intervento legislativo	Concorso nella dichiarazione dello stato di emergenza	Intervento nell'elezione del presidente	
S.Tomé e Principe	1	1	1	0	0	0	1	4
Samoa	1	1	1	1	1	0	0	5

Legenda: 0 = presenza della risorsa parlamentare specificata; 1 = assenza della risorsa parlamentare specificata.
Fonte: adattamento da Ieraci (2003, 2010)

In conclusione, i CS di São Tomé e Príncipe e Samoa sono dotati di poteri di indirizzo politico e quindi di governo non trascurabili, anche se non dispongono per esempio di alcuno degli enormi poteri messi a disposizione degli omologhi weimariano e francese, rispettivamente, dagli artt. 48 e 16 della Costituzione della repubblica di Weimar e di quella della Quinta Repubblica francese. La loro capacità di intervento legislativo e la loro autonomia legislativa è comunque significativa. Siamo in presenza di una morfologia semiparlamentare (Ieraci 2003; 2010; 2021b), che non limita in modo assoluto i poteri presidenziali nei riguardi dell'esecutivo ma riduce la portata del ruolo presidenziale, salvaguardando l'autonomia del parlamento. São Tomé e Príncipe e Samoa sono disegni istituzionali caratterizzati da CS forti nei confronti dei P e in condizione di equilibrio nei confronti del G. Possiamo dunque assumere che siamo in presenza, in entrambi i casi esaminati, di forme triadiche integrate che propendono verso il modello semiparlamentare.

Conclusioni

L'interesse di questa ricognizione sul disegno istituzionale dei micro-stati sta nella varietà delle soluzioni che essi sperimentano. Un numero considerevole tra questi (Andorra, Tuvalu, Saint Kitts e Nevis, Antigua e Barbuda, Dominica, Grenada, S. Vincent e Grenadines, S. Marino, S. Lucia) sono forme diadiche integrate (vedi *supra*), che propendono però quasi tutte (con l'esclusione di S. Marino) verso la forma di premierato. Nel premierato, G e P stanno in una situazione di integrazione media-elevata, in quanto la reciproca sopravvivenza di questi due ruoli è assicurata, da un lato, dall'investitura del G da parte del P e, dall'altro lato, dal potere di scioglimento di quest'ultimo saldamente detenuto dal G stesso. In questa configurazione, la sopravvivenza dei due ruoli non può che essere reciprocamente vincolata. Al contrario, nel parlamentarismo (come nel caso di S. Marino) i governi sono integrati nell'arena parlamentare solo parzialmente o in grado modesto, in quanto essi non dispongono del potere di condizionare a loro volta la sopravvivenza del parlamento. Nella forma di premierato, in secondo luogo, il G gode di una capacità elevata di protezione delle proprie politiche e l'accentramento del processo legislativo accentua il controllo esecutivo sulle attività all'interno dell'arena parlamentare. Al contrario, nella forma parlamentare una ridotta capacità del G di proteggere le proprie politiche fa da complemento a un processo legislativo molto decentrato. Il G diviene preda del parlamento, non lo guida ma ne è guidato, e la sua azione politica è pesantemente condizionata dalla costante ricerca di un compromesso parlamentare (Ieraci 2003; 2010). Questa forma più marcatamente parlamentare la si rintraccia nel caso di S. Marino e parzialmente in quello di Andorra.

Le forme di governo che abbiamo denominato diadiche separate (vedi *supra*) condividono la proprietà di fondarsi sull'antagonismo tra due ruoli d'autorità prominenti, il CS e il P (oltre alla coincidenza dei ruoli di CS e CG). Sono dette separate perché questi due ruoli, non sono reciprocamente dipendenti e sono, perciò, forzati a cooperare. I micro-stati riconducibili a questa forma sono Isole Marshall, Kiribati, Nauru, Palau, Seychelles e Micronesia, che si segnalano in definitiva (con l'eccezione delle Seychelles) per sistemi con "presidente forte".

Infine, le forme di governo "triadiche integrate" (São Tomé e Príncipe e Samoa) variano tra prima soluzione, denominata semipresidenziale, che avvantaggia il presidente sia nei riguardi dell'esecutivo che del parlamento, e una seconda, etichettata semiparlamentare, che pur non limitando in modo assoluto i poteri presidenziali nei riguardi dell'esecutivo, riduce la portata del ruolo presidenziale, salvaguardando l'autonomia del parlamento. São Tomé e Príncipe e Samoa sembrano essere riconducibili a questa seconda soluzione.

[Articolo ricevuto il 21 Aprile 2022 – accettato il 9 Giugno 2022]

Appendice

Le Monarchie Costituzionalizzate

Sono qui brevemente trattati casi di micro-stati caratterizzati dalla presenza di un monarca ereditario, che però a differenza delle monarchie costituzionalizzate europee continuano ad esercitare un ruolo attivo nel processo politico e non sono limitati all'esercizio di un ruolo simbolico celebrativo e di rappresentanza della "comunità politica". In qualche misura, questi casi approssimano la forma "triadica separata". I modelli triadici presentano una morfologia molto differente rispetto a quelle che abbiamo incontrato in precedenza, in quanto la struttura dell'esecutivo è effettivamente duale e, pertanto, le relazioni tra i ruoli d'autorità, che nelle forme diadiche sono essenzialmente bilaterali (G-P o CS-P), divengono qui trilaterali (P-G-CS) o addirittura multilaterali (tra parlamento, governo, capo del governo e presidente). Nelle forme di governo triadiche *separate*, la sopravvivenza di G e P è reciprocamente indipendente e su questi due ruoli può fortemente incidere il CS (Ieraci 2003; 2021b), qui un monarca ereditario.

Monaco

Dall'esame del testo costituzionale e da quello del regolamento *Conseil National* si evince che il Principe di Monaco esercita, sia il potere legislativo, seppur non esclusivamente ma insieme al *Conseil National*, sia il potere esecutivo, poiché il Ministro di Stato (Capo del Governo) e lo stesso Governo sono sotto la sua diretta responsabilità ed operano in sua vece/rappresentanza. Il Principe è anche titolare della politica estera. I trattati internazionali, salvo eccezioni, ad esempio, sono ratificati dal Principe. Gli atti emanati dal Governo hanno bisogno, per essere efficaci, della firma del Principe, il quale può mettere veto su di essi.

Per quanto riguarda il processo legislativo, esso avviene con il concorso tra Principe e *Conseil National*. Il Principe è dotato di iniziativa legislativa e promulga le leggi dando loro forza obbligatoria. Quanto al *Conseil National*, anch'esso può presentare proposte di legge, da sottoporre al Ministro di Stato, il quale può bloccare tali proposte, emendarle e trasformarle in progetti di legge. Uniche eccezioni, a cui il Ministro di Stato non può opporsi, sono i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e i progetti di legge di bilancio. Il *Conseil National* è eletto per cinque anni e può essere sciolto solo dal Principe, dopo aver consultato il Consiglio della Corona.

In definitiva, siamo in presenza di un esecutivo duale, visto il ruolo effettivo esercitato da Principe, cosicché G e P sono forzati alla cooperazione in condizione di "se-

paratezza” (l’esistenza dell’uno non dipende dall’altro). Non esiste voto di sfiducia del *Conseil National* sul Governo, né il Ministro di Stato ha il potere di sciogliere il *Conseil National*. Si può arrivare alla conclusione, alla luce di quanto descritto, che si è in presenza di una distribuzione di risorse potestative con un importante sbilanciamento in favore del G. Si note che:

- Il Principe, ha un ruolo preponderante, come già detto, nel circuito istituzionale e delle decisioni politiche;
- Il Ministro di Stato e il G sono emanazione del Principe e non dipendono dal *Conseil National*, anzi, influenzano le decisioni di quest’ultimo;
- Il *Conseil National* è il vero anello debole del circuito istituzionale, dovendo fare i conti sia con il Principe, il quale ha potere di veto sulle leggi e può determinare lo scioglimento dello stesso, sia con il Ministro di Stato e con il G, i quali intervengono pesantemente nel processo legislativo (al *Conseil National* rimangono come prerogative autonome la legge di bilancio e le leggi di autorizzazione alla ratifica di determinati trattati internazionali).

Liechtenstein

Il Principe è il vero *dominus* della vita istituzionale del Liechtenstein. Ha potere di veto sul legislativo, potendo rifiutare la firma delle leggi, ha poteri di decretazione d’urgenza, può sciogliere il *Landtag*, può convocarlo, rinviarne la convocazione, chiuderlo. Ha poteri di influenza sul Governo Collegiale (*Kollegialregierung*), potendo ritirargli la fiducia, interviene sulle decisioni del *Landtag* in sede di nomine, può essere deposto solo su iniziativa popolare.

Per quanto riguarda la disposizione dei ruoli tra Principe e Capo del Governo, siamo in presenza di un esecutivo tendente al monocratico, molto sbilanciato a vantaggio del Principe, poiché il Capo del Governo conta relativamente poco, avendo per lo più funzione di coordinamento e rappresentanza all’interno del Governo Collegiale

Il Governo Collegiale del Liechtenstein, è in una posizione di asimmetria istituzionale rispetto al *Landtag*. Può essere sfiduciato da questi, collegialmente o per singolo membro e viene nominato, come già visto, in concorso tra Principe Regnante e *Landtag*. Non ha poteri di scioglimento del *Landtag* e nemmeno di iniziativa legislativa. Può, però, dettare la sua agenda al *Landtag* e svolge una funzione consultiva, esprimendo un giudizio di costituzionalità o di conformità ai trattati internazionali dei progetti di legge avanzati dal *Landtag*. Siamo dunque in presenza di una distribuzione di risorse potestative sbilanciata in favore del P dotato di una notevole capacità di intervento decisionale e autonomia rispetto al G.

In definitiva, nel disegno istituzionale del Liechtenstein, osserviamo che:

- Il CS, è il vero protagonista della vita istituzionale, avendo potere di influenza su P e G;
- Il G, è in balia di P e CS, dipendendo la sua esistenza dalle loro decisioni;
- Il P si trova stretto tra CS e G, venendo influenzato nella sua attività dal primo e potendo però a sua volta influenzare l'attività governativa.

Tonga

Il sovrano di Tonga ha il potere di sciogliere l'assemblea a sua discrezione, potere di veto sospensivo sulle leggi (che può essere superato dal legislativo, ma ripresentando il testo nella sessione successiva), dispone di pieni poteri in caso di guerra e in politica estera, è dotato di iniziativa legislativa e ha altri poteri di impulso che lo fanno intervenire anche nel dibattito parlamentare.

Il *Cabinet* è un organo collegiale ed è responsabile di fronte al P. Il Primo Ministro, indicato dal Re su proposta dell'assemblea, nomina e revoca i ministri, che sono membri del P con diritto di voto, eccetto nel caso in cui si tratti di votare la mozione di sfiducia al G stesso. Primo ministro e ministri possono essere sfiduciati dal P, il quale, però è tenuto entro 48 ore ad eleggere un nuovo Primo Ministro, pena lo scioglimento. Tuttavia, singolarmente, questa "sfiducia costruttiva" può essere esercitata solo in alcuni periodi della legislatura: dopo 18 mesi dall'insediamento del nuovo Parlamento, prima degli ultimi sei mesi di durata dello stesso e dopo che siano trascorsi 12 mesi dall'ultima mozione di sfiducia approvata.

Quanto al P, composto da eletti dal popolo, dai ministri e da eletti dalla nobiltà, ha poteri limitati nella sfiducia al Primo Ministro come già richiamato, subisce l'influenza del G nel processo legislativo (nei disegni di legge finanziari o tributari l'iniziativa spetta al G) ha poteri limitati di emendamento delle proposte di iniziativa governativa e subisce potere di veto regio. Altre materie (politica estera, monetaria, poteri di guerra) gli sono sottratti.

Si può osservare che nel caso di Tonga si è in presenza di un dualismo esecutivo piuttosto marcato. Il Re e il Primo Ministro (e il G) hanno una vita istituzionale reciprocamente indipendente. Si evidenzia anche che:

- Il Sovrano ha un ruolo preminente, per le considerazioni fatte, soprattutto nei confronti del P, il quale non ha potere alcuno d'influenza nei suoi confronti;
- Il G ha anch'esso risorse potestative considerevoli, influenza l'assemblea, che può solo ricorrere (con limitazioni) alla "sfiducia costruttiva";
- Il P è debole nei confronti del Re e dell'esecutivo.

Bibliografia

Anckar, D.

2008 'Microstate Democracy Revisited: Developments in Time and Space', *The Open Political Science Journal*, 1, pagg. 75-83.

Dahl, R. e E.R. Tufte

1973 *Size and Democracy*, Stanford (CA), Stanford University Press.

Duverger, M.

1980 'A New Political System Model: Semi-presidential Government', *European Journal of Political Research*, 8, pp. 165-187.

1986 (ed.) *Les régimes semi-présidentieles*, Paris, Presses Universitaires de France.

Friedrich, C.J.

1950 *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Company.

Ieraci, G.

2003 *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

2010 *Presidenti, governi e parlamenti. Analisi comparata delle istituzioni di vertice in 27 democrazie contemporanee*, Trieste, EUT Edizioni Università di Trieste.

2021a *Una teoria istituzionale della democrazia*, Torino, UTET.

2021b 'Power in office: presidents, governments, and parliaments in the institutional design of contemporary democracies', *Constitutional Political Economy*, 33, 4, pp. 413-430.

Linz, J.J.

1994 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?', in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University press, pp. 3-87.

Lijphart, A.

2001 *Modelli di democrazia. Forme di governo e rendimento in trentasei paesi*, Bologna, Il Mulino. (ed. or. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999).

Newton, K.

2006 'Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government', *Political Studies*, 30 (2), pp. 190-206.

Shugart, M.S. e J.M. Carey

1992 *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Vieira, M. e T. Silva

2018 'Cabinet Rules and Distribution of Powers in Presidential and Parliamentary Executives', Curitiba, 11° Encontro ABCP.

Welling Hansen, S.

2015 'The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government', *Political Studies*, (2) 63, pp. 373-389.

Zulianello, M.

2001 'I poteri delle istituzioni di vertice in democrazia. Problemi di misurazione e di metodo nell'analisi degli esecutivi duali', *Quaderni di Scienza Politica*, XVIII, 2, pp. 293-318.

Sitografia

Government Politics in Nauru, <https://www.commonwealthgovernance.org/countries/pacific/nauru/government-politics/>

Presidents of the Marshall Islands, <https://www.infomarshallislands.com/presidents-of-the-marshall-islands/>

Government of the Federal States of Micronesia, <https://fsmgov.org/press/pr110707.htm>

La Constitution de la Principauté, https://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute#eztoc81068_1

Règlement Intérieur du Conseil National, <https://www.conseil-national.mc/wp-content/uploads/2021/01/Reglement-interieur-du-Conseil-National.pdf>

Liechtenstein's Constitution of 1921 with Amendments through 2011, https://www.constituteproject.org/constitution/Liechtenstein_2011.pdf?lang=en

Geschaefstordnung fuer den Landtag des Fuesrtentums Liechtenstein, <https://www.gesetze.li/konso/2013.009>

Gesetz ueber den Geschaefstverkehr des Landtages mit der Regierung un die Kontrolle der Staasverwaltung, <https://www.gesetze.li/konso/pdf/2003108000?version=9>

Tonga's Constitution of 1875, with Amendments through 2013, https://www.constituteproject.org/constitution/Tonga_2013.pdf?lang=en

Rules of Procedure of the Legislative Assembly of Tonga, https://ago.gov.toc/ms/images/LEGISLATION/SUBORDINATE/0416/0416-0003/RulesofProcedureoftheLegislativeAssemblyofTonga_2.pdf

Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese, <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/documento17085085.html>

Legge Qualificata 3 Agosto 2018, n. 3 – Regolamento del Consiglio Grande e Generale, <https://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/scheda17159323.html>

- Andorra's Constitution of 1993, https://www.constituteproject.org/constitution/Andorra_1993.pdf?lang=en
- Reglament del Consell General, <https://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/reglament/2005/reglament-del-consell-general.pdf/view>
- Seychelles Constitution of 1993 with Amendments through 2017, https://www.constituteproject.org/constitution/Seychelles_2017.pdf?lang=en
- Standing Orders 2020, <https://www.nationalassembly.sc/publications/standing-orders/standing-orders-2020>
- Constituição da República Democrática S.Tomé e Príncipe, <https://www2.camara.leg.br/saotomeeprincipe/constituicao/constituicao-da-republica-democratica-de-s.tome-e>
- Regimento da Assembleia Nacional, <https://www2.camara.leg.br/saotomeeprincipe/legislacao/legislacao-parlamentar/regianstp.pdf/view>
- Saint Kitt's and Nevis Constitution of 1983, https://www.constituteproject.org/constitution/St_Kitts_and_Nevis_1983.pdf?lang=en
- Standing Orders of the National Assembly, <https://www.parliament.gov.kn/standing-orders/>
- Dominica's Constitution of 1978 with Amendments through 2014, https://www.constituteproject.org/constitution/Dominica_2014.pdf?lang=en
- Standing Orders of the House of Assembly, pagg. 15-77, Dominica Constitution Orders, <http://psc.gov.dm/files/chap1-01.pdf>
- The Constitution of Antigua and Barbuda, 1981, <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1140/constituci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-antigua-y-barbuda.pdf>
- Standing Orders of the House of Representatives of Antigua and Barbuda Revised Edition 2020, <http://laws.gov.ag/wp-content/uploads/2020/05/THE-STANDING-ORDERS-OF-THE-HOUSE-OF-REPRESENTATIVES-OF-ANTIGUA-AND-BARBUDA-REVIEW.pdf>
- Saint Vincent and the Grenadines' Constitution of 1979, https://www.constituteproject.org/constitution/St_Vincent_and_the_Grenadines_1979.pdf?lang=en
- Standing Orders of the House of Assembly, <http://assembly.gov.vc/assembly/images/stories/standing%20orders%20of%20the%20house%20of%20assembly.pdf>
- Grenada's Constitution of 1973, Reinstated in 1991, with Amendments through 1992, https://www.constituteproject.org/constitution/Grenada_1992.pdf?lang=en
- Grenada, House of Representatives Standing Orders, https://www.cpahq.org/media/oysll1kx/gre_houseofrepresentatives.pdf
- Grenada, Standing Orders of the Senate, https://www.cpahq.org/media/ekuja4eh/gre_senate.pdf
- Saint Lucia's Constitution of 1978, https://www.constituteproject.org/constitution/St_Lucia_1978.pdf?lang=en
- Standing Orders of the Honourable House of Assembly of Saint Lucia, https://www.cpahq.org/media/hmwp22w/sai_houseofassembly.pdf

The Constitution of Tuvalu, 2008 Revised Edition, CAP. 1.02, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/3899/95791/F656430737/TUV3899.pdf>

Nauru's Constitution of 1968, https://www.constituteproject.org/constitution/Nauru_1968.pdf?lang=en

The Standing Orders of the Parliament of Nauru, <http://www.pacii.org/nr/other/nauruparliamentstandingorders.html>

Parliament of Tuvalu, Rules of Procedure, http://www.pacii.org/tv/Rules/parl_rules2003.html

The Constitution of the Republic of Palau, <http://www.pacii.org/pw/constitution.html>

Rules of Procedure House of Delegates Seventh Olbiil Era Kelulau, January 2005,

https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Palau_House%20of%20Delegates_Rules%20of%20Procedure_2005%20amended%202007_en.pdf

Marshall Islands' Constitution of 1979 with Amendments through 1995, https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall_Islands_1995.pdf?lang=en

Rules of Procedures of the Nitijela, http://www.pacii.org/mh/Rules/Nitijela_Rules.htm

Kiribati's Constitution of 1979 with Amendments through 2013, https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati_2013.pdf?lang=en

Rules of Procedure of the Maneaba ni Maungatabu, <http://www.pacii.org/ki/other/parliamentrulesofprocedure.html>

Constitution of the Federated States of Micronesia, <http://www.fsmlaw.org/fsm/constitution/>

Official Rules of Procedure Congress of Federated States of Micronesia, https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Micronesia_Congress%20Rules%20of%20Procedure_reprinted%202003_en.pdf

Constitution of the Independent State of Samoa, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/44021/124322/F-82949215/WSM44021.pdf>

Standing Orders of the Parliament of Samoa [Amended: January 2016], <https://www.palemene.ws/wp-content/uploads/Document/STANDING-ORDERS-2016-Eng.pdf>.

About the Authors

Giuseppe Ieraci is Full Professor of Political Science at the Department of Political and Social Sciences of Trieste University, Italy. His research interests are in the fields of democratic theory, party systems and political institutions, and policy analysis. His recent publications include: 'Party system and coalition governments in post-WWII Italy', in M. Evans (ed.), *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society*, London, Routledge, 2020, pp. 247-264; 'Power in office: presidents, governments, and parliaments in the institutional design of

contemporary democracies’, *Constitutional Political Economy*, 2021, 33, 4, pp. 413-430; (with E. Pericolo) ‘Political Space and Party System in Italy (2018-2020). A Content Analysis of the Parliamentary Speeches of two Populist Governments’, *Quaderni di Scienza Politica*, vol. 28, 1, pp. 63-88; *Una teoria istituzionale della democrazia*, Torino, UTET, 2021.

GIUSEPPE IERACI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: Giuseppe.Ieraci@dispes.units.it

Giuseppe Lo Verde, B.A. University of Palermo in 2002, was awarded a Master Degree in *Government and Public Policies* in 2022 at DiSPeS, Trieste University. He is currently an official of the Revenue Agency at the Provincial Directorate of Trieste.

GIUSEPPE LO VERDE

e-mail: giuseppe.loverde@libero.it