numero 1/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-846

costituzionalismo britannico e irlandese

Osservatorio irlandese

I rapporti tra tra l'Uachtarán na Héireann e il Taisoeach
Una riflessione sulla forma di governo irlandese

Marco Corrias
Docente a contratto di Diritto costituzionale delle autonomie territoriali,
Università degli Studi di Sassari

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

I rapporti tra tra l'Uachtarán na Héireann e il Taisoeach Una riflessione sulla forma di governo irlandese**

di Marco Corrias*

Abstract (Ita): Il presente articolo si occuperà della forma di governo della Repubblica d'Irlanda, soffermandosi specificatamente sullo studio delle funzioni del Presidente della Repubblica (Uachtarán na hÉireann) e del Presidente del Consiglio (Taoiseach). In questo modo, esaminando approfonditamente le attribuzioni che la Costituzione conferisce ad entrambe le figure evocate, si cercherà di individuare quali siano i rapporti tra Presidente della Repubblica e del Consiglio al fine di dare risalto alle peculiarità tipiche del sistema irlandese che, definito da Norberto Bobbio come l'unico esempio di costituzionalismo "cristiano-sociale", interroga la dottrina circa l'effettivo assoggettamento della propria forma di governo ai sistemi semipresidenziali classici.

Abstract (Eng): The form of government in the Republic of Ireland will be examined in this article on the basis of available doctrinal studies. Special attention will be paid to the tasks of the President of the Republic (Uachtarán na hÉireann) and the Prime Minister (Taioseach). The paper will discuss the relations between the above mentioned characters by reading the Irish constitution (Bunreacht na hÉireann). At the end, the article will also try to highlight all the peculiarities of the Irish system (already defined by Norberto Bobbio as the only example of "Christian-social" constitutionalism) that questions its place among the classic semi-presidential systems.

Parole chiave: Costituzionalismo irlandese; Forma di Governo; Semi-presidenzialismo

Keywords: Form of government; Irish constitutionalism; Semi-presidentialism

Sommario: 1. Qual è la forma di governo della Repubblica d'Irlanda?; 2. L'Oireachtas; 4. Le funzioni del Governo e del Taoiseach in particolare; 5. I rapporti tra lo Uachtarán e il Taoiseach; 6. Conclusioni e spunti di riflessione

1. Qual è la forma di governo della Repubblica d'Irlanda?

Le imminenti elezioni presidenziali della Repubblica d'Irlanda (EIRE) sono una "ghiotta" occasione per interrogarsi su quale sia l'effettiva forma di governo dell'"Isola di Smeraldo" che è considerata – non senza discussioni[1] – alla stregua di un semipresidenzialismo alla francese[2]. La stessa Costituzione del 1937, tra l'altro, prevede l'esplicita elezione diretta dello *Uachtarán na hÉireann* (il Presidente della Repubblica)[3] e la contestuale attribuzione della fiducia parlamentare al *Taoiseach* (Presidente del Consiglio). Parrebbe, quindi, che non vi debbano essere discussioni sull'effettiva collocazione della forma di governo irlandese nel novero dei semipresidenzialismi, ma la stessa *Bunreacht na hÉireann* (Cost. EIRE) prevedendo un forte squilibrio di poteri a vantaggio del *Taoiseach*, sembrerebbe sollevare più dubbi che certezze. Pertanto occorrerebbe ragionare su quali siano i confini di azione

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Docente a contratto di Diritto costituzionale delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Sassari

[1] Quest'idea è sostenuta, tra i tanti, da A. Maresca, *La rappresentanza degli interessi e la seconda Camera in Irlanda*, in V. Baldini (a cura di), *La Camera degli interessi territoriali nello Stato composto. Esperienze e prospettive*, Napoli, Satura, 2007.

[2] Per comprendere quanto sia acceso il dibattito sul punto si rimanda a: L. Mezzetti, *The Irish Form of Government: A Merely Apparent Semipresidentialism*, in G.F. Ferrari, J. O'Dowd (eds.), *75 Years of the Constitution of Ireland: An Irish-Italian Dialogue*, Dublin, Clarus Press, 2014, p. 169.

[3] Art. 12.2. Cost. EIRE.

delle due figure monocratiche richiamate poco sopra e di come i loro rapporti abbiano influenzato l'assetto dei poteri che definiscono la forma di governo irlandese.
Uachtarán e *Taoiseach*, infatti, intrecciano rapporti costituzionali senza eguali nel mondo[4] poiché l'ordinamento irlandese, di chiara derivazione anglosassone, non solo subisce ancora oggi l'influenza del Regno Unito, ma deve fare i conti anche con la forte ascendenza che il Cattolicesimo esercita sul popolo irlandese[5].

2. L'*Oireachtas*

Prima di affrontare nello specifico il tema oggetto della presente riflessione, occorre soffermarsi su quali siano i rapporti tra l'organo esecutivo e l'organo legislativo, ivi comprese le regole elettorali che ne condizionano la composizione. Ciò vale ancor di più in un contesto come quello irlandese in cui si riscontrano diverse evoluzioni dell'originario "modello *Westminster*". In via preliminare, è interessante notare che la Costituzione irlandese prevede che il Presidente della Repubblica sia parte integrante dell'*Oireachtas* (il Parlamento) che, tra le altre cose, ha il compito di attribuire la fiducia al *Rialtas na hÉireann*.
Rimandando ai paragrafi successivi quali siano le prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica e del *Cabinet*, in tale sede è opportuno evidenziare in quali modi l'*Oireachtas* – suddiviso in *Seanad Éireann* (il Senato) e in *Dáil Éireann* (la Camera dei Rappresentanti) – eserciti in via esclusiva la funzione legislativa e influenzi la forma di governo irlandese[6].
Per quanto concerne il primo punto, bisogna muovere dal fatto che l'esclusività nella funzione legislativa, nata già con la Costituzione del 1922 e all'epoca destinata all'esercizio delle sole materie «pace, ordine e buon governo»[7], è attualmente disciplinata dall'art. 15.2.1. Cost. EIRE, ed è stata interpretata estensivamente da diversi approdi giurisprudenziali che trovano il loro culmine nella sentenza *Kennedy v. Law Society of Ireland* (No. 3)[8].
Sul secondo punto, invece, bisogna muovere dalle modalità con cui vengono elette le due Camere e dalle attribuzioni costituzionali di cui ciascuna di esse è titolare.
Per quanto riguarda il *Dáil* il numero dei suoi componenti è stabilito dalla legge, ma, per espressa previsione costituzionale, ogni suo membro deve essere chiamato a rappresentare un minimo di ventimila abitanti fino a un massimo di trentamila[9]. Attualmente, a seguito dell'approvazione dell'*Electoral (Amendment) Act* 2023, il *Dáil* è composto da 174 membri, dura in carica cinque anni ed è l'unica tra le due Camere ad attribuire o negare la fiducia al Governo[10]. Tra le sue altre funzioni figurano i compiti di iniziativa legislativa, compresi quelli inerenti le leggi costituzionali e finanziarie, e la proposta al Presidente della Repubblica dei nominativi legati all'individuazione del Revisore dei conti e del Controllore gene-

[5] N. Olivetti Rason, *Un semipresidenzialismo "intermittente": il caso irlandese*, in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, CEDAM, 1997, p. 169 e ss.
[6] La suddivisione bicamerale del Parlamento irlandese è stabilita dall'art. 15.1. Cost. EIRE.
[7] Art. 12, Cost. EIRE 1922..
[8] Sent. Corte Suprema EIRE [2002] 2 IR 458. Testo consultato online al seguente collegamento: https://ie.vlex.com/vid/kennedy-v-law-society-793485309.
[9] Art. 16.2.2. Cost. EIRE.
[10] Art. 13.2. Cost. EIRE.
[11] J. Kavanagh, *Constitutional Law in Ireland*, II ed., Dublin, Clarus Press, 2022, pp. 66-67.

anta membri di cui undici nominati direttamente dal *Taoiseach* e quarantanove eletti nel seguente modo: tre dalla *National University of Ireland*, tre dall'Università di Dublino e quarantatré eletti dai membri del *Dáil*, del *Seanad* uscente e dei consigli delle articolazioni territoriali all'interno di panel costituiti da soggetti aventi una qualche esperienza pratica in determinate materie[12]. La durata del mandato dei senatori è sempre di cinque anni ma è comunque legata alle sorti del *Dáil*. Il Senato, contrariamente alla Camera dei Rappresentanti, non accorda né revoca la fiducia al Governo ma può avviare l'*iter legis*, può esprimere pareri e raccomandazioni sulle proposte legislative inviate dal *Dáil* e può anche ritardare il processo legislativo attraverso la proposta di emendamenti[13].
Una volta insediatesi, le Camere devono eleggere un Presidente e un Vice-Presidente che assumono il nome di *Ceann Comhairle* e *Leas-Cheann Comhairle*, quando si discorre di *Dáil*, e di *Chathaoirleach* e *Leas-Chathaoirleach* quando il riferimento è al *Seanad*. A queste figure, la Costituzione attribuisce l'ulteriore potere di far parte della Commissione presidenziale che è chiamata ad assolvere diversi compiti, il più importante dei quali è senza dubbio quello di sostituire il Presidente nelle sue funzioni qualora si trovi impossibilitato a farlo. La Commissione in esame, oltre ad essere composta dai Presidenti di entrambe le Camere, annovera tra le sue fila anche il Presidente della *Supreme Court* (Corte Costituzionale) il quale, se impossibilitato, viene sostituito dal Presidente della *High Court*[14].
Accennate le modalità di elezione e l'articolazione principale del Parlamento irlandese, bisogna interrogarsi su quali siano le procedure che le due Camere portano avanti per l'approvazione delle leggi. Sul punto, assumono particolarmente rilievo le disposizioni costituzionali (artt. 20-27 Cost.) che rimandano, in maniera molto generica, a quanto previsto dai regolamenti parlamentari[15]. In ogni caso, l'attività parlamentare legittima i progetti con un dibattito sul contenuto dove vengono comunicate le varie linee partitiche nel rispetto dell'art. 15.2.1 Cost. e generalmente ogni atto è promosso dal Governo, che spesso si serve di esperti indipendenti[16].
Quando un *bill* è approvato dalle Camere, il *Taoiseach* lo presenta al Presidente per farglielo sottoscrivere e promulgare[17], in nessun caso il *Cabinet* può chiedere al Presidente di rifiutare la firma se non per gravi motivi di illegittimità costituzionale[18]. Il Presidente firma con una formula bilingue e, successivamente a tale sottoscrizione, la legge entra in vigore immediatamente, a meno che non sia esplicitata una data diversa[19].

3. Il Presidente della Repubblica irlandese e le sue funzioni.

Analizzate le prerogative parlamentari al fine di inquadrare meglio la questione legata alla forma di governo irlandese, occorre ora addentrarsi nella riflessione inerente i rapporti intercorrenti tra lo *Uachtarán* e il *Taoiseach*. Ragionando sul primo di questi, va segnalato sin

[12] Art. 18.4. Cost. EIRE.
[13] J. Kavanagh, *op. cit.*, p. 68 e ss.
[14] J.M. Kelly, *The Irish Constitution*, Dayton Ohio-Dublin, LexisNexis-Butterworths, 2003, p. 292.
[15] J. Casey, *Constitutional Law in Ireland*, Dublin, Round hall sweet & Maxwell, 2000, p. 139.
[16] D.G. Morgan, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 194.
[17] Art. 25.1 Cost. EIRE.
[18] D.G. Morgan, *op. cit.*, p. 214.
[19] Art. 25.4.5 Cost. EIRE.

da subito che la figura del Presidente della Repubblica ha soppiantato quella del Governatore generale il quale, nella prima stesura costituzionale del 1922, era una figura molto vicina al controllo della Corona britannica[20]. Questa modifica, legata all'istituzione di un Capo di Stato non più controllabile da Londra, ha aperto la strada ad un maggior protagonismo del popolo irlandese[21] il quale, grazie al particolare sistema elettorale denominato "voto alternativo"[22], può eleggere a suffragio universale e diretto il proprio Presidente della Repubblica. Ma chi può diventare Presidente della Repubblica? La Costituzione irlandese sottopone a regole ferree la partecipazione alle elezioni dei vari candidati[23] facendo in modo che essi possano concorrere alla più alta carica dello Stato al fine di assumere il ruolo di più alto rappresentante degli Irlandesi.

Alla conclusione delle elezioni, il futuro Capo dello Stato è chiamato a giurare dinanzi a tutte le altre cariche dello Stato con la seguente formula: «*in the presence of almighty God, I do solemnly and sincerely promise and declare that I will maintain the constitution of Ireland and uphold its laws, that I will fulfil my duties faithfully and conscientiously in accordance with the constitution and the law, and that I will dedicate my abilities to the service and welfare of the people of Ireland. May God direct and sustain me*»[24]. Al pronunciamento di queste parole, che racchiudono l'anima cattolico-democratica dell'Irlanda, lo *Uachtarán* è ufficialmente in carica e ha l'onere di svolgere tutta una serie di funzioni stabilite dalla Costituzione e dalle altre leggi dell'ordinamento. Tra le attribuzioni che egli ottiene, una tra le più importanti per la definizione della forma di governo è, senza dubbio, quella che discende dal dettato dell'art. 13.1.1. Cost. EIRE il quale attribuisce al Presidente della Repubblica il compito di nominare il *Taoiseach* su indicazione del *Dáil*. Alla stessa stregua di tale potere, lo *Uachtarán* deve nominare, su indicazione del *Taoiseach* e previa approvazione parlamentare, anche la squadra dei ministri (art. 13.1.2. Cost. EIRE). In via ulteriore, la Costituzione affida al Presidente della Repubblica

[20] J. Kavanagh, *op. cit.*, pp. 55-57; J.M. Kelly, *op. cit.*, p. 196 e ss.

[21] Per le elezioni presidenziali, così come per quelle del *Dáil* e del rinnovo del Parlamento europeo, l'elettorato attivo è disciplinato dall'art. 16 Cost. EIRE così come modificato dall'*Electoral Act* del 1985, il quale ha previsto una nuova categoria di votanti: i c.d. «elettori presidenziali». V. sul punto il testo integrale consultabile in: www.irishstatutebook.ie/eli/1985/act/12/enacted/en/print#sec4.

[22] Questo particolare sistema elettorale attribuisce la facoltà agli elettori presidenziali di indicare, in ordine di preferenza, i candidati. Durante lo spoglio, qualora nessun candidato riesca ad ottenere la maggioranza assoluta dei voti, coloro i quali abbiano raccolto il minor numero di preferenze vengono progressivamente eliminati e i loro voti riassegnati, secondo le indicazioni di preferenza degli elettori, fino al raggiungimento della maggioranza assoluta delle preferenze per uno dei candidati. Nella storia del costituzionalismo irlandese, però, tale evento si è verificato soltanto cinque volte (1945, 1990, 1997, 2011 e 2018) considerato che nelle altre occasioni i partiti avevano trovato la quadra, già in sede parlamentare indicando un unico candidato che, a seguito della comunicazione al *Taoiseach*, diventava automaticamente il nuovo Presidente della Repubblica. Escluse le disposizioni costituzionali dell'art. 12.1-8, Cost. EIRE, il resto della disciplina elettorale è contenuta nel *Presidential Election Act* del 1993, modificato da ultimo nel 2009. Per approfondire il tema si rimanda al testo integrale consultabile in: www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/28/enacted/en/html.

[23] L'art. 12.4. Cost. EIRE prevede che possa diventare Presidente della Repubblica qualunque cittadino irlandese che abbia compiuto i trentacinque anni di età, purché esso non abbia già ricoperto la carica di Presidente e che sia proposto da almeno quattro circoscrizioni amministrative o, in alternativa, da non meno di venti membri dell'*Oireachtas* i quali hanno l'onere di poter indicare un solo candidato. Nel caso in cui, invece, il cittadino abbia già ricoperto la carica di Capo dello Stato questo può autocandidarsi, come già successo in passato in diverse occasioni; la prima nel 1952 con O'Kelly e, da ultimo, nel 2018 con l'attuale Presidente Higgins. Per un maggiore approfondimento sul punto vedi J. Kavanagh, *op. cit.*, pp. 57-58; J. Casey, *op. cit.*, 2000, p. 79.

[24] Art. 12.8. Cost. EIRE.

anche l'onere di convocare e/o sciogliere, su proposta del *Taoiseach*, il *Dáil*, a meno che tale richiesta di scioglimento non pervenga a seguito del mancato appoggio di quest'ultimo nei confronti del *Taoiseach* richiedente (art. 13.2.1. Cost. EIRE). Alla luce di questa attribuzione costituzionale, letta in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 12 Cost. EIRE, sembrerebbe che il Presidente della Repubblica abbia una sorta di prevalenza nei confronti delle altre cariche dello Stato ma nella stessa disposizione poco sopra evocata, non è esplicitato, in maniera chiara, cosa la Costituzione irlandese originale intendesse con la locuzione «Capo dello Stato».

Per questo si è resa necessaria l'approvazione del c.d. *Republic of Ireland Act* del 1948 il quale ha fatto nascere, *de facto*, la Repubblica irlandese che, fino ad allora e come si è accennato poc'anzi, era fortemente dipendente dalla Corona britannica[25]. Questo importante passaggio costituzionale, che tra le altre cose ha attribuito al Presidente la funzione di Capo delle forze armate e gli ha concesso la possibilità di ricoprire incarichi onorifici[26], non ha però confermato quella supremazia di cui si diceva *supra* ma lo ha relegato a mero organo formale, visto che le sue funzioni possono essere esercitate unicamente previo parere governativo[27].

Oltre queste funzioni, che potremmo definire "controllate", lo *Uachtarán* è stato investito del ruolo di Custode della Costituzione[28] che gli attribuisce ulteriori compiti che non necessitano, almeno teoricamente, di alcun parere governativo. Tra questi poteri, oltre al già citato potere di rifiuto di scioglimento e al potere di convocazione di uno o dei due rami del Parlamento, i più importanti sono senz'altro quelli discendenti dal dettato dell'art. 26 Cost. EIRE. In tale articolo, rubricato «*Reference of Bills to the Supreme Court*», vengono affidati al Presidente della Repubblica dei compiti riguardanti la possibilità di rinvio di alcuni progetti di legge alla *Supreme Court*[29]. Questo potere, tuttavia, ha presentato notevoli criticità già dal 1976 quando il Parlamento irlandese era in procinto di licenziare l'*Emergency Powers Bill*, approvato durante un periodo di forti tensioni con l'I.R.A. In quel periodo, il

[25] Per approfondire i contenuti del *Republic of Ireland Act* del 1948 si può consultare il testo integrale rinvenibile in https://www.irishstatutebook.ie/eli/1948/act/22/enacted/en/html.
[26] Ad esempio quello di Presidente della Croce Rossa irlandese.
[27] Tale aspetto, disciplinato all'art. 13.9. Cost. EIRE ha suscitato ampi dibattiti in dottrina. Sul punto, un esempio degno di nota è quello riguardante la Presidente M. Robinson che, nel 1993, fu scelta dall'ONU per assumere le funzioni di Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Il *Taoiseach* di allora, A. Reynolds, negò alla Presidente questa possibilità poiché non era stata fatta esplicita richiesta al Governo. La Presidente, però, accettando la proposta dell'ONU fu obbligata a dimettersi per non aver chiesto l'assenso governativo.
[28] D.G. Morgan, *op. cit.*, p. 104 e ss.
[29] Sono esclusi dal novero di tali atti legislativi i *Money Bills*, i progetti di legge di revisione costituzionale e quelli approvati per casi di conclamata urgenza. Sull'art. 26 Cost. EIRE e sulle sue implicazioni si veda, almeno: N. Olivetti Rason, *La forma di governo in Irlanda*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 1083 e ss.

E[30] ma il Presidente pro-tempore sosteneva che la questione – presentando gravi indizi di illegittimità costituzionale – dovesse essere vagliata dalla Corte costituzionale irlandese in via preliminare, così come sancito dal dettato dell'art. 26, suscitando grande clamore tra i ministri che, criticandolo aspramente, lo costrinsero alle dimissioni.
La questione evocata si risolse con la prevalenza della posizione governativa dando prova di quanto il Governo abbia ampia discrezionalità sui compiti che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, riconducendo anche le funzioni presidenziali di tal tipo a quelle riguardanti i compiti da "Capo di Stato". Così facendo, nella prassi, pur portando avanti una collaborazione fra organi nelle fasi preparatorie dell'*iter legis*, alla fine del procedimento – se non si raggiunge un accordo – a prevalere saranno sempre le posizioni governative.
In più, c'è da sottolineare il fatto che la legge attribuisce al Governo anche un potere di veto sulle comunicazioni riguardanti la Nazione e che il Presidente vuole inviare al Parlamento[31], limitando in maniera pregnante anche il rapporto tra quest'ultimo e il Capo dello Stato. Sotto tale aspetto, va evidenziato che, di recente, i maggiori scontri tra il Presidente della Repubblica e il Governo si sono consumati proprio su questo terreno e sull'interventismo che ha caratterizzato la Presidenza Higgins. Ad esempio, nel giugno 2022, lo *Uachtarán* in carica ha definito come un "disastro" la crisi dell'edilizia abitativa che ha investito l'Irlanda, portando la dottrina ad esporsi in maniera molto netta, tanto da etichettare questo discorso presidenziale come «*one of the most significant interventions from a sitting President*», aggiungendo che nessun Presidente della Repubblica in carica era mai intervenuto in questo modo su una politica governativa appena posta in essere[32].
Di conseguenza, questo modo di agire del Presidente in carica ha riacceso il dibattito dottrinale sui confini dell'attività presidenziale e su come la sua preminenza, suffragata – se non altro – da un consenso popolare sempre elevato, sia sempre posta in secondo piano dall'attività governativa, sollevando questioni sempre più complesse circa la definizione dei rapporti che intercorrono tra i due poteri dello Stato e di come essi riescano ad influenzare la forma di governo irlandese.

4. Le funzioni del Governo e del *Taoiseach* in particolare

Al pari dei poteri presidenziali, la Costituzione irlandese disciplina anche quelli riguardanti il Governo e le prerogative che il suo Capo, il *Taoiseach*, espleta per l'esercizio del potere

[30] L'articolo in questione recita: «*Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2° shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law. In this sub-section "time of war" includes a time when there is taking place an armed conflict in which the State is not a participant but in respect of which each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that, arising out of such armed conflict, a national emergency exists affecting the vital interests of the State and "time of war or armed rebel-lion" includes such time after the termination of any war, or of any such armed conflict as aforesaid, or of an armed rebellion, as may elapse until each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that the national emergency occasioned by such war, armed conflict, or armed rebellion has ceased to exist*». J. Kavanagh, *op. cit.*, pp. 95-96.
[31] Art. 13.7. Cost. EIRE.
[32] S. Murray, *Explainer: What are the powers — and limits — of the President?*, consultabile in https://www.irishexaminer.com/news/arid-40896065.html, 15 June 2022.

e, al comma 1, stabilisce altresì che la composizione del *Cabinet* può variare nella numerosità da un minimo di sette ad un massimo di quindici componenti e, ai sensi del successivo comma 6, si precisa che il Capo del Governo debba nominare un *Tánaiste* tra i ministri, attribuendogli il compito di fare le proprie veci durante i periodi di malattia, assenza temporanea, incapacità permanente o morte, affiancandolo all'interno del *Cabinet*[33]. Oltre questo, la Costituzione prevede anche che tutte le figure poco sopra richiamate debbano appartenere ad uno dei due rami del Parlamento, con l'unico limite che massimo due di essi possono essere componenti del *Seanad*[34] e che il *Taoiseach*, il *Tánaiste* e il Ministro delle Finanze siano membri del *Dáil*[35].

Come già accennato nei paragrafi precedenti, per essere nel pieno delle proprie funzioni, il Governo deve incassare la fiducia dalla Camera bassa del Parlamento irlandese e soltanto allora potrà essere nominato ufficialmente dal Presidente della Repubblica. In tal modo, il *Cabinet* – inteso come organo esecutivo – è articolato in pieno stile *Westminster* visto e considerato che il modello, adottato nel 1919, non si confaceva alle condizioni locali ma riprendeva, in maniera identica, quanto previsto per il Regno Unito, dimostrando un'incapacità di adattamento alle condizioni della neonata Repubblica d'Irlanda[36]. Questo aspetto, che presenta diverse perplessità, è stato ripreso anche da Chubb il quale ha però precisato che il sistema di tipo britannico, per quanto non consono alle esigenze locali, è stato anche l'unico che si è affermato saldamente in un territorio dove tutte le altre possibilità vagliate si erano dimostrate inadeguate[37].

Le analogie con il sistema britannico, tuttavia, non si esauriscono nelle modalità con cui l'esecutivo entra in carica ma si sostanziano anche con le funzioni che la Costituzione attribuisce al Governo irlandese. Sul punto, l'ordinamento in esame attribuisce al *Taoiseach* il compito di tenere informato il Presidente sulle vicissitudini che, nelle sue funzioni, egli dovrà incontrare, sia con riferimento a questioni di politica interna sia su situazioni derivanti dalla politica internazionale. Al Primo Ministro e ai suoi ministri, inoltre, è attribuita la facoltà di partecipare alla vita del Parlamento, luogo dove possono essere ascoltati o interrogati[38]. Sotto questo aspetto, e con particolare riferimento ai rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo, il Governo ha un ruolo anche in caso di invasione militare poiché la Costituzione gli attribuisce il compito di assumere qualunque decisione ritenuta necessaria al fine di proteggere i confini della Repubblica[39]. Ciononostante, il potere di assenso alla partecipazione alle guerre è affidato al Parlamento il quale, tra le altre cose, ha il compito di stabilire quali siano i poteri attribuibili al Governo in tempo di guerra o di ribellione armata, allo scopo di consentire alle leggi di rimanere in vigore indipendentemente dalla loro costituzionalità[40].

---

[33] J. Kavanagh, *op. cit.*, p. 93 e ss.
[34] Art. 28.7.2. Cost. EIRE.
[35] Art. 28.7.1. Cost. EIRE.
[36] B. Farrell, *The Constitution and the Institutions of Government: Constitutional Theory and Political Practice*, in *Administration*, n. 5, 1987, p. 169.
[37] B. Chubb, *The Constitution and Constitutional Change in Ireland*, Dublin, *IPA*, 1978, p. 10.
[38] Art. 28.8 Cost. EIRE.
[39] Art. 28.3.2. Cost. EIRE.
[40] Art. 28.3.3. Cost. EIRE.

Un'ulteriore peculiarità riguardante le funzioni del Governo di cui si tratta è quella della riservatezza. Sotto tale aspetto, il *Cabinet* svolge la propria attività nell'assoluto riserbo a meno che l'Alta Corte non stabilisca che questa segretezza debba essere revocata nell'interesse giudiziario o per via di un interesse pubblico prevalente. Per quanto controversa, tale attribuzione è stata oggetto di diversi ragionamenti dottrinali e giurisprudenziali che sono stati vagliati, nel merito, dalla notissima Sentenza *Attorney General v. Hamilton*. In quell'occasione, la Suprema Corte stabilì che la responsabilità collettiva dell'organo esecutivo portava con sé anche la salvaguardia della riservatezza nelle discussioni inerenti al Governo e che queste non potevano essere utilizzate in sede investigativa da parte dei tribunali. Nel dettaglio della controversia qui in discorso, il *Beef Tribunal* aveva cercato di interrogare l'ex ministro Ray Burke in merito alle discussioni portate avanti dal Governo per la stipula di un contratto sull'esportazione di carni bovine. L'*Attorney General* si oppose sostenendo che queste discussioni erano confidenziali ed essendo state espresse nel *Cabinet* erano coperte dal principio di riservatezza, così come stabilito dalla Costituzione[41]. Dinanzi ai giudici costituzionali tale conclusione trovò condivisione, visto che la *Supreme Court* sostenne che la riservatezza delle discussioni interne all'organo esecutivo era un principio cardine della responsabilità collettiva del Governo (ai sensi dell'art. 28.4.2 Cost. EIRE) e, pertanto, prevale – quasi sempre – a prescindere dall'interesse pubblico in gioco in quanto il diritto alla riservatezza rappresenta un *surplus* nella salvaguardia degli interessi statali[42]. A puntualizzare tale peculiarità dell'ordinamento irlandese è stata anche l'approvazione del *National Archives Act* del 1998 che ha stabilito, tra le altre cose, l'obbligo di riservatezza per almeno trent'anni dalla data di discussione del provvedimento in sede di *Cabinet*[43].

Secondo quanto finora enunciato è chiaro che il *Taoiseach* sia una carica politica molto libera nella sua attività anche se non mancano, come si è visto, dei particolari vincoli strutturali e congiunturali che ne limitano l'operato. Tuttavia, capire fin dove questi si possa spingere non è di agevole comprensione, soprattutto se si prende in considerazione il fatto che, in dottrina, si è soliti suddividere i suoi compiti in ruoli «presidenziali» e ruoli di «capo politico»[44].

Tra i primi si possono annoverare tutti quei poteri che permettono al Capo dell'Esecutivo di essere identificato come quel soggetto disposto alla condivisione di risorse, di responsabilità e di non fuggire dalle prerogative costituzionali stabilite dall'ordinamento[45]. Al contrario, invece, tra la seconda tipologia di attività possono essere annoverati tutti quei compiti che permettono al *Taoiseach* di far proprie risorse politiche utili a concentrare il processo decisionale nelle proprie mani, facendo leva sulla propria posizione strategica rispetto

[41] Sent. Corte Suprema EIRE [1993] 2 IR 250. Testo consultato online al seguente collegamento https://ie.vlex.com/vid/attorney-general-v-hamilton-803004761.
[42] Tuttavia il caso Hamilton è solo l'ultimo in ordine di tempo che si è occupato di queste problematiche. Per approfondire sul punto v. J. Kavanagh, *op. cit.*, p. 96 e ss.
[43] Per approfondire in che modo tale disposizione normativa, riguardante la disciplina degli archivi nazionali, possa disporre di questo termine si rimanda alla lettura generale dell'atto. Consultabile in https://www.irishstatutebook.ie/eli/1986/act/11/enacted/en/print.html.
[44] Sul punto si veda quanto sostenuto da Brian Farrell. Nello specifico v. B. Farrell, *Chairman or Chief? The Role of Taoiseach in Irish Government*, Dublin, Gill and Macmillan, 1971; concetto poi ripreso in Id, *The Government*, in J. Coakley, M. Gallagher (eds.), *Politics in the Republic of Ireland*, ed. II, Limerick, PSAI Press, 1996.
[45] Ivi, pp. 179-180.

all'intero governo[46]. Da questo assunto emerge chiaramente che il "pendolo" dell'attività del Primo ministro dipende fortemente non solo dalla personalità del leader di cui si tratta, ma anche dalle particolari circostanze che egli deve affrontare durante il suo mandato[47]. In altre parole, i vari *Taoisigh* che si sono avvicendati negli ultimi decenni hanno potuto utilizzare quasi a loro piacimento i poteri discendenti dal dettato costituzionale tanto da riuscire ad accrescere il loro ruolo di "capo", relegando in second'ordine i poteri di tipo "presidenziale", generando un forte contrasto tra organi, soprattutto con il Parlamento e con lo stesso Presidente della Repubblica.

5. I rapporti tra lo *Uachtarán* e il *Taoiseach*

L'analisi sulle funzioni dello *Uachtarán* e del *Taoiseach* esposta nei paragrafi precedenti porta a ritenere che i rapporti tra questi due organi costituzionali non siano sempre distesi. Difatti, se da un lato il Presidente della Repubblica, avendo pochissimi poteri decisionali, è un profilo che dovrebbe stare "al di sopra della politica", dall'altro il *Taoiseach* rappresenta l'elemento "operativo" del "potere politico" ed esecutivo, il quale gli è attribuito direttamente dalla Costituzione. Il Primo Ministro, infatti, pur avendo il potenziale costituzionale per controllare l'intero processo decisionale, deve scontrarsi non solo con l'autorevolezza del Presidente ma deve guardarsi anche dalle continue richieste popolari, dai rapporti interni al partito che egli rappresenta e dalle attività relazionali legate agli affari interni del governo. In altri termini, il *Taoiseach* agisce sia come leader di partito sia come "amministratore delegato" dell'esecutivo irlandese poiché ha la responsabilità politica e costituzionale di far quadrare i conti e risanare la finanza pubblica. A confermare tale tesi vi sono numerosi costituzionalisti irlandesi, tra cui Casey, il quale sostiene che l'attribuzione allo *Uachtarán* soltanto di poteri limitati e discrezionali, lo renderebbe un semplice garante dello «schema costituzionale di base»[48], senza alcun potere decisionale che, in estrema sintesi, metterebbe in discussione la stessa forma semipresidenziale del Paese.

Nell'ultimo trentennio, però, qualcosa è cambiato; soprattutto all'indomani dell'insediamento ad *Áras*[49] della Presidente Mary Robinson. A tal proposito, la dottrina è concorde nell'affermare che il ruolo del Presidente della Repubblica sia stato fortemente accresciuto dal suo protagonismo e dalla sua spiccata autorevolezza. Sul punto, particolarmente rilevante è ciò che è stato sostenuto da Doyle, secondo il quale la Presidente Robinson ha dato una lettura molto più espansiva dei suoi poteri tanto da rendersi protagonista nei dibattiti legati a diverse problematiche sociali tra cui si ricorda, a titolo esemplificativo, la pace in Irlanda del Nord e le condizioni in cui versano le classi sociali meno abbienti, senza chiedere mai l'autorizzazione ad esprimere queste posizioni al Governo, eccezion fatta per i discorsi formali[50]. Per via di tale comportamento, anche i suoi successori – ivi compreso l'attuale Presidente Michael D. Higgins – hanno sempre usato questo metro di giud-

[46] Ibidem.
[47] Ibidem.
[48] J. Casey, *op. cit.*, p. 92. Sul punto, v. anche J. Coakley, *An Ambiguous Office? The Position of Head of State in the Irish Constitution*, in *Irish Jurist*, vol. 48, n. 43, 2012, p. 53 e ss.
[49] Residenza ufficiale del Presidente della Repubblica.
[50] O. Doyle, *The Constitution of Ireland: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2018, cap. 4.

izio, fino a spingersi nel 2011 all'esplicita dichiarazione avanzata dall'attuale Presidente della Repubblica secondo cui la sua sarebbe stata una Presidenza di trasformazione poiché avrebbe politicamente spinto, dall'alto della sua posizione, agli investimenti economici su tutto il territorio nazionale[51].

Tale presa di posizione, acuita ulteriormente nel 2018, ha fatto in modo che la dottrina rivalutasse al rialzo il protagonismo della Presidenza della Repubblica, sostenendo che grazie a questo interventismo l'accento sui dibattiti sociali sarebbe stato maggiore[52]. Per quanto ciò sia vero, non va dimenticato che la Costituzione irlandese attribuisce allo *Uachtarán* un ruolo pressoché cerimoniale, mantenendolo come una figura debole e non certo in grado di influenzare la politica nazionale. Tuttavia, la situazione è un po' più complessa di quella delineata all'interno del dettato costituzionale poiché, per avere un quadro completo della situazione, non si può non notare che la c.d. "Costituzione materiale", nel senso mortatiano dell'accezione[53], tende palesemente verso una conclusione opposta poiché è evidente che esista una sottile evoluzione del ruolo del Presidente, agevolato anche dalla sempre maggiore frammentarietà del panorama politico nazionale.

In questo senso, il ruolo del Presidente della Repubblica sta assumendo una veste diversa poiché esercita sempre di più i c.d. «*soft power*»[54] attraverso l'espressione di proprie opinioni che influenzano, inevitabilmente l'operato del *Taoiseach* e del *Cabinet* irlandese. Il Presidente, infatti, operando una sorta di controllo informale delle azioni del Governo (anche se probabilmente non interferisce formalmente con esso), rafforza le sue prerogative di controllo e di garanzia degli equilibri dell'ordinamento[55]. A sostenere tale ipotesi, tra l'altro, vi è anche l'art. 28.1.2. Cost. EIRE che impone al *Taoiseach* di tenere il Presidente «generalmente informato sulle questioni di politica interna e internazionale». In qualche modo questo implica che la Costituzione non prevede un Presidente meramente passivo che subisce, senza discussioni, le decisioni del suo Primo ministro. Al massimo, da questo punto di vista, è più condivisibile uno scenario dove il Presidente della Repubblica e il *Taoiseach* intrattengono tra loro rapporti, anche informali, nei quali dialogano dei temi più importanti per la vita pubblica irlandese e arrivano allo "scontro" solo se si trovano in due posizioni inconciliabili.

6. Conclusioni e spunti di riflessione

In definitiva, l'aumento dell'influenza esercitata dallo *Uachtarán* nell'ultimo trentennio ha riacceso notevolmente il dibattito sulla forma di governo irlandese il quale, allo stato attuale, è addirittura rinvigorito dall'imminente scelta che saranno chiamati a fare gli Irlandesi quando, a fine 2025, dovranno eleggere il successore di Michael D. Higgins colui che,

[51] Come si evince dal discorso d'insediamento del Presidente Michael D Higgins datato 11 novembre 2011, consultabile in https://www.rte.ie/news/special-reports/2011/1111/308589-higgins_speech/.
[52] O. Doyle, *op. cit.*, *passim*.
[53] C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940 (ristampa del 1998).
[54] M. Gallagher, *The Political Role of the President of Ireland*, in *Irish Political Studies*, vol. 27, n. 4, 2012, pp. 522-538.
[55] D. Ferri, F. Ryan, *Revisiting the Debate on Irish "Semi-Presidentialism": Tradition or Evolution*, in *DPCE Online*, vol. 57, n. 1, 2023, p. 1060 e ss.

come si è provato ad accennare *supra*, ha rivoluzionato le consuetudini costituzionali inerenti la figura dello *Uachtarán*.

Si parla di consuetudini e non di "forzature" costituzionali poiché la concezione che il Presidente della Repubblica dovesse assumere un ruolo neutrale, comportandosi come un giudice, non è prevista esplicitamente in Costituzione, ma è figlia di una lettura – costituzionalmente accettata – in cui egli assume un ruolo *super partes*. Questo assunto, però, si scontra con il fatto che il Presidente della Repubblica ottiene un mandato popolare molto forte rendendo quasi utopica una sua "passività" nell'accettare tutte le vicende politiche che si svolgono in Irlanda. Per tali motivi, così come accade per il *Taoiseach*, appare più condivisibile l'idea che l'interpretazione del ruolo di *Uachtarán* dipenda non solo dalle (poche) imposizioni costituzionali, quanto piuttosto dalla sensibilità personale di ogni singolo individuo che ricopre tale carica. Anche perché, con un mandato popolare di tale portata, quale sarebbe il senso di non potersi esprimere sulle decisioni governative?

Di conseguenza, sembra evidente che la classificazione della forma di governo irlandese sia sempre più complessa, anche considerando quanto sia cambiato l'interventismo presidenziale nella vita pubblica dell'EIRE. Volendo comunque provare a dare una definizione di questa forma di governo si potrebbe dire, come già sostenuto da Duverger, che l'Irlanda sia un semipresidenzialismo «apparente» o anche un «semipresidenzialismo a due teste»[56]. Questo perché, in qualche modo, al vertice dell'ordinamento irlandese risultano due figure monocratiche, lo *Uachtarán* e il *Taoiseach*, con la differenza che, almeno formalmente, il primo fa parte del potere legislativo e non ha poteri di sorta mentre il secondo, invece, è il *dominus* dell'indirizzo politico e del potere esecutivo.

Sposando questa lettura, servirebbe forse una revisione costituzionale in un senso più prettamente parlamentarista o più vicina al presidenzialismo puro, in modo da appiattire le problematiche di cui si è provato ad argomentare. Va detto, però, che una modifica costituzionale non sembra percorribile soprattutto per chi vorrebbe trasformare la forma di governo irlandese in un presidenzialismo in cui lo *Uachtarán* coincida con il *Taoiseach*. Questo perché la situazione attuale è molto simile al contesto del 1996 quando erano in auge le discussioni sul c.d. *Constitution Review Group* con il quale si erano messi in dubbio alcuni poteri presidenziali[57]. Più che altro, oggi come allora, vista la flebilità del dibattito sulle modifiche dell'assetto dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo ministro, sembra che esso si sia riacceso unicamente perché si è prossimi alle elezioni presidenziali, facendo trasparire l'idea che tali richieste di modifiche costituzionali siano un po' fini a sé stesse.

In ogni caso, ciò che emerge con chiarezza è che negli ultimi decenni, i Presidenti hanno rafforzato soltanto il loro ruolo informale nel parlare di questioni politiche pur non essendo specificamente coinvolti in tali dinamiche, comportando in qualche modo un contrappeso discorsivo al potere del Governo che rimane preminente nell'esercizio del potere esecutivo. Per questi motivi non pare utile alcuna revisione costituzionale né in senso presidenzialista né in senso parlamentarista, visto che le peculiarità ordinamentali irlandesi,

[56] Il concetto espresso da Maurice Duverger è ripreso in S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 9 e ss.
[57] Il riferimento è all'eliminazione del potere di rifiuto di sciogliere il *Dáil* in determinate circostanze.

per quanto uniche, mantengono un equilibrio di poteri che garantisce sia le istanze presidenziali che quelle dell'esecutivo.