

Il rinnovo della composizione della Corte costituzionale slovacca a margine delle elezioni presidenziali del 2019, tra dinamiche coabitazioniste e riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali

*Arianna Angeli**

Abstract

In January 2018, the Government started debating on the reform of constitutional judges' selection mechanism. The Slovak National Council proved to be able to introduce minor changes to the first phase of constitutional judges' selection process, through the adoption of Act no. 314/2018. However, the rejection of constitutional amendment bill no. 1060, on October 23, 2018, represented a missed opportunity to reform the Constitutional Court. The inability to find a compromise among different political forces, in fact, paved the way to a new confrontation between the President of the Republic and the National Council on the subject.

Keywords: Slovakia – Slovak Constitutional Court – Presidential elections 2019

SOMMARIO: 1. L'evoluzione dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali: dall'esperienza della Repubblica cecoslovacca alla nascita della Slovacchia indipendente. 2. La composizione della Corte costituzionale e la "crisi" sulle nomine dei seggi vacanti. 2.1 L'influenza dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali sulla composizione della Corte. 2.2. La contrapposizione tra il Presidente della Repubblica ed il Consiglio nazionale. 3. Una nuova disciplina per la Corte costituzionale. 3.1 Il progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 del 24 agosto 2018. 3.2. La legge n. 314/2018 del 24 ottobre 2018. 4. La selezione dei giudici della Corte costituzionale a margine delle elezioni presidenziali del 2019. 5. Brevi riflessioni conclusive.

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: A. Angeli, *Il rinnovo della composizione della Corte costituzionale slovacca a margine delle elezioni presidenziali del 2019, tra dinamiche coabitazioniste e riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società (NAD)*, n. 1/2019, pp.145-164. Testo consegnato alla redazione il 31 maggio 2019.

1. L'evoluzione dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali: dall'esperienza della Repubblica cecoslovacca alla nascita della Slovacchia indipendente

Dal luglio 2014 al dicembre 2017 si è verificata in Slovacchia una “crisi costituzionale” dovuta alla contrapposizione tra il neo eletto Presidente della Repubblica, Andzej Kiska – presentatosi alle elezioni del 2014 come candidato indipendente – e il Consiglio nazionale, ovvero il parlamento monocamerale slovacco, nel quale dal 2012 detiene la maggioranza il partito socialdemocratico, *Smer-SD*¹. Tale crisi ha nello specifico riguardato la sostituzione dei giudici costituzionali che avevano terminato il proprio mandato tra il 2014 e il 2016². La contrapposizione coabitazionista³ ha posto in evidenza la centralità dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali, non solo nell'assicurare la stabilità e la continuità dell'organo nell'esercizio delle proprie funzioni, ma anche nel garantire l'equilibrio e il bilanciamento dei poteri che concorrono alla sua composizione. La contrapposizione tra il Presidente della Repubblica, il Consiglio nazionale, e infine la Corte stessa – che si è pronunciata più volte sulla nomina dei giudici costituzionali⁴, ritenendo non adeguate le motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica per il ripetuto rifiuto di accettare i candidati proposti dal Consiglio nazionale – ha infatti costituito un fattore ampiamente destabilizzante per l'intero ordinamento costituzionale, in un momento storico nel quale altri ordinamenti hanno sperimentato

¹ A seguito delle elezioni del 2016, lo *Smer-SD* ha perso la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento (che aveva ottenuto nelle precedenti elezioni del 2012) ed ha formato una coalizione di governo con altri tre partiti, ossia il Partito nazionale slovacco, *Most-Híd* e *Network*. Vedi *Definitívne výsledky hlasovania* (Risultati definitivi del voto), <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html>; *Slovak Republic. Parliamentary Elections*, OSCE, Warsaw, 22-04-2016, www.osce.org/odihr/elections/slovakia/235591?download=true. Dal maggio del 2017, il partito conservatore *Network* non ha rappresentato in parlamento e non è più parte della coalizione di governo.

² Per una ricostruzione più ampia degli eventi che hanno segnato la crisi costituzionale slovacca si rimanda a A. Angeli, *Il contrasto tra capo dello Stato e Parlamento sulla nomina dei giudici costituzionali. Il positivo sviluppo della vicenda slovacca come contraltare alla degenerazione costituzionale polacca?*, in *DPCEonline*, n. 2/2018, pp. 585-591; K. Baraník, *Symposium on “The Slovak Constitutional Court Appointments Case” – Perplexities of the Appointment Process Resolved by Means of “Fire and Fury”*, in *ICONnectblog*, 24-01-2018; S. Drugda, *Symposium on “The Slovak Constitutional Court Appointments Case” – Intermezzo to the Constitutional Conflict in Slovakia: A Case Critique*, in *ICONnectblog*, 24-01-2018.

³ Non si tratta invero della prima coabitazione nella storia della Slovacchia indipendente, ma del primo esempio nel quale una coabitazione ha portato ad uno scontro tanto aspro tra gli organi del potere politico. Si è avuta una prima coabitazione tra il Presidente Ivan Gašparovič – eletto per due mandati consecutivi a partire dal 2004, dapprima come candidato del partito conservatore HDZ e successivamente come candidato indipendente – e il Primo Ministro social-democratico Robert Fico, dal 2006 al 2014.

⁴ Decisioni del II Senato del 23 ottobre 2014 (II. ÚS 718/2014 e II. ÚS 719/2014), decisione del III Senato del 15 maggio 2015 (III. ÚS 571/2014), sentenza dell'Adunanza plenaria del 28 ottobre 2015 (PL ÚS 45/2015), decisione del I Senato del 14 settembre 2016 (I. ÚS 575/2016), decisione del I Senato del 6 dicembre 2017 (I. ÚS 575/2016).

gravi «regressioni⁵» costituzionali. Si fa riferimento ai casi di Polonia e Ungheria, nei quali tuttavia l'accanimento della maggioranza governativa sulla composizione delle corti costituzionali ha rappresentato solo il primo passo di un più ampio attacco al sistema costituzionale dei *checks and balances*, che è arrivato ad assumere i tratti di un'involuzione autoritaria⁶.

La crisi slovacca, al contrario, ha avuto origine all'interno di un sistema costituzionale nel quale il ruolo della giustizia costituzionale è storicamente radicato. Nell'ambito della Repubblica cecoslovacca, la prima entità statale comune dei cechi e degli slovacchi, la legge del 29 febbraio 1920, premessa alla Carta costituzionale del 1920⁷, prevedeva l'istituzione di un organo di giustizia costituzionale (artt. 1-3), il quale si insediò nel 1921, subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione⁸. La Corte costituzionale cecoslovacca – insieme a quella austriaca⁹ – ha rappresentato il primo esempio di un organo *ad hoc* incaricato del controllo di costituzionalità delle leggi, ispirato alle teorie di Hans Kelsen¹⁰. A differenza della Corte austriaca, però, l'attività della Corte costituzionale cecoslovacca nel periodo della prima Repubblica non fu particolarmente incisiva¹¹.

La Corte si componeva di sette membri, due dei quali eletti dal *plenum* della Suprema Corte amministrativa tra i propri membri, due eletti dal *plenum* della Suprema Corte di Giustizia tra i propri membri e tre nominati dal Presidente della

⁵ A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*. Trattato di diritto pubblico comparato fondato e diretto da G.F. Ferrari, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2019.

⁶ J. Sawicki, *Dall'Europa un primo serio argine all'involuzione autoritaria in Polonia: ma non si tratta della procedura ex art. 7 TUE*, in *Nomos*, n. 3/2018.

⁷ La Cecoslovacchia, al pari di altre esperienze precedenti (Impero Austro-ungarico e Francia III Repubblica) e coeve (Finlandia e Repubblica federale austriaca), era dotata di una Costituzione pluristatuale. La legge del 29 febbraio 1920, premessa alla Costituzione, la legge che dava attuazione all'art. 129 della Costituzione sui diritti linguistici e la legge che istituiva il Senato costituivano parte integrante della Costituzione. J. Hoetzl, V. Jachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Politika, Prague, 1920.

⁸ Il 9 marzo 1920 venne approvata la l. 162/1920 «Sulla Corte costituzionale». Il regolamento della Corte venne adottato dal *plenum* della Corte stessa il 19 maggio 1922. In materia si rinvia a A. Giannini, *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale*, Istituto per l'Europa orientale, Roma, 1929; M. Cappelletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1973; M. Olivetti, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, in M. Olivetti, T. Groppi (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 44; A. Di Gregorio, *La transizione in Cecoslovacchia. Principali profili di diritto costituzionale*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 246.

⁹ Quando la Corte costituzionale iniziò ad operare, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1920, il 17 novembre 1921, la Corte costituzionale austriaca, istituita dalla Costituzione del 1° ottobre 1920 aveva già iniziato la propria attività da diversi mesi.

¹⁰ W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2005, pp. 1 ss.

¹¹ T. Langášek, *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948* (La Corte costituzionale della Repubblica cecoslovacca e le sue sorti negli anni 1920-1948), Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, pp. 319 ss. Nel suo primo mandato (1921-1931), la Corte costituzionale cecoslovacca adottò una sola decisione, nel 1922. La Corte non venne più adita dagli organi legittimati negli anni successivi. Nel periodo dal 1931 al 1938, nella quale non era operativa, furono sottoposte diverse questioni alla Corte, sulle quali però questa non poté pronunciarsi. M. Olivetti, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, cit. p. 44.

Repubblica. Veniva inoltre eletto un eguale numero di sostituti, per un totale di 14 membri¹². Il Presidente della Repubblica nominava i giudici costituzionali ed i rispettivi sostituti scegliendoli da una lista di tre candidati presentata dalla Camera dei Deputati, dal Senato e dalla Dieta della Rutenia subcarpatica e la nomina era controfirmata dal primo ministro. Il capo dello Stato nominava inoltre il presidente della Corte tra i tre giudici di nomina presidenziale, mentre il vice-presidente era eletto dai giudici stessi. I candidati alla carica di giudice dovevano essere in possesso dei requisiti per essere eletti al Senato, avere esperienza nelle materie giuridiche ed avere compiuto 45 anni; mentre per quanto concerne le clausole di incompatibilità, i giudici costituzionali non potevano essere membri dell'Assemblea nazionale, ossia il parlamento bicamerale composto dalla Camera dei Deputati e del Senato (art. 20, c. 6, Carta cost.). La Corte si sarebbe rinnovata nella sua interezza dopo dieci anni dalla sua costituzione. Di conseguenza, qualora un giudice/sostituto non fosse stato in grado di svolgere le proprie funzioni, non si sarebbe potuto procedere alla selezione di un nuovo giudice e la Corte avrebbe dovuto operare in composizione ridotta. La Corte inoltre non costituiva un organo permanente: i giudici avrebbero continuato a svolgere la propria professione, ad eccezione dei membri dell'Assemblea nazionale¹³.

Alcune difficoltà in relazione alla selezione dei giudici costituzionali emersero già nel 1931, al termine del primo mandato della Corte, non solo a causa dell'incapacità delle assemblee di trovare un accordo politico sui candidati, ma anche per il timore del Governo di una pronuncia della Corte in materia di legislazione delegata. Il *plenum* decise per questo che i giudici costituzionali sarebbero rimasti in carica fino all'elezione dei propri successori e dei relativi sostituti. Di fatto, però, la Corte continuò ad esistere solo sulla carta. I nuovi giudici costituzionali vennero selezionati solo sette anni più tardi, il 10 maggio 1938¹⁴.

La Corte costituzionale continuò ad operare, sulla base di una normativa riformata¹⁵, anche a seguito degli Accordi di Monaco del 30 settembre 1938 ed alla cessione della regione dei Sudeti alla Germania – che segnarono l'inizio della c.d. Seconda Repubblica cecoslovacca – fino al definitivo smembramento dello Stato cecoslovacco. Tuttavia, al termine del secondo conflitto mondiale, la Corte costituzionale non venne ricostituita. Dopo la presa del potere del partito comunista cecoslovacco, attraverso il colpo di Stato del febbraio 1948, venne approvata la Costituzione del 9 maggio 1948¹⁶, la quale in ossequio al principio dell'unità del potere statale, attribuì il controllo di costituzionalità al *presidium* dell'Assemblea nazionale (art. 65, cost. 1948).

¹² Legge «Sulla Corte costituzionale». I sostituti dei giudici costituzionali ricevettero copertura costituzionale solo a seguito delle riforme del 1938. M. Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa orientale*, Cedam, Padova, 1999, p. 107.

¹³ T. Langášek, *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*, cit.

¹⁴ P. Cruz Villalon, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1919-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 277-299. M. Olivetti, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, cit., p. 44.

¹⁵ La disciplina della Corte costituzionale venne riformata dalla l. cost. 328/1938 «Sull'autonomia della Rutenia sub-carpatica» e dalla l. cost. 299/1938 «Sull'autonomia della Slovacchia», entrambe del 22 novembre 1938.

¹⁶ L. cost. 150/1948 del 9 maggio 1948.

Nel periodo che seguì la Primavera di Praga – e l’invasione degli eserciti dei paesi del Patto di Varsavia – venne approvata la legge costituzionale n. 143/1968 «Sulla Federazione cecoslovacca» del 27 ottobre 1968, la quale prevedeva l’istituzione di tre corti costituzionali, ossia la Corte costituzionale della Repubblica socialista cecoslovacca e di ciascuna delle due Repubbliche (capitolo VI, l. cost. 143/1968). Tali disposizioni però non trovarono mai attuazione fino al crollo del regime socialista¹⁷.

Nel contesto della transizione e dell’emergere della questione federale – che portò infine alla dissoluzione pacifica della Federazione – si manifestò in Cecoslovacchia l’esigenza di introdurre una Corte costituzionale *super partes*, incaricata di risolvere i contrasti tra norme ed i conflitti di competenza tra la Federazione e le Repubbliche¹⁸, che venne istituita nel 1991¹⁹. La Corte costituzionale si componeva di dodici membri, di cui sei erano eletti dalla Repubblica ceca e sei dalla Repubblica slovacca. I giudici costituzionali erano nominati dal Presidente della Repubblica su proposta dell’Assemblea federale, del Consiglio nazionale ceco (ossia l’organo di rappresentanza ceco) e del Consiglio nazionale slovacco (l’organo di rappresentanza slovacco), e rimanevano in carica per un mandato di sette anni. I tre organi legislativi eleggevano ciascuno otto candidati (nel caso dell’Assemblea federale, quattro candidati cechi e quattro slovacchi), per un totale di 24 candidati, ovvero il doppio del numero dei giudici. I candidati alla carica di giudice costituzionale dovevano essere in possesso dei requisiti per essere eletti all’Assemblea federale, avere compiuto 35 anni, avere una laurea in legge ed avere esercitato una professione giuridica per almeno dieci anni (art. 10, l. cost. 91/1991). A differenza dunque del precedente modello disciplinato dalla Carta costituzionale del 1920, nel bilanciamento delle autorità che prendevano parte al processo di selezione dei giudici costituzionali veniva eliminato il potere giudiziario e rafforzato il ruolo dell’assemblea. Si volevano in questo modo escludere personalità compromesse con il precedente regime²⁰. Infine, il presidente ed il vicepresidente della Corte erano nominati dal Presidente della Repubblica federale tra i giudici della Corte stessa (art. 11, l. cost. 91/1991).

A seguito della proclamazione della solenne dichiarazione di sovranità il 17 luglio 1992, il 1° settembre dello stesso anno la Slovacchia ha approvato una nuova Costituzione, entrata in vigore in parte il 1° ottobre 1992 e in parte il 1° gennaio 1993. Allo stesso tempo, il Consiglio nazionale ceco ha adottato una nuova

¹⁷ M. Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa orientale*, cit., p. 110; A. Di Gregorio, *La transizione in Cecoslovacchia*, cit., pp. 249 ss.; A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali*, in A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, Rimini, 2013, p. 120.

¹⁸ A. Di Gregorio, *Giustizia costituzionale e diritto internazionale nei paesi dell’Europa centro-orientale e balcanica*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L’Europa di domani: Verso l’allargamento dell’Unione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 285 ss.; A. Di Gregorio, *Lo scioglimento della Cecoslovacchia: aspetti politico-costituzionali*, cit., pp. 124-125.

¹⁹ L. cost. 91/1991 del 27 febbraio 1991, www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/History/Constitutional_act_1991.pdf.

²⁰ A. Di Gregorio, *La transizione in Cecoslovacchia*, cit.

Costituzione il 16 dicembre 1992. Infine, la Repubblica ceca e la Slovacchia sono nati come Stati indipendenti il 1° gennaio 1993.

A differenza della Costituzione ceca del 1992²¹, la Costituzione slovacca, nella versione originaria, ha introdotto dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali molto simili a quelli previsti dalla l. cost. 91/1991 della Federazione cecoslovacca. Secondo quanto stabilito dall'art. 134, commi 1-2, cost. nella versione approvata nel 1992, la Corte costituzionale si componeva infatti di dieci giudici nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni tra venti candidati proposti dal Consiglio nazionale²². Tale disposizione è stata successivamente emendata dalla l. cost. 90/2001 del 23 febbraio 2001, la quale ha introdotto un'ampia riforma della Costituzione²³.

La revisione costituzionale del 2001 – pur conservando i caratteri di fondo del sistema precedente – ha significativamente aumentato il numero e la durata del mandato dei giudici costituzionali ed ha escluso che questi possano essere rieletti, al fine di assicurare una maggiore autonomia alla Corte. Infatti, il nuovo articolo 134 cost. prevede che la Corte costituzionale sia composta da tredici giudici nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio nazionale per un mandato di dodici anni (art. 134, commi 1-2, cost.). Il Consiglio nazionale propone un numero doppio di candidati (art. 134, c. 2, cost.) e i giudici costituzionali non sono rieleggibili (art. 134, c. 3, cost.).

Non sono invece state apportate modifiche ai requisiti per avere accesso alla carica di giudice costituzionale, già molto più rigidi rispetto a quanto previsto dalla legge costituzionale federale 91/1991. Secondo quanto previsto dall'art. 134, c. 3: «può essere nominato giudice della Corte costituzionale il cittadino della Repubblica slovacca eleggibile al Consiglio nazionale, che abbia compiuto 40 anni, che abbia una formazione giuridica di livello universitario e che abbia svolto per almeno 15 anni una professione di tipo giuridico». A differenza di quanto previsto dalla Costituzione ceca del 1992 – la quale fa riferimento sia a requisiti professionali che morali, anche se in maniera vaga²⁴ – nella Costituzione slovacca non si fa riferimento a requisiti “moralì” per avere accesso alla carica di giudice. È stata invece mantenuta in Slovacchia la stessa formulazione della legge costituzionale federale per quanto concerne la selezione del presidente e del vicepresidente della Corte, i quali sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i giudici della Corte stessa (art. 135, cost.).

Infine, un elemento che necessita di essere preso in considerazione concerne le maggioranze richieste per la selezione dei candidati alla carica di giudice

²¹ La Corte costituzionale si compone di 15 giudici, nominati per un mandato di dieci anni. I giudici costituzionali sono nominati dal Presidente della Repubblica col consenso del Senato (art. 84, commi 1 e 2, cost. ceca).

²² Il 15 febbraio 1993 è stata approvata la legge «Sull'organizzazione della Corte costituzionale, sui procedimenti dinanzi alla Corte e sullo status dei giudici».

²³ Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Documents. Working papers*, Council of Europe, Strasbourg, 2006, p. 193; A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia (1992)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Cedam, Padova, 2013, pp. 299-350.

²⁴ Art. 84, c. 3, cost. ceca: «Può essere nominato giudice della Corte costituzionale un cittadino dalla reputazione irreprensibile, che sia eleggibile al Senato, con formazione universitaria di tipo giuridico e che abbia svolto per almeno dieci anni una professione giuridica».

costituzionale. In Slovacchia non è infatti richiesta una maggioranza qualificata – e dunque non è necessario il sostegno delle opposizioni – nell’elezione dei candidati alla carica di giudice costituzionale. I candidati sono eletti a «maggioranza di oltre la metà dei voti dei membri presenti»²⁵. È inoltre previsto un *quorum* costitutivo di «oltre la metà» dei membri del Consiglio nazionale²⁶. Per eleggere i candidati alla carica di giudice della Corte costituzionale sono dunque sufficienti 39 voti.

2. La composizione della Corte costituzionale e la “crisi” sulle nomine dei seggi vacanti

2.1 L’influenza dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali sulla composizione della Corte

Si ritiene utile proporre una rappresentazione schematica della composizione della Corte costituzionale, a seguito della nascita della Slovacchia come Stato indipendente, per chiarire come i meccanismi di selezione dei giudici costituzionali abbiano concretamente operato²⁷.

Questo prospetto consente di individuare il momento nel quale è stato introdotto il prolungamento della durata del mandato e l’aumento del numero dei giudici (revisione costituzionale del 2001). Lo schema inoltre pone in evidenza il periodo nel quale la Corte ha operato in composizione ridotta, dal 2014 al 2017, a causa dell’impossibilità di raggiungere un accordo tra il Presidente della Repubblica, il Consiglio nazionale e la Corte costituzionale sulla nomina dei giudici costituzionali. Infine, la Corte si compone oggi di soli sette giudici, vi sono dunque sei posizioni vacanti.

I precedenti giudici costituzionali

Giudice	Inizio mandato	Termine mandato	Note
Ján Klučka	21 gennaio 1993	30 aprile 2004	Due mandati consecutivi di 7 anni. Il giudice non ha portato a termine il secondo mandato perché nel 2004 è diventato giudice del Tribunale di prima istanza dell’UE
Julius Cernak	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Milan Čič (presidente)	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Anna Danielčáková	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Ján Drgonec	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Viera Mrázová	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni

²⁵ Regolamento del Consiglio nazionale, art. 115, c. 1, www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.pdf.

²⁶ Costituzione, art. 84, c. 1 e regolamento del Consiglio nazionale, art. 23, c. 6.

²⁷ In www.ustavnysud.sk/galeria-sudcov-predchadzajucich-funkcnych-obdobi.

Štefan Ogurčák (vicepresidente)	22 gennaio 1993	21 gennaio 2007	Due mandati consecutivi di 7 anni
Richard Rapant	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Miloš Seemann	22 gennaio 1993	28 febbraio 1997	Un mandato di 7 anni, non portato a termine poiché nel 1997 il giudice si è dimesso per motivi di salute
Tibor Šafárik	22 gennaio 1993	21 gennaio 2000	Un mandato di 7 anni
Ľubomír Dobrík ²⁸	1° marzo 1997	29 febbraio 2016	Un mandato di 7 anni e un mandato di 12 anni
Ján Mazák (presidente)	22 gennaio 2000	30 settembre 2006	Un mandato di 7 anni, non portato a termine perché dal 2006 il giudice è avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE.
Eduard Bárány (vicepresidente)	20 gennaio 2000	21 gennaio 2007	Un mandato di 7 anni
Daniel Šváby	22 gennaio 2000	30 aprile 2004	Un mandato di 7 anni, non portato a termine perché nel 2004 è diventato giudice del Tribunale di prima istanza dell'UE
Juraj Babjak	20 gennaio 2000	21 gennaio 2007	Un mandato di 7 anni
Alexander Bröstl	20 gennaio 2000	21 gennaio 2007	Un mandato di 7 anni
Juraj Horváth	4 luglio 2002	4 luglio 2014	Un mandato di 12 anni
Ján Luby ²⁹	4 luglio 2002	4 luglio 2014	Un mandato di 12 anni
Ján Auxt ³⁰	4 luglio 2002	4 luglio 2014	Un mandato di 12 anni
Ľudmila Gajdošíková	22 gennaio 2000	16 febbraio 2019	Un mandato di 7 anni e un mandato di 12 anni
Lajos Mészáros	22 gennaio 2000	16 febbraio 2019	Un mandato di 7 anni e un mandato di 12 anni
Peter Brňák	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni
Sergej Kohut	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni
Milan Ľalík (vice-presidente)	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni
Ivetta Macejková (presidente)	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni
Marianna Mochnáčová	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni

²⁸ Non vi è coincidenza tra la scadenza del mandato del giudice uscente e l'inizio della decorrenza del mandato del giudice subentrante. La posizione è rimasta vacante per oltre un anno.

²⁹ Non vi è coincidenza tra la scadenza del mandato del giudice uscente e l'inizio della decorrenza del mandato del giudice subentrante. La posizione è rimasta vacante per oltre tre anni.

³⁰ Non vi è coincidenza tra la scadenza del mandato del giudice uscente e l'inizio della decorrenza del mandato del giudice subentrante. La posizione è rimasta vacante per oltre tre anni.

Ladislav Orosz	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni
Rudolf Tkáčik	16 febbraio 2007	16 febbraio 2019	Un mandato di 12 anni

I giudici della Corte costituzionale in carica

Jana Baricová	10 luglio 2014	10 luglio 2026	Un mandato di 12 anni
Miroslav Duriš	14 dicembre 2017	14 dicembre 2029	Un mandato di 12 anni
Jana Laššáková	14 dicembre 2017	14 dicembre 2029	Un mandato di 12 anni
Mojmír Mamojka	14 dicembre 2017	14 dicembre 2029	Un mandato di 12 anni
Ivan Fiačan (presidente)	17 aprile 2019	17 aprile 2031	Un mandato di 12 anni
Luboš Szigeti (vicepresidente)	17 aprile 2019	17 aprile 2031	Un mandato di 12 anni
Peter Molnár	17 aprile 2019	17 aprile 2031	Un mandato di 12 anni

2.2 La contrapposizione tra il Presidente della Repubblica ed il Consiglio nazionale

Nei mesi di aprile e maggio 2014, il Consiglio nazionale – nel quale deteneva la maggioranza il partito social-democratico *Smer-SD* – ha eletto sei candidati alla carica di giudice costituzionale, per tre posizioni che si sarebbero rese vacanti nel luglio del 2014. Nel luglio del 2014, il Presidente della Repubblica Kiska – eletto quello stesso anno come candidato indipendente – ha proceduto alla nomina di uno solo tra i sei candidati e si è rifiutato di nominare i giudici per le rimanenti due posizioni vacanti, ritenendo che nessuno degli altri cinque candidati fosse in possesso dei requisiti per avere accesso alla carica. In particolare, il Presidente ha ritenuto che i candidati eletti dal parlamento non fossero in possesso di adeguate competenze in materia di diritto costituzionale e nella conoscenza di una lingua straniera. La situazione si è aggravata nel momento in cui il Consiglio nazionale, nel dicembre 2015, ha proceduto alla nomina di altri due candidati per un'ulteriore posizione che si sarebbe resa vacante nel febbraio del 2016. Nel luglio 2016, il Presidente della Repubblica si è rifiutato ancora una volta di nominare i candidati selezionati, con motivazioni analoghe.

Nel dicembre 2017, il Presidente della Repubblica ha deciso di porre fine alla contrapposizione con il Parlamento nominando tutti i giudici la cui posizione si era resa vacante tra il 2014 e il 2016. Tuttavia, la crisi poteva dirsi solo in parte risolta³¹, poiché il mandato di ben nove giudici su tredici sarebbe terminato di lì poco, il 16 febbraio 2019. L'inadeguatezza dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali emersa nel contesto della crisi avrebbe potuto ripresentarsi su più ampia scala. Infatti, con la cessazione del mandato di un numero elevato di giudici, eventuali difficoltà nella selezione dei nuovi avrebbero reso inoperativa la Corte costituzionale, che non sarebbe stata in grado di esercitare le funzioni previste dall'art. 131 della Costituzione³², tra le quali il controllo di conformità delle leggi

³¹ M. Ovádek, *Drama or Serenity? Upcoming Judicial Appointments at the Slovak Constitutional Court*, in *VerfBlog*, 29-01-2018.

³² Art. 131 c. 1. La Corte costituzionale decide nel *plenum* delle questioni indicate agli artt. 105, c. 2 (amnistia), 107 (violazione dolosa o alto tradimento del Presidente della Repubblica), 125, c. 1 lett. a)

alla Costituzione ed ai trattati, sulle quali decide il *plenum* della Corte a maggioranza assoluta dei membri, ovvero sette giudici.

3. Una nuova disciplina per la Corte costituzionale

Per scongiurare il rischio di paralisi dell'attività della Corte costituzionale, nel gennaio 2018, i partiti della coalizione di governo – ovvero il partito socialdemocratico *Smer-SD*, il Partito nazionale slovacco e il partito della minoranza ungherese *Most-Híd* – hanno dato avvio ad un processo di riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali, che ha ricevuto un'ampia copertura da parte dei *media*³³.

Il 22 maggio 2018, un gruppo di eminenti giuristi – che comprendeva giudici in carica ed ex giudici della Corte costituzionale e della Corte suprema, giudici di tribunali internazionali, docenti universitari, avvocati ed esperti di diritto costituzionale³⁴ – ha presentato spontaneamente un proprio progetto di riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali. I principali aspetti affrontati nel progetto – e più in generale nell'ambito del processo di riforma della normativa sulla Corte costituzionale – riguardavano l'aumento della maggioranza per l'elezione dei candidati da parte del Consiglio nazionale (da semplice a qualificata nella prima votazione e assoluta nella seconda), una modifica del procedimento di valutazione e delle audizioni in parlamento dei candidati, ed elevati requisiti morali e professionali per avere accesso alla carica³⁵.

Il 28 maggio 2018, il Ministro della Giustizia, Gábor Gál, ha presentato una proposta nella quale venivano affrontati gli stessi aspetti, ampiamente discussa dai *media* nei mesi di luglio e agosto³⁶. Entrambi i progetti di riforma avrebbero reso

(conformità delle leggi alla Costituzione, alle leggi costituzionali ed ai trattati) e b) (conformità di decreti e regolamenti alla Costituzione, alle leggi costituzionali, ai trattati ed alle leggi), 125a, c. 1 (conformità dei trattati alla Costituzione ed alle leggi costituzionali precedente all'approvazione da parte del Consiglio nazionale), 125b, c. 1 (conformità dell'oggetto di un referendum alla Costituzione ed alle leggi costituzionali), 128 (interpretazione della Costituzione e delle leggi costituzionali), 129, commi 2-6 (costituzionalità e legalità delle elezioni parlamentari, presidenziali, amministrative ed europee; ricorsi contro i risultati dei referendum e della votazione popolare di revoca del Presidente della Repubblica slovacca; scioglimento/sospensione di un partito/movimento politico; stato di assedio/stato di emergenza) 136, commi 1 e 2 (consenso alla perseguibilità penale/arresto del giudice costituzionale/procuratore generale/giudice e azione disciplinare del presidente/vicepresidente della Corte suprema/procuratore generale), 138, c. 2 lett. b) e c) (destituzione di un giudice costituzionale), nel caso i Senati della Corte abbiano adottato pareri discordanti, della soluzione delle questioni interne e della proposta del bilancio della Corte costituzionale.

³³ *Vyzývame na širšiu odbornú diskusiu o voľbe ústavných sudcov* (Chiediamo un più ampio dibattito sull'elezione dei giudici costituzionali), *Vialuris*, 22-1-2018, <https://viaiuris.sk/aktuality/vyzyvame-na-sirsiu-odbormu-diskusiu-o-volbe-ustavnych-sudcov/>.

³⁴ *Právnicki navrhujú zásadné zmeny vo výbere nových ústavných sudcov* (I giuristi propongono importanti cambiamenti nella selezione dei nuovi giudici costituzionali), in *Vialuris*, 22-05-2018, <https://viaiuris.sk/aktuality/pravnici-navrhju-zasadne-zmeny-vo-vybere-novych-ustavnych-sudcov/>.

³⁵ *Návrh zmien vo výbere sudcov Ústavného súdu SR* (Proposta di modifica dell'elezione dei giudici costituzionali della Repubblica slovacca), *Vialuris*, 22-05-2018, <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2018/05/20180522-priloha-Návrh-zmien-vo-vybere-sudcov-ÚS.pdf>.

³⁶ Reperibile al sito www.justice.gov.sk. Si ricorda che la riforma della Corte costituzionale costituisce uno dei principali punti del programma del partito della minoranza ungherese in

necessari sia emendamenti alla Costituzione che la modifica della legge sulla Corte costituzionale.

Il 24 agosto 2018 il Governo ha presentato in parlamento il progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 «Che modifica la Costituzione della Repubblica slovacca n. 460/1992, come emendata»³⁷ e il progetto di legge n. 1061 «Sulla Corte costituzionale e sulla modifica e integrazione di altre leggi»³⁸. Il progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 non è stato approvato in III lettura il 23 ottobre 2018, mentre il progetto di legge n. 1061, in una versione completamente rivista rispetto al progetto originario, è stato approvato il 24 ottobre 2018. La portata della riforma – che si limita a pochi aspetti relativi al procedimento di selezione dei candidati ed ai requisiti “moralì” per avere accesso alla carica di giudice – è risultata drasticamente ridotta.

3.1 Il progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 del 24 agosto 2018

Nel progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 si prevedeva la modifica di ben cinque articoli e l’aggiunta di tre nuovi articoli della Costituzione³⁹. La novità più importante concerneva l’innalzamento della maggioranza richiesta per l’elezione dei candidati alla carica di giudice costituzionale «dalla maggioranza dei voti alla presenza di oltre la metà dei membri del Consiglio nazionale», ossia 39 voti, alla «maggioranza assoluta dei membri del Consiglio nazionale», ossia 76 voti⁴⁰. Come sottolineato nella relazione di accompagnamento, l’innalzamento della maggioranza avrebbe assicurato una maggiore legittimazione al candidato eletto alla carica di giudice costituzionale.

Una seconda modifica di rilievo riguardava l’introduzione di ulteriori requisiti per l’accesso alla carica (art. 134, c. 3 cost.). Si richiedeva infatti che un giudice della Corte costituzionale – oltre ad essere cittadino della Repubblica slovacca, eleggibile al Consiglio nazionale, in possesso di una formazione giuridica di livello universitario, che avesse svolto per almeno 15 anni una professione di tipo giuridico – avesse compiuto 45 anni, fosse un giurista di chiara fama e irreprensibile, e che il

Slovacchia e *junior partner* della coalizione di governo *Most-Híd*, al quale appartiene sia il Ministro della Giustizia in carica Gál, il quale ha iniziato il proprio mandato nel marzo 2018, sia il suo predecessore, Lucia Žitňanská. R. Minarechová, *Justice Minister Gál Wants More Efficient Courts and Registers*, 29-05-2018, <https://spectator.sme.sk/c/20836204/new-minister-wants-to-continue-with-initiated-projects.html>; M. Steuer, *On the Brink of Joining Poland and Hungary: The Night of Surprises in the Slovak Parliament*, in *VerfBlog*, 25-10-2018.

³⁷ Progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060, del 24 agosto 2018, www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6913.

³⁸ Progetto di legge n. 1061, del 24 agosto 2018, www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6914.

³⁹ Nell’ordine, era prevista la modifica degli articoli 84, c. 3 e 134 c. 3, l’aggiunta dell’art. 136, c. 4, la modifica degli articoli 138, c. 2 e 140, l’aggiunta dell’art. 146a, la modifica dell’art. 147 e l’aggiunta dell’art. 154g.

⁴⁰ Il punto 1 del progetto di legge n. 1060 modificava l’art. 84, c. 3 cost., prevedendo che per l’espressione del consenso alla ratifica di un trattato internazionale, l’adozione di una legge rinviata dal Presidente della Repubblica ai sensi dell’art. 102 lett. o) e «l’elezione di un candidato alla carica di giudice costituzionale» fosse necessaria l’approvazione da parte del Consiglio nazionale a «maggioranza assoluta dei suoi membri».

suo stile di vita desse rassicurazioni sul fatto che avrebbe svolto i suoi compiti in modo corretto, onesto, indipendente e imparziale. Veniva dunque innalzata l'età minima prevista per accedere alla carica di giudice, da 40 a 45 anni. Come chiarito nella relazione di accompagnamento, tale disposizione era finalizzata a selezionare candidati dotati di maggiore esperienza e con una migliore preparazione giuridica. Allo stesso tempo, accanto a requisiti professionali venivano richieste particolari qualità morali – tuttavia espresse in modo vago – che garantivano che il candidato avrebbe svolto le funzioni in maniera adeguata.

La riforma eliminava la facoltà del Presidente della Repubblica, su richiesta del Consiglio giudiziario, di fare cessare dalle proprie funzioni un giudice costituzionale al raggiungimento del 65° anno di età (art. 147, c. 2 nella formulazione attualmente in vigore), prevedendo che in ogni caso il giudice costituzionale sarebbe cessato dalle proprie funzioni il 31 dicembre dell'anno di compimento del 70° anno di età (nuovo art. 146a). Come sottolineato nella relazione di accompagnamento, veniva così introdotto il principio della «prevedibilità della cessazione dalla carica». Allo stesso tempo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio giudiziario, conservava la facoltà di destituire un giudice se le sue condizioni di salute non gli avessero consentito per lungo tempo, almeno un anno, di esercitare regolarmente i propri doveri.

Nel progetto di legge di revisione costituzionale si prevedeva inoltre che la disposizione relativa alla cessazione delle funzioni al raggiungimento del 70° anno di età si applicasse anche ai giudici in carica. Tale disposizione di fatto avrebbe portato, in un breve arco di tempo, al rinnovamento quasi totale della composizione della Corte⁴¹.

Il nuovo art. 138, c. 2 lett. b prevedeva che il Presidente della Repubblica potesse destituire un giudice costituzionale sulla base di un provvedimento disciplinare della Corte costituzionale – oltre che per avere posto in essere un'azione incompatibile con l'esercizio delle funzioni di giudice costituzionale – in relazione alla perdita dei requisiti «che assicurano che la funzione sia esercitata in maniera corretta, onesta, indipendente e imparziale», ossia un requisito vago e non esplicitato.

Il Consiglio nazionale ha inviato il testo del progetto di legge di revisione costituzionale alla commissione costituzionale il 12 settembre 2018, la quale ha presentato il proprio parere il 10 ottobre 2018 (risoluzione n. 452 del 10 ottobre 2018). La commissione costituzionale ha ritenuto infondato l'innalzamento dell'età minima per accedere alla carica di giudice costituzionale (da 40 a 45 anni), poiché nella fase attuale emergerebbe invero un problema opposto, legato al superamento da parte dei giudici costituzionali dell'età massima prevista per esercitare tali funzioni, ossia 65 anni. L'età proposta è addirittura più alta di quella richiesta per il capo dello Stato.

Il 23 ottobre 2018 il testo del progetto di legge di revisione costituzionale è stato modificato ed è stato introdotto un diverso meccanismo di selezione dei giudici, articolato in due fasi (simile a quello proposto dal gruppo di esperti il 22 maggio 2018). Nella prima votazione si richiedeva una maggioranza qualificata dei tre quinti

⁴¹ Qualora il progetto di revisione costituzionale fosse stato approvato avrebbe portato alla cessazione del mandato di Mamojka nel 2020 invece che nel 2029, di Baricová nel 2022 invece che nel 2026 e di Laššáková nel 2023 invece che nel 2029.

(90 voti). Il candidato che avesse ottenuto tale maggioranza sarebbe stato nominato senza l'approvazione del capo dello Stato. Qualora tale maggioranza non fosse stata raggiunta nella prima votazione, dalla seconda sarebbe stata richiesta la maggioranza assoluta dei membri del parlamento (76 voti) per l'elezione di una coppia di candidati per ogni posizione aperta – invece di un gruppo di candidati per tutte le posizioni aperte – tra i quali il Presidente della Repubblica avrebbe selezionato un giudice. Tale meccanismo si discostava da quello attualmente in vigore, non solo per le differenti maggioranze richieste, ma perché indicava esplicitamente per ogni posizione vacante la coppia di candidati tra i quali il Presidente della Repubblica era chiamato a selezionare un giudice costituzionale⁴².

La modifica – che avrebbe determinato il passaggio da un modello «collaborativo» ad un modello «di tipo tedesco» per la prima votazione⁴³ – è stata aspramente criticata dalla dottrina e dai media, perché radicalmente differente nei contenuti rispetto alle proposte discusse nei mesi precedenti, ma anche perché introdotta poche ore prima della votazione del testo in III lettura, la sera del 23 ottobre 2018⁴⁴. Come già detto, il progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 non è stato approvato.

Nonostante le critiche sollevate, il fallimento della revisione costituzionale ha rappresentato un'occasione mancata di riforma, che avrebbe portato all'introduzione di un sistema più rigido e garantista per l'elezione dei candidati alla carica di giudice costituzionale.

3.2 La legge n. 314/2018 del 24 ottobre 2018

Il progetto di legge n. 1061 – ampiamente modificato a seguito della mancata approvazione del progetto di legge di revisione costituzionale n. 1060 – è stato approvato in III lettura il 24 ottobre 2018, ed è divenuto l. 314/2018 «Sulla Corte costituzionale e sulla modifica e integrazione di altre leggi». La l. 314/2018 è entrata in vigore in parte il 15 novembre 2018 e in parte il 1° marzo 2019⁴⁵.

La l. 314/2018 ha introdotto significative innovazioni nella prima fase nella quale si articola il procedimento di selezione dei giudici costituzionali, ovvero l'elezione

⁴² L'emendamento del 23 ottobre 2018 è stato proposto da un deputato del partito maggioritario della coalizione di governo, lo *Smer-SD*. M. Steuer, *On the Brink of Joining Poland and Hungary: The Night of Surprises in the Slovak Parliament*, cit. A parere di Steuer, tale meccanismo rafforzerebbe il parlamento – e la maggioranza parlamentare in particolare – consentendo di selezionare contemporaneamente un candidato più qualificato ed uno non idoneo alla posizione, in modo da esercitare un'influenza indiretta sulla scelta del Presidente.

⁴³ M. Steuer, *On the Brink of Joining Poland and Hungary: The Night of Surprises in the Slovak Parliament*, cit.

⁴⁴ *Parliament: Election of Constitutional Court judges Will Not Change*, 24-10-2018, <https://spectator.sme.sk/c/20945235/parliament-election-of-constitutional-judges-will-not-change.html>.

⁴⁵ Secondo quanto previsto dalla sezione IX, l. 314/2018, la legge entra in vigore il 15 novembre 2018, «ad eccezione della sezione I, artt. 1-3, 16-28, 32-248, 250-251, sezione II, sezione VI e sezione VIII, che entreranno in vigore il 1° marzo 2019». Tra il 15 novembre 2018 e il 28 febbraio 2019, la Corte costituzionale è stata disciplinata, oltre che dalla Costituzione (artt. 124-140): dalla legge n. 38/1993 come emendata dalla l. 314/2018, la quale è rimasta in vigore fino al 28 febbraio 2018 e dalle disposizioni della l. 314/2018 entrate in vigore il 15 novembre 2018.

dei candidati da parte del Consiglio nazionale, per quanto concerne in particolare i soggetti abilitati a presentare le proposte, le modalità di valutazione dei candidati e la pubblicità del procedimento.

Innanzitutto, la legge 314/2018 amplia il numero di soggetti abilitati a presentare una proposta per l'elezione di un candidato alla carica di giudice costituzionale (sez. I, art. 15, legge 314/2018). Oltre ai membri del Consiglio nazionale, il Governo, il presidente della Corte costituzionale, il presidente della Corte suprema, il Procuratore generale, le organizzazioni professionali di avvocati e le istituzioni scientifiche, possono presentare la proposta anche il presidente e cinque membri del Consiglio giudiziario⁴⁶ ed il Difensore pubblico dei diritti (sez. I, art. 15, c. 1). Alla sez. I, art. 15, c. 2 si precisa inoltre che la proposta deve allegare documenti nei quali si attesti che il candidato: soddisfa le condizioni per la nomina a giudice della Corte costituzionale (ovvero la cittadinanza slovacca, la residenza nel territorio della Repubblica slovacca ed il possesso di una laurea in giurisprudenza di secondo livello), ha esercitato per almeno 15 anni una professione di tipo giuridico, non è un membro di un partito politico o di un movimento politico e non svolge una funzione o attività incompatibile con le funzioni di giudice costituzionale. Inoltre, la proposta deve essere motivata e vi deve essere allegata una lettera motivazionale del candidato (sez. I, art. 15, c. 3).

La novella introduce inoltre un procedimento più rigido di valutazione dei candidati proposti dai soggetti di cui alla sez. I, art. 15, c. 1. Si prevede, in particolare, una maggiore pubblicità dei procedimenti e la partecipazione del Presidente della Repubblica ai lavori della commissione costituzionale del Consiglio nazionale, ossia l'organo incaricato della valutazione dei candidati (sezione IV, punti 3-6, legge 314/2018 che modifica l'art. 116a, commi 3, 6 del regolamento del Consiglio nazionale). Secondo quanto previsto dal nuovo art. 116a, c. 3 del regolamento del CN, la riunione della commissione costituzionale è convocata dal presidente della commissione stessa e dal Presidente della Repubblica, il quale può essere rappresentato dal vertice della cancelleria del presidente, che ha diritto di intervenire ogni qualvolta ne faccia richiesta. Il candidato deve sostenere un colloquio nel quale è tenuto a presentare le motivazioni della propria candidatura, la propria esperienza lavorativa, le pubblicazioni, la partecipazione a conferenze, seminari e convegni scientifici e i più importanti risultati professionali. Successivamente, il candidato è tenuto a rispondere alle domande dei membri della commissione costituzionale, dei parlamentari e del Presidente della Repubblica o del suo rappresentante. Inoltre, il nuovo art. 116a, c. 6 del regolamento del CN dispone che le riunioni della commissione costituzionale siano trasmesse pubblicamente in formato audiovisivo.

Infine, la l. 314/2018 introduce disposizioni transitorie relative alle prime elezioni dei candidati alla carica di giudice costituzionale dall'entrata in vigore della legge (sez. IV, punto 7, che prevede l'aggiunta dell'art. 150c al regolamento del CN). Si stabilisce che i documenti allegati alle proposte di candidatura vengano pubblicati sul sito web del Consiglio nazionale almeno 15 giorni prima della riunione della commissione costituzionale nella quale tali proposte verranno discusse, invece di 7

⁴⁶ Il Consiglio giudiziario della Repubblica slovacca è l'organo di autogoverno del potere giudiziario, previsto dall'art. 141a della Costituzione.

giorni previsti dalla precedente versione del regolamento del CN. Per l'elezione dei giudici costituzionali successive al 1° marzo 2019 è previsto invece che tali informazioni vengano pubblicate con 45 giorni di anticipo.

Rispetto al progetto di legge 1061, sono stati esclusi dalla l. 314/2018 gli emendamenti all'art. 115 del regolamento del CN, relativo alla maggioranza richiesta per l'elezione dei giudici costituzionali – collegato alla modifica del testo costituzionale, art. 84, c. 3 – ed all'art. 116a, commi 6-8 del regolamento del CN, sulle modalità di svolgimento e sugli argomenti oggetto del colloquio dei candidati alla carica di giudice costituzionale.

4. La selezione dei giudici della Corte costituzionale a margine delle elezioni presidenziali del 2019

Nonostante il mancato accordo tra i diversi attori politici abbia ridotto la portata della riforma, l'approvazione della nuova legge sulla Corte costituzionale ha assunto una particolare rilevanza in considerazione del fatto che, come ricordato, il mandato di nove su tredici giudici costituzionali – compreso quello del presidente e del vicepresidente della Corte – terminava il 16 febbraio 2019. Le disposizioni che disciplinano il nuovo meccanismo di selezione dei giudici costituzionali sono entrate in vigore già il 15 novembre 2018 ed hanno dunque trovato attuazione nel procedimento di selezione dei giudici costituzionali che ha preso avvio nel gennaio 2019.

I soggetti indicati all'art. 15 legge 314/2018 hanno presentato 40 proposte di nomina⁴⁷, tra i quali il Consiglio nazionale avrebbe dovuto eleggere i 18 candidati alla carica di giudice costituzionale⁴⁸. Le audizioni dei candidati proposti – alle quali ha partecipato anche il rappresentante del Presidente della Repubblica – sono state registrate in formato audiovisivo ed hanno ricevuto un'ampia copertura mediatica.

Difficoltà sono tuttavia emerse fin dalle prime fasi di tale procedimento a causa della proposta di candidatura di Robert Fico, avanzata dal vicepresidente del parlamento Martin Glváč (*Smer-SD*)⁴⁹. Innanzitutto, sono stati sollevati dubbi sul possesso da parte dell'ex primo ministro dei requisiti per avere accesso alla carica di giudice costituzionale, ovvero l'esercizio di una professione giuridica per 15 anni⁵⁰. La proposta di candidatura di Fico ha portato inoltre ad una contrapposizione tra i partiti della coalizione di governo, ovvero il *major partner Smer-SD*, che sosteneva

⁴⁷ Tre candidati si sono però ritirati prima che il Consiglio nazionale procedesse al voto. *12 členov Ústavnoprávneho výboru NR SR vypočulo 40 uchádzačov o funkciu sudcov ÚS SR* (12 membri del Comitato costituzionale e giuridico del Consiglio nazionale slovacco hanno ascoltato 40 candidati per la posizione di giudici della Corte costituzionale), 26-01-2019, in www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=54871.

⁴⁸ *UPDATED: Ex-PM Fico wants to be a Constitutional Court judge*, 08-01-2018, <https://spectator.sme.sk/c/22023186/ex-pm-fico-wants-to-be-a-constitutional-court-judge.html>.

⁴⁹ *Kto zasadne na Ústavný súd – 12 rokov, 40 kandidátov a 9 víťazov* (Chi siederà alla Corte costituzionale – 12 anni, 40 candidati e 9 vincitori), 09-01-2019, <https://domov.sme.sk/c/22023693/kandidati-na-ustavny-sud-zoznam.html>.

⁵⁰ *Vote on candidates running for Constitutional Court judge postponed*, 29-01-2019, in <https://spectator.sme.sk/c/22040888/vote-on-candidates-running-for-constitutional-court-judge-postponed.html>; M. Steuer, *The First Live-Broadcast Hearings of Candidates for Constitutional Judges in Slovakia: Five Lessons*, in *VerfBlog*, 05-02-2019.

la candidatura del proprio leader, e gli altri due *junior partner Most-Híd* e il Partito nazionale slovacco, i quali vi si opponevano. Infine, la candidatura dell'ex primo ministro ha generato perplessità per il rischio di eccessiva politicizzazione dell'organo di giustizia costituzionale, più volte sottolineato dal Presidente della Repubblica⁵¹.

Lo *Smer-SD* ha proposto che la votazione per l'elezione dei candidati alla carica di giudice costituzionale si tenesse a scrutinio segreto, per aumentare le possibilità di eleggere il proprio candidato Fico, senza ottenere però il sostegno né degli altri due partiti della coalizione di governo, né delle opposizioni. Di fronte al rischio di una possibile sconfitta, Fico ha ritirato la propria candidatura. Le due votazioni del 12 e 14 febbraio 2019 si sono tenute di conseguenza a scrutinio palese e non hanno portato all'elezione di nessuno dei candidati proposti⁵².

Nel frattempo, il 16 febbraio il mandato dei nove giudici su tredici è terminato. Con soli quattro giudici in carica (Jana Baricová, Jana Laššáková, Miroslav Duriš e Mojmír Mamojka), la Corte ha deciso di continuare ad operare con un solo senato⁵³. Di conseguenza essa non poteva esercitare le funzioni previste dall'art. 131 della Costituzione, tra le quali il controllo di conformità delle leggi alla Costituzione ed ai trattati – sulle quali decide il *plenum* a maggioranza assoluta di tutti i giudici, ovvero sette giudici – ma poteva continuare a pronunciarsi sui ricorsi delle persone fisiche o giuridiche che lamentano la violazione dei propri diritti e libertà costituzionali o che derivano da un trattato internazionale (art. 127, cost.).

Le elezioni presidenziali del 16 e 31 marzo 2019 hanno introdotto un ulteriore elemento di complessità nello scenario appena delineato. Secondo quanto previsto dall'art. 129, c. 2 cost., il *plenum* della Corte costituzionale decide «della costituzionalità e legalità delle elezioni del Presidente della Repubblica slovacca». Essendovi solo quattro giudici in carica, però, la Corte si è trovata nell'impossibilità di decidere sul ricorso ex art. 129, c. 2 presentato dal candidato sconfitto alle elezioni Štefan Harabin.

Inoltre, secondo quanto stabilito dall'art. 101, c. 4 della Costituzione il candidato eletto assume le funzioni di Presidente col giuramento, prestato dinanzi al Consiglio nazionale, «nelle mani del presidente della Corte costituzionale». Il presidente e il vicepresidente della Corte, tuttavia, avevano terminato il proprio mandato il 16 febbraio 2019, e dunque il presidente eletto avrebbe dovuto giurare nelle mani del

⁵¹ *Fico gave up, threatening a coalition crisis*, 12-02-2019, <https://spectator.sme.sk/c/22051811/constitutional-court-election-parliament-fico-coalition.html?ref=av-right>.

⁵² *Parliament fails to elect Constitutional Court candidates*, 14-02-2019, <https://spectator.sme.sk/c/22053587/parliament-fails-to-elect-constitutional-court-candidates.html>.

⁵³ *Dodatok č. 1 k Rozvrhu Práce Ústavného Súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. marca 2018 do 28. februára 2019 schválený na zasadnutí pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky konanom 13. februára 2019* (Appendice n. 1 all'agenda dei lavori della Corte costituzionale della Repubblica slovacca per il periodo dal 1° marzo 2018 al 28 febbraio 2019 approvata dall'Adunanza plenaria della Corte costituzionale della Repubblica slovacca, svoltasi il 13 febbraio 2019), in www.ustavnysud.sk/documents/10182/5167827/dodatok+1-2019.pdf/b402aca1-e4a1-4ab7-a226-42350273c00f. L'agenda dei lavori sarebbe rimasta in vigore fino all'adozione di un nuovo documento analogo (art. 1). Il Senato poteva essere composto da Baricová, Duriš, Mamojka o da Baricová, Laššáková, Mamojka. *Constitutional Court forced to follow plan B*, 18-02-2019, <https://spectator.sme.sk/c/22055715/constitutional-court-forced-to-follow-plan-b.html>.

membro più anziano della Corte costituzionale, invece che del presidente dell'organo (art. 4, c. 3 legge 314/2018). Tale situazione ha trovato soluzione il 17 aprile 2019, quando il Presidente della Repubblica Kiska ha nominato tre nuovi giudici costituzionali, ossia Ivan Fiačan, Ľuboš Szigeti e Peter Molnár, per consentire alla Corte costituzionale di riprendere ad operare in composizione plenaria. Contestualmente, il capo dello Stato ha nominato Fiačan presidente della Corte e Szigeti vicepresidente⁵⁴.

Per l'elezione dei tre nuovi giudici, il 17 aprile 2019 si è seguita però una procedura *sui generis*, che si discosta in maniera significativa sia dal dettato costituzionale che dalla precedente prassi, ed è stata per questo aspramente criticata⁵⁵. A differenza di quanto stabilito dall'art. 134, c. 2, cost., il parlamento non ha proceduto – o meglio non ha mostrato la volontà politica per procedere – all'elezione di un numero di candidati doppio rispetto ai giudici che il Presidente della Repubblica era chiamato a nominare, ossia 18 candidati⁵⁶. Nella prima votazione, il 3 aprile 2019, il Consiglio nazionale ha eletto sei candidati⁵⁷ e nella seconda votazione, il giorno successivo, altri due candidati⁵⁸. Successivamente, il Presidente ha deciso di nominare solo il numero di giudici che consentisse alla Corte di operare in composizione plenaria, ossia tre giudici⁵⁹.

Infine, nel mese di maggio i soggetti abilitati ex art. 15, legge 314/2018 hanno presentato 24 proposte di candidatura. Nella votazione del 21 maggio sono stati eletti tre candidati (Pavol Boroň, Marek Tomašovič, Martin Vernarský) ed in quella del 22 maggio un candidato (Patrik Palš)⁶⁰. Ancora una volta, dunque il Consiglio nazionale non è riuscito ad eleggere tutti i candidati per le posizioni vacanti nella Corte. Il

⁵⁴ La Corte costituzionale ha adottato una nuova agenda dei lavori il 27 aprile 2019. *Rozvrhu Práce Ústavného Súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019* (Agenda della Corte costituzionale della Repubblica slovacca per il periodo dal 26 aprile 2019 al 31 dicembre 2019, in www.ustavnysud.sk/rozvrh-prace-ustavneho-sudu-slovenskej-republiky).

⁵⁵ *Nezvolenie potrebného počtu 18 kandidátov na ústavných sudcov znamená, že Ústavný súd SR bude fungovať s veľkými ťažkosťami* (La mancata selezione dei 18 candidati alla carica di giudice costituzionale della Repubblica Slovacca porterà la Corte ad operare con grande difficoltà), *Via Iuris*, 04-04-2019, <https://viaiuris.sk/aktuality/via-iuris-nezvolenie-potrebného-počtu-18-kandidátov-na-ustavných-sudcov-znamená-ze-ustavný-súd-sr-bude-fungovať-s-velkými-tažkosťami/>.

⁵⁶ Il 4 marzo 2019, i soggetti indicati all'art. 15 della legge 314/2018 avevano proposto 30 nuovi candidati. *30 people want to run for Constitutional Court seats in a repeated vote*, 06-03-2019, <https://spectator.sme.sk/c/22068336/30-people-want-to-run-for-constitutional-court-seats-in-a-repeated-vote.html>.

⁵⁷ Ivan Fiačan, Rastislav Kaššák, Peter Molnár, Daniela Švecová, Ľuboš Szigeti, Michal Truban.

⁵⁸ Pavol Malich, Miloš Maďar.

⁵⁹ L'ex presidente della Corte costituzionale e consigliere del Presidente Mazák ha sostenuto però che il capo dello Stato si sarebbe dovuto astenere *in toto* dalla nomina dei giudici fino a quando il Consiglio nazionale non si fosse dimostrato in grado di eleggere tutti i 18 candidati, ritenendo l'elezione di un numero di candidati inferiore al doppio delle posizioni vacanti nella Corte una grave violazione della prassi costituzionale che limita la libertà di scelta del Presidente della Repubblica. J. Mazák, *Prezident republiky nie je údržbár ústavného systému* (Il Presidente della Repubblica non è un tuttotfare del sistema costituzionale), 15-04-2019, <https://dennikn.sk/1442596/prezident-republiky-nie-je-udrzbar-ustavneho-systemu/>.

⁶⁰ *Vol'ba ústavných sudcov – nepochopiteľný hazard s ochranou práv občanov* (L'elezione dei giudici costituzionali – un gioco d'azzardo incompatibile con la tutela dei diritti dei cittadini), *Via Iuris*, 22-05-2019, <https://viaiuris.sk/aktuality/via-iuris-volba-ustavných-sudcov-nepochopiteľny-hazard-s-ochranou-prav-občanov/>.

Presidente della Repubblica ha inviato un messaggio al Consiglio nazionale, ricordando che è un preciso dovere del parlamento eleggere un numero doppio di candidati per i giudici che il Presidente della Repubblica slovacca deve nominare e dichiarato che non avrebbe proceduto fino a quando la lista di candidati non fosse divenuta completa. Sarà dunque la nuova Presidente della Repubblica Zuzana Čaputová, che assumerà le funzioni il 15 giugno 2019, a procedere con le nomine dei giudici costituzionali le cui posizioni si sono rese vacanti nel febbraio 2019.

5. Brevi riflessioni conclusive

La mancata approvazione degli emendamenti alla Costituzione il 23 ottobre 2018 – che avrebbero portato all'introduzione di maggioranze più elevate per la nomina dei giudici costituzionali – ha rappresentato un'occasione persa di riforma dei meccanismi di composizione della Corte, che avrebbe consentito di ridurre il rischio di politicizzazione dell'organo di giustizia costituzionale e di superare l'*impasse* sulla nomina delle posizioni vacanti.

Il parlamento slovacco è tuttavia riuscito ad approvare una nuova legge che innova in aspetti marginali la normativa sulla Corte costituzionale – per quanto concerne in particolare la prima fase del procedimento di selezione dei giudici costituzionali – rispondendo in parte alle criticità evidenziate dal Presidente della Repubblica a partire dal 2014, nell'ambito della “crisi” costituzionale.

In alcune fasi il tentativo di riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali ha destato preoccupazione negli osservatori⁶¹. Le proposte formulate dal gruppo di esperti nel maggio 2018 sono state considerate solo in maniera marginale nell'elaborazione del progetto di legge costituzionale n. 1060 e del progetto di legge n. 1061. Inoltre, la votazione in III lettura della versione finale del progetto di legge tenutasi nella notte del 23 ottobre 2018 riecheggia pratiche ampiamente diffuse nel periodo socialista. Nonostante ciò non si può trascurare quanto il processo di riforma, considerato nel suo insieme, sia stato trasparente, inclusivo e meditato.

Da quanto riportato sopra emergono una serie di elementi che consentono di differenziare chiaramente la crisi costituzionale slovacca dalle degenerazioni che hanno avuto luogo in Ungheria e successivamente in Polonia⁶². La moderazione dello scontro tra le più alte istituzioni dello Stato e la sua soluzione, così come la decisione di procedere in direzione di una limitata riforma dei meccanismi di selezione dei giudici costituzionali, sembrano testimoniare la maturità raggiunta dall'ordinamento slovacco.

L'incapacità di procedere al rinnovo della composizione della Corte si ritiene ampiamente ascrivibile ai meccanismi di selezione prescelti e, come detto, al fallito tentativo di riforma degli stessi. Considerazioni di opportunità politica dei tre partiti

⁶¹ M. Steuer, *On the Brink of Joining Poland and Hungary: The Night of Surprises in the Slovak Parliament*, cit.

⁶² M. Steuer, *The Slovak Constitutional Court on Amnesties and Appointments of Constitutional Judges: Supporting Unrestrained Majoritarianism?*, in *Diritti comparati*, 26-03-2018, www.diritticomparati.it/slovak-constitutional-court-amnesties-appointments-constitutional-judges-supporting-unrestrained-majoritarianism/.

che formano la coalizione di governo, inoltre, hanno contribuito rallentare il procedimento di selezione dei giudici costituzionali nel contesto delle elezioni presidenziali del 2019.

Si considerano parimenti preoccupanti le modalità con le quali si è proceduto alla nomina di tre nuovi giudici il 17 aprile 2019. Sembra infatti avere trovato applicazione nella prassi una proposta non approvata nel procedimento di revisione della Costituzione dell'ottobre 2018, che prevedeva che il Consiglio nazionale dovesse eleggere “una coppia di candidati” per ciascuna delle posizioni aperte nella Corte (invece di un «numero doppio di candidati per i giudici che il Presidente della Repubblica slovacca deve nominare» previsto dall'art. 134, c. 2 nella sua attuale formulazione).

Non si ritiene che il contesto nel quale ha trovato attuazione tale procedimento *sui generis* di selezione dei giudici costituzionali possa giustificare quella che sembra un'aperta violazione della lettera della Costituzione. Dubbi sorgono infatti in relazione alla possibilità di considerare tale contesto una vera e propria “emergenza costituzionale”. La scelta operata dal Presidente Kiska ad ogni modo ha consentito all'organo di giustizia costituzionale di ricominciare ad operare in composizione plenaria.

L'elezione di Zuzana Čaputová alla carica di Presidente della Repubblica farà permanere con ogni probabilità il carattere coabitazionista che ha caratterizzato i rapporti tra il capo dello Stato ed il Governo negli ultimi anni, almeno fino alle prossime elezioni parlamentari previste per il marzo 2020. Se da un lato ciò potrebbe generare ulteriori difficoltà nella selezione dei giudici costituzionali, dall'altro il perdurare di dinamiche coabitative potrebbe assicurare un maggiore equilibrio tra i poteri dello Stato che concorrono alla selezione dei giudici costituzionali, garantendo l'indipendenza politica dell'organo di giustizia costituzionale.

Il sistema costituzionale di *checks and balances* slovacco sembra avere dentro di sé gli anticorpi contro eventuali degenerazioni di stampo autoritario, i quali si sono attivati grazie alla minore omogeneità politica del paese, che caratterizza in Slovacchia non solo i rapporti tra il capo dello Stato e la maggioranza di Governo, ma anche la stessa coalizione di governo al proprio interno.

Riferimenti bibliografici

- A. Di Gregorio, *Giustizia costituzionale e diritto internazionale nei paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: Verso l'allargamento dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2001.
- A. Di Gregorio, *La Costituzione della Slovacchia (1992)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Cedam, Padova, 2013.
- A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*. Trattato di diritto pubblico comparato fondato e diretto da G.F. Ferrari, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2019.
- A. Di Gregorio, A. Vitale (a cura di), *Il ventennale dello scioglimento pacifico della Federazione ceco-slovacca. Profili storico-politici, costituzionali, internazionali*, Maggioli, Rimini, 2013.
- S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003.
- J. Hoetzl, V. Jachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Politika, Prague, 1920.
- T. Langášek, *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948* (La Corte costituzionale della Repubblica cecoslovacca e le sue sorti negli anni 1920-1948), Aleš Čeněk, Plzeň, 2011.
- M. Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa orientale*, Cedam, Padova, 1999.
- W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2005.