



**Le elezioni dell'8-9 ottobre mettono fine all'esperienza del Governo Babiš,  
mentre il sistema istituzionale subisce l'impatto delle condizioni di salute del  
Presidente della Repubblica Zeman\***

**di Simone Benvenuti\*\***

**N**el terzo quadrimestre del 2021, le vicende costituzionali della Repubblica ceca sono state dominate dalle elezioni parlamentari dell'8 e del 9 ottobre. Queste hanno assunto rilevanza principalmente sotto due profili. Il primo è quello riguardante la formazione di una nuova maggioranza parlamentare e la conseguente nomina di un Governo non più guidato dal leader di ANO Andrej Babiš. Il secondo attiene a sua volta al fatto che, nel percorso che ha portato alla formazione del Governo, guidato ora da Petr Fiala, si sono ridefiniti gli equilibri istituzionali; il Presidente della Repubblica, complici le condizioni di salute di Miloš Zeman, è infatti risultato soccombente rispetto alla capacità della coalizione di maggioranza di mantenere ferma la propria volontà di mettere fuori gioco Babiš contro gli iniziali tentativi presidenziali, e nonostante il carattere eterogeneo della coalizione stessa.

Quanto al primo profilo, l'uscita di scena di Babiš può avere conseguenze importanti sui rapporti tra la Repubblica ceca e l'Unione europea – in un anno in cui la prima presiederà il Consiglio UE (luglio-dicembre 2022) – rappresentando un ulteriore elemento di conferma dell'affievolirsi del vento populista. Tuttavia, come ha [ammesso](#) il Primo ministro Petr Fiala, non sono da escludere difficoltà derivanti dalla scarsa coesione della nuova maggioranza di Governo, esito di un accordo tra due preesistenti coalizioni elettorali. Inoltre, la Repubblica ceca, come altri Paesi, sta attraversando una fase molto delicata, segnata dalle conseguenze sociali ed economiche del biennio epidemico e da una forte inflazione: problemi rispetto ai quali sarà necessario intervenire con prontezza, ma necessariamente sulla base di un compromesso tra le cinque anime che sostengono il Governo. Il rischio che comporta un Governo incapace di agire è non solo la rottura della coalizione di Governo ma ancor più il caos politico-istituzionale che potrebbe derivarne. A favorire questo scenario sono sia le esistenti debolezze dovute ai conflitti intracoalizione, riguardanti in particolare il Partito pirata (unico partito progressista della

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Professore associato di diritto pubblico comparato – Università Roma 3.

coalizione), sia lo stato di salute del partito che esprime il Primo ministro – ODS – la cui crisi decennale non ha ancora avuto come esito un consolidamento interno. La stessa figura di Petr Fiala, pur avendo questi acquistato maggiore autorevolezza nel corso dell'ultimo anno, appare secondo alcuni molto debole rispetto ai notabili locali del partito.

A preoccupare è anche la possibilità di un ritorno di Andrej Babiš, leader di quello che rimane il primo partito per numero di voti e di seggi nella Camera dei deputati (72 su 200). Di fronte alle difficoltà della nuova maggioranza di Governo, Babiš, che [contrariamente a quanto annunciato prima delle elezioni](#) ha scelto di non abbandonare la politica nel caso in cui fosse finito all'opposizione, potrebbe riproporsi non tanto alla guida dell'esecutivo collegiale, quanto piuttosto come candidato favorito alla Presidenza della Repubblica al termine del mandato di Zeman (8 marzo 2022). Del resto, la “sconfitta” di ANO, che come si è detto rimane di gran lunga il partito con il maggior numero di preferenze, è stata resa possibile anche da eventi contingenti: in particolare, le fughe di [notizie](#) nei giorni immediatamente precedenti alle elezioni riguardanti nuove possibili [evidenze di corruzione](#), i [problemi dei settori economici produttivi](#), l'inflazione galoppante (il [dato più alto da tredici anni](#), arrivato al [6% a dicembre - in Italia è al 3,5%](#)), soprattutto per quanto riguarda i costi dell'energia.

Questa prospettiva potrebbe incidere sul nuovo equilibrio determinatosi, almeno provvisoriamente, tra Governo e Presidenza della Repubblica. Quest'ultima, nei nove anni di mandato di Miloš Zeman, ha infatti adottato un approccio assertivo nell'esercizio di poteri in diversi ambiti, ad esempio con riguardo alle nomine ai sensi degli articoli 62 e 63 della Costituzione o in materia di politica estera, finendo per costituire (a parere di chi scrive) un elemento di “disturbo” del sistema. Proprio in tale ambito si sono del resto manifestate le prime frizioni con il nuovo Governo (v. *infra*), che [ha ridefinito le proprie priorità](#) ponendo forte attenzione alla tutela dei diritti umani, con ciò che ne consegue quanto ai rapporti con le potenze dell'est (Russia e Cina) ma anche con l'Unione europea (nel senso di una loro normalizzazione). La formazione del Governo ha dimostrato, come si è detto, che l'ago della bilancia politica si è riorientato verso il Governo con il favore di dinamiche politiche e istituzionali interne e dei mutamenti geopolitici di quest'ultimo anno.

## ELEZIONI

### LE ELEZIONI PARLAMENTARI DELL'8-9 OTTOBRE

L'8 e il 9 ottobre si sono tenute le elezioni per la Camera dei deputati: le prime dopo la modifica della legge elettorale richiesta dalla Corte costituzionale nel febbraio scorso al fine di evitare una distorsione eccessiva nella ripartizione dei seggi in violazione del principio costituzionale della rappresentanza proporzionale. Esse hanno visto la sconfitta dei socialisti e dei comunisti, che, sorprendentemente e per la prima volta in poco più trent'anni di vita della Repubblica democratica, non sono riusciti a raggiungere la soglia del 5% dei voti per ottenere rappresentanza nella camera bassa. Con i socialisti e i comunisti, sono diversi altri i partiti che non hanno superato tale soglia, portando al 19% il numero di votanti che hanno sostenuto partiti senza rappresentanza. A partecipare è stato il 65.43% degli aventi diritto.

La coalizione conservatrice SPOLU (“Insieme”), guidata da Petr Fiala, composta dal Partito democratico civico (ODS), dai cristiano-democratici (KDU-ČSL) e dai conservatori di TOP 09 ha superato di pochi voti il partito guidato da Andrej Babiš, ottenendo il 27.79% (71 seggi, di cui 34 a ODS) contro il 27.12% di ANO (72 seggi). A sua volta, la coalizione composta dal Partito pirata e da STAN ha ottenuto il 15.62% (37 seggi) e il partito di estrema destra SPD il 9.56% (20 seggi). Particolarmente significativo è l’insuccesso elettorale del Partito pirata, che ha ottenuto solo quattro seggi (rispetto ai ventidue nella precedente legislatura e ai trentatré ottenuti dai loro alleati di coalizione), che conferma la crisi del campo progressista.

Al termine delle elezioni, Babiš si è congratolato con Fiala, dicendosi sorpreso di non esser risultato il polo più votato. Oltre a godere del sostegno del Presidente della Repubblica, Babiš prima delle elezioni aveva ricevuto l’appoggio di Orbán, ma [non quello dei partiti](#) europei del Gruppo parlamentare Renew Europe di cui ANO fa parte. Per [Otto Eibl](#), politologo e Direttore del dipartimento di scienza politica dell’Università Masaryk di Brno, il caso ceco dimostra (come potrebbe dimostrare quello ungherese) che il populismo può essere sconfitto solo attraverso la capacità di raggiungere compromessi ed evitare divisioni. Inoltre, proprio pochi giorni prima delle elezioni, le autorità di polizia ceche avevano annunciato [indagini](#) nei confronti di Babiš a seguito delle notizie che il **3 ottobre** si erano diffuse relativamente ad alcune sue proprietà offshore. In generale, Babiš, che nelle settimane preelettorali aveva tentato la carta degli aumenti delle [pensioni](#) e dei [salari del pubblico impiego](#), ha anche pagato lo [sconto con l’Unione europea nella vicenda Agrofert](#), che aveva portato alla fine dell’agosto scorso la Commissione europea a [minacciare](#) di sospendere l’erogazione di finanziamenti alle imprese in assenza di interventi sulla normativa relativa al conflitto di interessi. Di fronte al risultato elettorale, il passaggio all’opposizione permette tuttavia a Babiš di preparare la propria candidatura alla Presidenza della Repubblica, come dimostra il suo discorso post-elettorale durante il quale si è rivolto agli elettori dei partiti di sinistra (suoi ex alleati di Governo): proprio gli elettori non rappresentati tendono infatti a mobilitarsi più di altri in occasione delle presidenziali.

## PARTITI

### FIRMATA UN’INTESA TRA I PARTITI DI OPPOSIZIONE PER FORMARE IL NUOVO GOVERNO, SEGUITA DALLA FORMALIZZAZIONE DI UN ACCORDO DI COALIZIONE

Subito dopo le elezioni, il **10 ottobre**, i rappresentanti dei cinque partiti delle due coalizioni di opposizione, che dispongono di 108 seggi su 200, hanno firmato un’[intesa](#), chiedendo al Presidente della Repubblica di incaricare Petr Fiala di condurre le consultazioni per la formazione di un nuovo Governo. L’intesa segue le dichiarazioni a sostegno di Andrej Babiš fatte prima delle elezioni dal Presidente Zeman, che aveva lasciato intendere il proposito di non incaricare alla formazione del Governo nessun rappresentante dei partiti coalizzati, nell’ipotesi ANO avesse acquisito la maggioranza relativa dei suffragi. In effetti, il Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale ceco svolge un ruolo delicato in grado di determinare l’esito delle consultazioni post-elettorali, cosa che è del resto avvenuta nel [dicembre 2017](#). La preventiva intesa tra i partiti di opposizione, che escludono così ogni possibilità di negoziato con altri partiti, rende però stretti i margini di azione del Presidente, e si prospetta un Governo frutto di una [coalizione tra coalizioni](#). L’**8 novembre**, i cinque partiti hanno [firmato](#) un accordo di coalizione vincolante che esclude la possibilità per i partiti che la compongono di porre veti, pena l’esclusione dalla stessa.

## REFERENDUM ONLINE DEL PARTITO PIRATA SULLA PARTECIPAZIONE AL GOVERNO FIALA

Il **16 novembre** la maggioranza degli iscritti al Partito pirata (82%, pari a 888 su 1082 aventi diritto di voto) ha [espreso](#) parere favorevole alla sua partecipazione al Governo guidato da Petr Fiala, approvando l'[accordo di coalizione](#) firmato la settimana precedente (per l'approvazione dell'accordo era richiesta la maggioranza di almeno il 60% degli iscritti). L'accordo prevede che nessuno dei partiti possa imporre un veto alle decisioni prese dalla coalizione. Il risultato del voto degli iscritti non era scontato, in considerazione della resistenza interna alla partecipazione al Governo. [Secondo il suo vicepresidente](#), la partecipazione al Governo del Partito pirata, che dispone solo di quattro seggi alla Camera dei deputati e non è essenziale per la nascita e la sopravvivenza dello stesso, presenta molti rischi per il partito, considerato l'orientamento ideologico degli altri partner di coalizione.

## PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

### LA MALATTIA DEL PRESIDENTE ZEMAN

Il **10 ottobre**, il Presidente della Repubblica Miloš Zeman è stato trasferito nel reparto di terapia intensiva dell'ospedale militare di Praga, senza che tuttavia venissero diffuse notizie sulle sue condizioni di salute. Il Presidente aveva già subito un [primo ricovero](#) prime delle elezioni, dal **14 al 22 settembre**. L'improvvisa situazione venuta a crearsi ha posto una serie di [interrogativi](#) sul processo di nomina del nuovo Governo e sull'applicabilità nel caso di specie delle disposizioni costituzionali relative alla dichiarazione di incapacità del Presidente per ragioni di salute o per altri seri motivi, da realizzarsi per mezzo di una risoluzione parlamentare (articolo 66 della Costituzione). In tal caso, le responsabilità presidenziali sarebbero condivise tra il Primo ministro in carica e il Presidente della Camera dei Deputati. A quest'ultimo in particolare verrebbe affidato l'esercizio delle funzioni per la formazione di un nuovo Governo. Tuttavia, il recupero del Presidente Zeman nelle settimane successive, dopo che il **18 ottobre** erano state [rese finalmente note](#) le sue condizioni di salute, ha mantenuto a livello teorico tale discussione, e ciò nonostante la commissione affari costituzionali del Senato si fosse già [attivata](#) ai fini dell'approvazione di una risoluzione ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione. In un'[intervista](#) del **5 novembre**, giorno in cui la commissione del Senato avrebbe dovuto esprimersi, Zeman ha infatti dichiarato di essere nelle condizioni di concludere il proprio mandato, che verrà a scadenza nel marzo dell'anno prossimo. Nella stessa occasione, ha annunciato l'intenzione di nominare Fiala come Primo ministro. La breve interruzione delle funzioni presidenziali in un momento così delicato ha dato avvio a una breve [controversia](#) che ha coinvolto la cancelleria del Presidente della Repubblica attorno alla [firma del decreto di convocazione](#) della nuova Camera dei deputati, firmato da Zeman nei giorni subito successivi alle elezioni.

## PARLAMENTO

### IL PARLAMENTO APPROVA UNA RISOLUZIONE SULL'ENERGIA NUCLEARE

Il **17 dicembre** è stata [approvata](#) una risoluzione parlamentare con cui si chiede all'Unione europea di sostenere l'energia nucleare riconoscendole un ruolo nella strategia di riduzione dell'utilizzo dei combustibili fossili.

## GOVERNO

### IL GOVERNO APPROVA MISURE CONTRO L'AUMENTO DELLE TARIFFE ENERGETICHE

Il **20 ottobre**, il Governo ha [approvato](#) l'abolizione dell'IVA sulle tariffe energetiche a decorrere dal 1° gennaio 2022 per i privati cittadini (a esclusione delle imprese). La misura si è resa necessaria per fronteggiare gli imponenti costi che hanno determinato un deciso aumento dell'inflazione. La misura è tuttavia controversa perché in violazione delle norme europee. Il Ministro delle finanze Alena Schillerová ha perciò inviato una richiesta al Commissario europeo per gli affari economici e monetari per ottenere una deroga.

### SI DISCUTE LA CREAZIONE DI UN MINISTRO PER GLI AFFARI EUROPEI

In vista della presidenza di turno ceca del Consiglio UE nel secondo semestre di quest'anno, il **27 ottobre** il Primo ministro *in pectore* Petr Fiala ha reso nota l'esistenza di una discussione in seno alla coalizione di maggioranza relativa alla [creazione di un Ministero per gli affari Europei](#). È probabile la nomina a tale carica di Mikuláš Bek, già presidente della commissione affari europei del Senato, che in un'intervista del **29 novembre** ha segnalato propria preoccupazione rispetto alla situazione dello stato di diritto in Ungheria, pur non esprimendosi con riguardo al ruolo che la Repubblica ceca dovrebbe tenere con riguardo all'attivazione del meccanismo di condizionalità. Del resto, la posizione dei partiti della coalizione di Governo nei confronti dell'Ungheria è eterogenea, con il Partito pirata oppositore dichiarato del Governo diretto da Orbán mentre gli altri partiti non hanno una posizione ben definita.

### LA NOMINA DEL NUOVO GOVERNO DOPO POCO PIÙ DI DUE MESI DALLE ELEZIONI GENERA LE PRIME TENSIONI ISTITUZIONALI

Il **9 novembre**, il giorno dopo la firma dell'accordo che ha costituito la coalizione di governo, il Presidente della Repubblica ha formalmente [chiesto](#) al leader della coalizione conservatrice SPOLU di formare il nuovo Governo. In un primo tempo, il **10 ottobre**, Zeman si era [rivolto](#) ripetutamente al Primo ministro uscente che aveva però declinato l'offerta. La nomina è avvenuta con alcuni giorni di ritardo, rispetto a quanto previsto, a causa della [sopraggiunta positività](#) di Zeman al virus Covid-19. A seguito delle consultazioni tra Fiala e le forze rappresentate in Parlamento, Zeman ha nominato il nuovo Governo il **16 dicembre**. Il voto di fiducia è previsto per il prossimo 12 gennaio. Il nuovo Governo è il frutto di un accordo tra SPOLU e la coalizione composta da STAN e dal Partito pirata – quest'ultimo unico partito progressista tra i cinque che sostengono il Governo al quale sono stati [assegnati](#) il Ministero degli Esteri e il Ministero dello Sviluppo regionale. La formazione del nuovo Governo è stata l'esito di negoziati complessi – è

la prima volta che un Governo è sostenuto da un numero tanto ampio di partiti – e di un confronto non semplice tra il Primo ministro incaricato e il Presidente della Repubblica, restio in particolare a nominare come Ministro degli esteri [Jan Lipavský](#) (Partito pirata), per via delle [vedute molto diverse](#) su temi caldi come i rapporti con Israele e la cooperazione con gli altri Paesi del Gruppo di Visegrad, come riportato in un [comunicato](#) del **10 dicembre**. Fiala ha però rifiutato di modificare la rosa ministeriale proposta, arrivando a minacciare il [ricorso alla Corte costituzionale](#) in caso di opposizione alla formazione del nuovo Governo, con l'obiettivo di chiarire i poteri del Presidente nella nomina dei singoli ministri. Secondo il costituzionalista [Marek Antoš](#), il Presidente non ha il potere di rifiutare una nomina ministeriale, tranne nel caso della sussistenza di ostacoli formali. La questione in gioco non era peraltro solo l'orientamento specifico del Ministro, [ma il bilanciamento istituzionale tra Presidente e Governo](#), specialmente in materia di politica estera. Il nuovo Governo è composto da [diciotto ministri](#), di cui tre di nuova creazione (Scienza, ricerca e innovazione, Affari europei e Legislazione: quest'ultimo per migliorare la qualità del drafting normativo). Oltre al Primo ministro, cinque ministri, tra cui i Ministeri delle finanze e della giustizia, vanno a ODS, tre ai cristiano-democratici (tra cui il Ministero dell'ambiente), due a TOP09 (tra cui il Ministero della salute), quattro a STAN (tra cui il Ministero dell'interno) e tre al Partito pirata (tra cui il Ministero degli esteri).

#### IL GOVERNO DICHIARA LO STATO DI EMERGENZA

Il **24 novembre**, il Governo ha dichiarato nuovamente lo stato di emergenza e l'adozione di misure di contenimento epidemico, di fronte alla recrudescenza della diffusione del virus Covid-19.

#### IL FUTURO MINISTRO DELLA SALUTE CONTRARIO ALLA VACCINAZIONE OBBLIGATORIA

Il **6 dicembre**, il Ministro della salute *in pectore* Marian Jurečka (KDU-ČSL) ha annunciato l'intenzione di annullare la misura assunta dal Governo Babiš e appoggiata dal Presidente Zeman, oltre che dall'Accademia delle Scienze, di imporre a partire da marzo la vaccinazione obbligatoria alle persone che abbiano più di sessant'anni. La decisione di imporre la vaccinazione obbligatoria era seguita alla scelta di non imporre il green pass ai lavoratori del settore pubblico e privato.

#### POLITICA CLIMATICA E TRANSIZIONE ENERGETICA ED ECOLOGICA

In un'intervista del **20 dicembre**, il Primo ministro Petr Fiala ha annunciato che la [politica climatica ed energetica](#) del nuovo Governo rimarrà, [in continuità con il precedente](#), favorevole al nucleare, pur mantenendo il Governo il proprio appoggio al [Patto verde europeo](#) che invece il Presidente Zeman ha invitato a ritirare. Fiala non ha mancato tuttavia di criticare alcune delle proposte della Commissione, come il divieto dei motori a combustione entro il 2035, ma intende [accelerare](#) l'eliminazione dei combustibili fossili.

### CORTI

#### IL PROCURATORE GENERALE DI PRAGA CHIEDE LA REVOCA DELL'IMMUNITÀ PER BABIŠ

L'**11 novembre** il Procuratore generale di Praga ha [chiesto](#) la revoca dell'immunità parlamentare per Andrej Babiš in relazione alle indagini sulla vicenda Agrofert. La Camera dei

deputati ha già revocato in due occasioni l'immunità al leader di ANO, nel settembre 2017 e poi nel gennaio 2018.

---

#### RAPPORTO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'UTILIZZO DEI FONDI UE

Il **2 novembre** la [Corte dei conti](#) ha [reso pubblico](#) il rapporto che evidenzia problemi nella gestione e nella distribuzione dei fondi europei, sottolineandone in prospettiva i rischi per la corretta attuazione del piano nazionale di ripresa per un ammontare di sette miliardi di euro sotto forma di prestiti. Gli autori del rapporto hanno posto l'accento sulla debole architettura per la supervisione della gestione, sull'assenza di obiettivi chiari e sull'incapacità delle autorità preposte di valutare l'efficacia dei programmi. Il presidente della Corte, Miloslav Kala, ha ricordato che il rapporto è stato reso in un momento particolarmente delicato, immediatamente dopo le elezioni parlamentari, nel mezzo di una transizione della leadership politica, e in un frangente storico in cui la Repubblica ceca ha un disavanzo elevato senza precedenti e un indebitamento in forte aumento (il 43% rispetto al 30% pre-pandemia).