

**CIRO SBAILÒ**

**TRANSIZIONI COSTITUZIONALI NELL'EUROPA POST-COMUNISTA**

**Edizione a cura di Pantarei**

**Roma-Enna, novembre 2008**

[www.pantarei.co.uk](http://www.pantarei.co.uk)

[cirosbailo@gmail.com](mailto:cirosbailo@gmail.com)

**Roma - Enna, novembre 2008**

**Nota dell'Autore** (p. 5)

**Introduzione. L'Europa ritrovata** (p. 7)

**I. Sotto le coltri della guerra fredda: affermazione e crollo del comunismo nell'Europa centro-orientale** (p. 11)

1. Leninismo e diritto pubblico (p. 11)
2. Dalla fine della seconda guerra mondiale allo strappo di Tito (p. 18)
3. L'estensione del sistema staliniano (p. 22)
4. Il processo di destalinizzazione (p. 25)
5. Il periodo della normalizzazione (p. 26)
6. L'età della Ostpolitik (p. 27)
7. L'autoriforma insostenibile e la crisi del sistema (p. 29)
8. Il crollo (p. 31)

**II. Il difficile consolidamento della democrazia** (p. 35)

1. Crisi della sovranità e transizione costituzionale (p. 35)
2. Influenze esterne nelle politiche di transizione (p. 45)
3. L'opzione per lo stato di diritto (p. 57)

4. La ricerca dell'equilibrio tra efficienza e collegialità in Albania  
(p. 59)

5. Il semipresidenzialismo romeno al servizio del parlamentarismo e la svolta del 2003 (p. 72)

6. La centralità dei diritti fondamentali in Slovenia (p. 82)

7. Il sindacato di costituzionalità come garanzia democratica fondamentale: la nuova rivoluzione ungherese (p. 89)

**Conclusioni** (p. 95)

**Bibliografia** (p. 101)

## **Nota dell'Autore**

Questo lavoro nasce come ricerca per l'Istituto San Pio V di Roma. Lo pubblichiamo, con alcuni aggiornamenti, all'indomani dei risultati della campagna presidenziale negli Stati Uniti d'America, mentre le dichiarazioni del vincitore, Barack H. Obama, lasciano intravedere l'inizio di una nuova stagione nei rapporti tra le democrazie costituzionali del Pianeta.

I riferimenti ai testi costituzionali sono tra parentesi, dove vengono nell'ordine indicati: il paese, l'anno di promulgazione ed, eventualmente, l'articolo e il comma. Nel caso ungherese si è scelto di considerare il testo attualmente in vigore come sostanzialmente nuovo.

Enna-Roma, Novembre 2008



## Introduzione. L'Europa ritrovata

All'inizio degli anni Novanta la cultura europea reagì complessivamente con durezza al successo mediatico della tesi sulla "fine della storia". Quella tesi lasciava, infatti, intravedere la fine dell'Europa stessa come coscienza "critica" dell'Occidente, quasi stesse per profilarsi all'orizzonte, dopo il crollo del muro di Berlino una pacificazione all'ombra del "pensiero unico" della globalizzazione neoliberista, guidata dall'unica - ormai - superpotenza mondiale. L'Europa reagì a quella prospettiva accelerando il processo di integrazione politica e costituzionale, indirizzandosi con decisione verso la costruzione di un proprio *body politic*, potenzialmente concorrenziale nei confronti degli Stati Uniti. Del resto, nel mondo del dopo-guerra fredda, libero dalla coppia atlantismo/comunismo, non si faceva forse strada la richiesta di *More Europe*? Si trattava di una richiesta molto impegnativa in quanto chiamava l'Europa all'arduo compito di adoperarsi per "differire" il compimento della storia, contrapponendosi *Cultural monism* della globalizzazione.

Tuttavia, la prestazione europea fu deludente. L'Europa non ebbe un ruolo di primo piano in nessuna delle grandi crisi politiche dell'era post-comunista, neanche in quelle sviluppatasi al proprio interno - come le guerre nella ex Jugoslavia - o nei pressi dei suoi confini, come il conflitto israelo-palestinese. In fondo, la politica europea continuava a svolgersi sulla base della premessa che l'unico garante dell'ordine mondiale fossero gli Stati Uniti d'America.

Ci si lamenta oggi da più parti dell'"offensiva" statunitense nell'Europa ex-comunista. Non c'è dubbio che gli Stati Uniti siano molto attivi su questo fronte. Organizzano in Polonia congressi sul ruolo di Reagan nel crollo del comunismo, promuovono soggiorni di studi di intellettuali centro-est europei, ospitano nei loro *think-tank* i più prestigiosi esponenti dell'"euroscetticismo". La cosiddetta "Europa Americana" si fa sentire soprattutto in politica estera. Basti pensare alle polemiche intorno alla dichiarazione di Vilnius del febbraio 2003, che consentì agli Stati Uniti di rafforzare la propria posizione all'ONU sulla missione militare in Iraq. Si è molto discusso sul ruolo avuto dagli Stati Uniti e dalla Polonia nella iniziativa sottoscritta dai dieci paesi del

Gruppo (Albania, Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Macedonia, Slovacchia, Slovenia e Romania). Fatto sta che l'amministrazione americana continua a cercare i suoi interlocutori europei privilegiati nel mondo post-comunista perché non considera più l'"Europa di Bruxelles" un partner affidabile, soprattutto in politica estera. Non si tratta, evidentemente, solo di questioni specifiche, come quella delle basi NATO in Germania, che sono diventate troppo onerose per il governo tedesco, e che paesi come la Polonia, la Bulgaria e la Romania si sono resi disponibili a ospitare. È in gioco l'intera prospettiva geopolitica americana del terzo millennio, all'interno della quale, la vecchia Europa sembra destinata ad avere un ruolo marginale.

Il rischio che si formi una "regione euro-orientale-americana", che ponga l'Unione Europea di fronte all'alternativa tra l'essere un sottosistema o un avversario destinato alla sconfitta, si fa ogni giorno più concreto. D'altra parte, il problema non può essere affrontato trattando i Paesi dell'Est europeo come dei *parvenu*, accusandoli di essere la "quinta colonna" di Washington. Non dimentichiamo che l'"Europa di Bruxelles" ha creduto tardi - e a volte malvolentieri - al "crollo del muro" e, come s'è detto, è rimasta inerte di fronte ai drammi verificatisi nella regione. Un irrigidimento euro-continentale non farebbe che resuscitare una contrapposizione tra le "due Europe", con conseguente indebolimento di Bruxelles.

In questo contesto, appare possibile ed opportuno lavorare su ciò che unisce piuttosto che su ciò che divide. Tra le cose che uniscono c'è indubbiamente la cultura. Al di là dei rapporti tra i governi e delle attuali dinamiche geopolitiche, esiste una società civile europea che chiede solo di essere adeguatamente rappresentata e valorizzata. In questo senso, bisogna avere il coraggio di sottrarsi ai condizionamenti della situazione immediata e di investire sul futuro, moltiplicando le iniziative culturali, universitarie e scolastiche, coinvolgendo soprattutto i giovani e i giovanissimi, come è stato già fatto, con conclamato successo, nell'area della Comunità Europea. In questo contesto, un posto non secondario spetta, a nostro avviso, alla "cultura costituzionale", che è un patrimonio comune di tutta l'Europa e che i regimi comunisti hanno potuto contrastare, ma non distruggere. In particolare, ci pare vada valorizzato il ruolo che l'esperienza costituzionale europea ha avuto ed ha nella costruzione di società democratiche nell'Europa post-comunista.

La cultura costituzionale europea si dimostra oggi quanto mai vitale. Le bocciature elettorali in Francia ed in Olanda del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa fanno parte anch'esse del

processo costituzionale europeo a pieno titolo. I dissensi non riguardano certo la parte dei diritti umani e dei principi fondamentali, bensì il work in progress intorno alla struttura istituzionale dell'Unione. D'altra parte, è proprio in quest'ultimo ambito che si registra una crescente interattività tra le diverse tradizioni costituzionali. Solo per fare qualche esempio, si pensi, da un lato, agli elementi di rigidità di tipo eurocontinentale che la patria del Common law recepisce oggi nel proprio ordinamento, e, dall'altro, all'affermarsi, anche nei paesi di tradizione romanistica, del primato dei diritti sulla legislazione, tipico della civiltà giuridica anglosassone. Mai come nel caso dell'Europa, il processo costituzionale non è una pura questione di *drafting*, ma è fenomeno eminentemente culturale, all'interno del quale le contaminazioni e i dissensi hanno una parte fondamentale.

Nell'ambito del contributo che la tradizione costituzionale europea dà alla transizione democratica dell'Europa ex-comunista, ci pare che sia da valorizzare il ruolo della cultura costituzionale italiana. In primo luogo, perché l'Italia, con la sua classe politica e i suoi giuristi, ha avuto un importante ruolo di traino nel processo di unificazione dell'Europa. In secondo luogo, perché la nostra tradizione costituzionale rappresenta, agli occhi dei paesi che si affacciano alla democrazia, un modello di equilibrio tra le principali filosofie costituzionali occidentali, con particolare riferimento all'esperienza eurocontinentale ed euroatlantica. Per questo intreccio di ragioni, il nostro paese, per i popoli impegnati nella transizione post-comunista, è stato, in diversa misura, non solo un riferimento sul piano teorico, ma anche fonte diretta di elaborazione tecnica, supporto concreto e operativo nella fase di *drafting*.

Proponiamo qui un'analisi complessiva dei processi di transizione costituzionale, all'interno della quale trova posto una considerazione su alcuni elementi dell'esperienza costituzionale italiana.

In questo ambito, faremo riferimento a quattro paesi, di cui tre già parte integrante dell'Unione e un altro che ha iniziato un percorso di progressiva integrazione europea. La scelta è stata determinata, oltre che dalle considerazioni sui diversi *status* di integrazione, anche dalla valutazione incrociata di dati storici e geopolitici relativi ai rapporti di questi paesi con l'Italia: la Slovenia - che ha aderito all'Unione Europea nel 2004 - per la contiguità fisica e culturale con l'Italia e per gli antichi rapporti, non privi di momenti di grave tensione, tra i due paesi; la Romania - membro dell'Unione dal 1° gennaio del 2007 - per le antiche affinità culturali e per i sempre più intensi rapporti commerciali che

l'hanno unita e la uniscono all'Italia, al punto che si sta formando, in quel paese, una comunità italiana molto grande, fatta di uomini d'affari, studenti e professori; l'Albania - il cui cammino verso l'integrazione europea è sostenuto da grandi sforzi e grande convinzione – per le molte cose che ci uniscono nelle vicende passate, nei problemi recenti e nelle prospettive future; l'Ungheria - che ha aderito all'Unione nel 2004 – per il ruolo che questo paese ha avuto nell'ambito delle relazioni italiane con l'area mitteleuropea, soprattutto sul piano culturale, fin dal XIX secolo.

Cominceremo con il prendere in esame le caratteristiche fondamentali dei sistemi comunisti, dal punto di vista del diritto pubblico. Ripercorreremo, poi, in generale, la storia dell'Europa comunista, cercando di individuare gli elementi che hanno portato al crollo di quei regimi, pur in assenza di rivoluzioni violente o di attacchi esterni. Quest'ultimo aspetto sarà poi ripreso e sviluppato nell'ambito di una più ampia riflessione sui risvolti giuspubblicistici dei processi di globalizzazione. Prima di prendere in esame i casi citati, affronteremo il tema delle "influenze esterne" nei processi costituzionali in modo da poter meglio valutare i processi di transizione. Daremo, dunque, conto della generale adesione di questi paesi ai principi dello Stato di diritto e, successivamente, delle specifiche scelte costituzionali fatte nei casi proposti, dal punto di vista dell'esperienza costituzionale italiana. Infine, si proporrà un modo dinamico di considerare l'attuale processo costituzionale europeo.

# **I. Sotto le coltri della guerra fredda: affermazione e crollo del comunismo nell'Europa centro-orientale**

## **1. Leninismo e diritto pubblico**

Le radici dei sistemi costituzionali dell'Europa comunista vanno cercate nella dottrina stalinista dello Stato che radicalizza l'impostazione di Lenin, fino a provocare un capovolgimento dell'impianto marxista. Originariamente lo Stato, nel pensiero comunista moderno è un'entità sovrastrutturale e transitoria, destinata a dissolversi contestualmente all'affermarsi della società socialista. Ma l'esperienza rivoluzionaria russa, ivi compresi i conflitti successivi alla presa del Palazzo d'Inverno, conducono a una radicale revisione di quella impostazione secondo, del resto, spunti significativi già contenuti nel pensiero di Lenin.

In *Stato e rivoluzione* (1917) Lenin rifiutava la tesi secondo la quale lottando all'interno dello Stato borghese si potesse conseguire il risultato di modificare l'assetto economico-politico della società. A suo avviso, la democrazia moderna è niente altro che la cornice dello sfruttamento capitalistico, ed è riservata solo alla borghesia. Gli odierni schiavi salariati, in forza dello sfruttamento capitalistico, sono talmente soffocati dal bisogno e dalla miseria, che "hanno ben altro pel capo che la democrazia", "che la politica", sicché, nel corso ordinato e pacifico degli avvenimenti, la maggioranza della popolazione si trova tagliata fuori dalla vita politica e sociale. Una tale democrazia non può portare in alcun modo all'attuazione del comunismo. Per tale fine bisognerà "spezzare la resistenza dei capitalisti sfruttatori". E ciò è possibile solo con la "dittatura del proletariato". Ma la dittatura del proletariato, ovvero l'organizzazione dell'avanguardia degli oppressi in classe dominante per reprimere gli oppressori, non può limitarsi all'allargamento della democrazia. È necessario, certo, costruire una democrazia per il popolo, e non una democrazia per i ricchi, ma la dittatura del proletariato deve anche restringere la libertà degli oppressori. Certo, il "passaggio dal capitalismo al comunismo, naturalmente, non può non produrre un'enorme abbondanza e varietà di forme politiche"; ma "la sostanza sarà inevitabilmente una sola: la

dittatura del proletariato". E quando "la resistenza dei capitalisti" sarà completamente spezzata, solo allora si avrà la "democrazia perfetta" e scomparirà lo Stato. Infatti lo Stato è per Marx "la dittatura di una sola classe" ed è "necessario solo per una società di classe". Soltanto nella società comunista, quando la resistenza dei capitalisti è definitivamente spezzata, quando i capitalisti sono scomparsi e non esistono più classi (non v'è cioè più distinzione fra i membri della società secondo i loro rapporti coi mezzi sociali di produzione), soltanto allora "lo Stato cessa di esistere e diventa possibile parlare di libertà". Il conseguimento dell'obiettivo, dunque, dell'estinzione dello Stato passa attraverso l'uso dello Stato per l'affermazione della dittatura del proletariato.

Immediatamente dopo la rivoluzione, il gruppo dirigente bolscevico fece l'esperienza dei nemici "interni" ed "esterni". Contestualmente dovette affrontare il problema del grave ritardo economico, industriale e tecnologico della Russia rispetto ai paesi occidentali. Lo Stato diventa così lo strumento fondamentale del comunismo russo. Su questa base Stalin costruisce il suo sistema statale totalitario che trova nella dottrina del "socialismo in un solo paese" la sua legittimazione geopolitica.

Con la divisione del mondo in blocchi, dopo la prima guerra mondiale, le cosiddette società "postrivoluzionarie" dell'Europa orientale, incluse nell'area di dominio sovietica, vengono organizzate sulla base del modello statale leninista-statalista. Ciò vale anche per la Jugoslavia di Tito, pur non essendo questa organica al sistema sovietico: il "federalismo" titino non va letto, infatti, con gli occhi occidentali, ovvero come decentramento di tipo liberale, ma come applicazione del paradigma federalistico sovietico della suddivisione del territorio per etnie e culture, sulla base del presupposto dell'universalità del comunismo.

In una prima fase il modello sovietico è centrato sul concetto di "dittatura del proletariato", e ha dunque una connotazione marcatamente totalitaria. La "dittatura del proletariato" viene parzialmente messa in discussione nel periodo della destalinizzazione, e sostituita spesso con il concetto dello "stato di tutto il popolo". Tale sostituzione si fonda principalmente sulla convinzione che i nemici interni ed esterni siano stati sconfitti e che il socialismo "reale" sia ormai una realtà storicamente e geopoliticamente consolidata. Non tutti si adeguano in Europa a questa revisione, e l'Albania, ad esempio, sceglie di mantenere il riferimento alla dittatura del proletariato (Albania 1976, 2).

Del resto, nell'esperienza costituzionale dei paesi comunisti dell'Europa orientale restano ben presenti due elementi centrali dell'impostazione statale stalinista. Il primo di questi è l'unificazione politica decisionale, in base alla quale tutte le determinazioni prese nell'ambito pubblico devono far capo alla volontà popolare di cui il partito è espressione, custode e garante. Il partito, dunque, è il vero motore del sistema: esso, utilizzando lo Stato, costruisce la società socialista, preparando, dunque, l'estinzione stessa dello Stato di cui si serve. Il secondo, strettamente legato al primo, è la subordinazione dell'attività economica alla finalità politica, ovvero centralizzazione delle risorse e pianificazione delle attività. Sicché non solo viene negata la libertà economica, ma viene messo in discussione il concetto stesso di "economia" come sfera distinta rispetto alla politica.

La dialettica partito-Stato, come ogni dialettica, ha nella contrapposizione un momento essenziale. In questo senso, i contrasti tra il partito e lo Stato non hanno mai provocato una seria crisi all'interno dei sistemi comunisti, in quanto sono stati letti come momenti dialetticamente necessari alla costruzione della società socialista. Di fatto, lo Stato, da "mezzo", diventava il "fine", come spesso accade nelle ideologie totalitarie, dove la dialettica mezzi-fini può aprire la strada tanto al fanatismo organizzato e alla violenza totale, quanto a una sorta di realismo pragmatico, che colloca sullo sfondo le questioni ideologiche.

Così, nell'età della "distensione", abbiamo addirittura una sorta di subordinazione del partito allo Stato, che viene infine sanzionata nella Costituzione sovietica del 1977 (6, terzo comma). Si sviluppa in questa fase il principio della "legalità socialista", in base alla quale i compiti del partito e dello Stato vanno nettamente distinti e viene garantita una certa "laicità" nelle questioni giudiziarie e amministrative. Si afferma l'importanza di regole oggettive, sottratte alla disponibilità della dirigenza partitica. Tuttavia, non nasce un vero pluralismo costituzionale, così come non nasce un vero pluralismo politico. Il multipartitismo, ad esempio, non viene escluso in linea di principio, e in alcuni casi viene anche ammesso. Ma esso è considerato come un istituto funzionale alla trasformazione rivoluzionaria della società, in quanto permette di raccogliere dentro la prospettiva proletaria i ceti e le classi nemici della borghesia e del capitalismo. Così, sul piano istituzionale permane il vincolo politico originario. Le regole, per quanto stabili e solennemente enunciate possono essere "dialetticamente" superate dalla volontà politica, che può permettersi di saltare le procedure e le gerarchie per attribuire incarichi e distribuire risorse. Alla

fine, è pur sempre il partito che decide. Ciò non significa che la legalità “formale” venga negata, anzi, essa viene ampiamente valorizzata dall’uso che se ne fa. La legalità viene “piegata” alla volontà politica, proprio in quanto “formale”. Diverso il caso della legalità “socialista”, che non ha bisogno di essere piegata, in quanto ha in sé l’affermazione della volontà politica.

Se si legge la Costituzione sovietica del 1977 si vede che esiste un rigoroso sistema delle fonti. Al vertice ci sono gli atti legislativi prodotti dal Soviet supremo con maggioranza qualificata. Seguono le scelte referendarie, le leggi ordinarie e così via, fino ai regolamenti specifici. Il tutto è formalmente corretto e rigoroso. Ma il punto è che la “forma” non è tutto. Sulla forma deve prevalere la volontà politica, nelle cui mani la legalità è un semplice strumento. La volontà politica è “sostanziale”, in quanto si afferma nelle dinamiche interne al partito - motore della rivoluzione - e non può, dunque, sottostare a ciò che è puramente “formale”. Ciò non impedisce che in URSS e nelle società socialiste europee si faccia strada qualche forma di “sindacato di costituzionalità”, che scavalca il partito, ma in questi casi, come ad esempio in Albania (Albania 1976, 67 comma 2), è la volontà dell’assemblea che prevale, oppure, come in Romania (Romania 1965, 53), il controllo viene esercitato dal Comitato parlamentare permanente. In ogni caso, si tratta di organi la cui formazione e legittimazione, e il cui stesso funzionamento, dipendono in ultima analisi dal partito.

La legalità socialista, insomma, anche se comprende i diritti dell’individuo nei confronti delle istituzioni, è in ultima analisi destinata alla costruzione della società socialista. Infatti, i diritti sono sempre vincolati ai doveri (Iugoslavia, 1974, 153 e 203), in cima ai quali c’è quello della costruzione del socialismo. Del resto, la destinazione ultima dell’uguaglianza formale tra i cittadini della società “postrivoluzionaria” è l’uguaglianza sostanziale. Il divieto di discriminazione di razza, di sesso, lingua, ecc... trova il suo inveramento nell’impegno comune per la costruzione di una società in cui quelle distinzioni, nate nell’ambito della dimensione sovrastrutturale della realtà capitalistico-borghese, non avranno più senso. Il diritto di voto, ad esempio, non è semplicemente legato al concetto borghese di “cittadinanza”, ma è parte di un più generale diritto alla partecipazione politica e alla costruzione della società socialista. I rappresentanti del popolo non sono dei semplici delegati, ma degli strumenti nelle mani del partito rivoluzionario (Romania 1965, 25 e Iugoslavia, 1974, 156). I diritti alla partecipazione politica e quelli alla partecipazione economica, in questo senso, sono

due facce della stessa medaglia e in essi, alla fine, trovano il loro più intimo significato i diritti sociali e culturali (URSS 1965, 18 e Jugoslavia, 1974, 166).

Il fatto, dunque, che tra gli istituti principalmente destinati alla tutela dei diritti vi fosse la "procuratura", ovvero la *longa manus* dell'amministrazione centrale attraverso la quale lo Stato persegue i criminali, è un paradosso solo apparente. In effetti, in quest'ottica, la tutela dei diritti è garantita proprio dalla riconduzione di ogni atto pubblico alla volontà politica unitaria del partito, che si serve dello Stato per i suoi fini.

L'unitarietà del potere politico è un cardine di questi sistemi: essa viene teoreticamente sostenuta attraverso una rielaborazione dialettica del primato giacobino dell'assemblea. Nella versione comunista, il primato dell'assemblea diventa il primato della politica, ovvero del partito, che viene considerato la più schietta espressione del principio della sovranità popolare. Pertanto, il principio della divisione dei poteri viene rifiutato anche sul piano formale (Romania 1965, 2 comma 1; Jugoslavia 1974, 3; Albania 1976, 5 comma 1; URSS 1936, 31).

La sovranità popolare viene esercitata in vari modi, indiretti e diretti (ad esempio, il largo ricorso ai referendum: Albania 1976 e Jugoslavia 1989), ma trova la sua più adeguata espressione nell'unitarietà del potere politico. Ciò non toglie che dal punto di vista del diritto amministrativo vi possano essere strumenti di rivalsa del cittadino o anche di semplice controllo, come ad esempio nella Costituzione ungherese. Ma questi strumenti trovano sempre la loro ultima legittimazione nell'essere in qualche modo interni, sia pure in modo "dialettico", alla meccanica della costruzione del socialismo. Il popolo è il sovrano nel senso assoluto. Ma tale assolutezza viene dal fatto che il popolo è praticamente identificato con la classe operaia, che è la protagonista assoluta della costruzione della società socialista (Romania, 1965, 2 comma 1; Jugoslavia, 1974, 3; Albania, 1976, 5 comma 1).

L'assemblea può permettersi di modificare la Costituzione, senza particolari restrizioni e ad essa spetta in molti casi la nomina dei giudici, i quali non sono inamovibili, perché ciò comprometterebbe l'unitarietà del potere dello Stato. L'ordinamento giudiziario è subordinato alla volontà politica. La logica dei "pesi e contrappesi" viene rifiutata, in quanto espressione della concezione "borghese" dello Stato.

Nell'ambito della pubblica amministrazione viene applicato il principio della "doppia legittimazione", orizzontale e verticale.

Orizzontale, in quanto tutte le cariche di qualche rilievo sono elettive, ragion per cui chi ricopre un ufficio è espressione di quanti lo hanno votato. Verticale, perché egli è subordinato ad altri e altri sono subordinati a lui: nell'accettazione di questa gerarchia, funzionale alla costruzione della società socialista, viene vista la versione aggiornata della disciplina rivoluzionaria (URSS, 1977, 3, p. 113; Albania, 1976, 11). Tuttavia, questa logica organicistica non riesce a dispiegarsi completamente, né in URSS né negli altri paesi comunisti europei. La logica dei controlli reciproci tra le istituzioni viene rifiutata perché, rispetto alla destinazione politica ultima di tutta la *res publica*, quanto a dire rispetto alla costruzione del socialismo, non vi possono essere contrapposizioni, se non di carattere dialettico. Tuttavia, la dialettica, per affermarsi, ha sempre bisogno di due elementi, una tesi e un'antitesi, sicché nei momenti di minore tensione politica - interna e internazionale - si nota in questi regimi la formazione di un certo controllo giurisdizionale, come accade, ad esempio, negli anni Settanta, in URSS o in Romania.

Altro elemento di "dinamicità" interna a tali regimi è, per quanto riguarda alcuni di essi, l'impostazione federalistica. Beninteso, vale qui quello che si è già detto della Jugoslavia di Tito: il federalismo delle società comuniste ha ben poco a che vedere, con il federalismo di origine liberale. Si tratta di un federalismo che non nasce da una visione contrattualistica della politica, a sua volta fondata tanto sul primato dei diritti sulla legge quanto del cittadino sullo Stato. Il federalismo socialista è, invece, fondato sul principio dell'organicità, ovvero dell'unità nella diversità; si tratta, cioè, di una sorta di razionalizzazione delle differenze etniche e culturali, che si vuole valorizzare nel processo di costruzione della società socialista. In un certo senso, la società federalista socialista vuole essere una prefigurazione della società socialista mondiale, basata sul rispetto delle etnie, delle lingue e delle culture, ma unita nella solidarietà e nella fratellanza. Il federalismo, infatti, serve per questioni come l'ordinamento scolastico o l'organizzazione della giornata lavorativa, ma non può mai mettere in discussione la centralizzazione politica ed economica. A livello locale esistono responsabili collegati all'ufficio della Procura, che a sua volta trova il suo vertice nella procura generale.

Dal punto di vista dell'organizzazione dello Stato, l'organo più importante è l'assemblea, in cui si manifesta la sovranità popolare (URSS 1977, 108 comma 1; Albania, 1976, 66 comma 1; Romania, 1965, 42; Jugoslavia, 1974, 282). Le assemblee sono quasi sempre monocamerale,

salvo il caso di stati federali, in cui vi sono camere delle autonomie (URSS e Jugoslavia, ad esempio). Il monocameralismo resterà un patrimonio costituzionale comune di questi paesi; così come, ma in senso negativo, il sistema elettorale uninominale (tranne qualche eccezione plurinominale, come la Polonia) e candidature pilotate dal partito: la scelta preferenziale dei paesi post-comunisti sarà infatti quella del sistema proporzionale, con voto di lista, nelle sue varie versioni, o al limite maggioritario, ma con forti correttivi proporzionali. D'altra parte, l'assemblea, benché considerata centrale, svolge un'attività piuttosto ridotta. La gran parte del lavoro viene svolto nelle commissioni e dal Collegio o Comitato parlamentare, che ha spesso anche funzioni di rappresentanza all'estero e, in generale, di titolarità dell'unità nazionale, tanto è vero che in alcuni casi diventa un organo monocratico (Romania 1965, 63; Jugoslavia, 1974, 329; Ungheria, 1946-1948), ed è l'antenato dell'attuale Capo di Stato in molte repubbliche post-comuniste.

La cultura leninista del diritto pubblico ha talmente permeato le società dell'Europa orientale che, per molti versi, opera ancora oggi all'interno dei sistemi politici di quei paesi. Del resto, l'eredità di quasi mezzo secolo di regime comunista non poteva essere smantellata dall'oggi al domani. Come poi si vedrà, lo sforzo iniziale delle classi dirigenti che hanno guidato la transizione alla democrazia è stato, nella maggior parte dei casi, quello di reinterpretare e rielaborare la passata esperienza costituzionale, modificandone i paradigmi fondamentali, e in primo luogo quello del carattere puramente convenzionale e "dialettico" della norma, sicché in molti casi la transizione è cominciata mediante l'interpretazione "letterale" della stessa costituzione socialista.

## **2. Dalla fine della seconda guerra mondiale allo strappo di Tito**

La presa del potere da parte dei comunisti nell'Europa Orientale si realizzò con relativa facilità grazie al concorso di diversi fattori, il primo dei quali fu l'impatto della seconda guerra mondiale. Gli anni difficili vissuti sotto l'occupazione nazista avevano indebolito quelle popolazioni, che in alcuni casi arrivarono ad accogliere i sovietici come liberatori, accorgendosi poi di essere passati solo dall'oppressione di un regime a quella di un altro, se possibile ancora più totalitario.

Benché queste società siano state definite "post-rivoluzionarie", non solo dai sostenitori di quei regimi, ma anche da diversi esponenti non comunisti della cultura occidentale, i mutamenti di regime avvenuti in quei paesi dopo la fine della Seconda guerra mondiale non possono essere certo etichettati come "rivoluzioni". Il termine "rivoluzione" indica, a rigore, un rivolgimento rapido e radicale di un regime politico che nasce all'interno della società interessata. Non a caso, Vincenzo Cuoco utilizzava l'espressione "rivoluzione passiva" proprio per sottolineare l'anomalia storica dell'esperienza repubblicana partenopea del 1799, nata "sulle baionette" dei francesi. Di rivoluzione, dunque, si può parlare nel caso della Francia del 1789 o del 1848. È dubbio che si possa parlare di rivoluzione nel caso della Russia dell'ottobre 1917. In quest'ultimo caso, infatti, vi fu una presa del potere da parte dei bolscevichi, con il solo appoggio dei social-rivoluzionari di sinistra, nell'ambito di un sistema istituzionale risultante dalla dissoluzione del regime zarista, già realizzatasi sotto la spinta della sollevazione popolare del febbraio dello stesso anno. È certo, invece, che non si può parlare di "rivoluzione" né per il colpo di stato di Mussolini, in seguito alla Marcia su Roma nel 1922 e al delitto Matteotti nel 1924, né per la vittoria militare che portò Franco al potere in Spagna nel 1939, né tanto meno per la nomina di Hitler a cancelliere nel 1933. In tutti questi casi la conquista del potere non avviene sull'onda di un movimento di massa, ma grazie a manovre politico-istituzionali spesso poco trasparenti (Mussolini) o illegittime nella sostanza a dispetto della legalità formale (Hitler) o per effetto di una guerra civile (Franco). In tutti questi casi, le masse si sono limitate a confermare e a convalidare, grazie anche all'uso dei moderni strumenti di propaganda, decisioni già prese. È a queste

ultime esperienze che bisogna guardare per trovare dei precedenti storici all'avvento del comunismo nell'Europa orientale, che si caratterizza per il fatto che il cambio di regime viene deciso in un contesto di relazioni politiche internazionali.

La vittoria dell'Armata Rossa aumentò a dismisura la forza e il successo dei partiti comunisti, sospinti anche da un forte bisogno di cambiamenti politici e sociali che saliva da diversi settori della società. Inoltre i partiti marxisti, in ossequio alla linea dell'Internazionale comunista, offrirono una sorta di "asilo" politico alle minoranze nazionali, molto numerose in queste società, contrastando duramente le tendenze sciovinistiche presenti in una parte non piccola della popolazione. In Ungheria, in Romania e in Polonia diverse minoranze etniche entrarono a far parte della nomenclatura comunista e, conseguentemente, degli apparati dello Stato. Ciò non fece che rafforzare il potere dei partiti comunisti. Significativo è il caso della Jugoslavia, uno Stato costituito da numerose minoranze, dove il partito comunista era l'unica organizzazione in grado di tenere insieme pacificamente le diverse nazionalità. Allo stesso tempo, i partiti comunisti guadagnarono un certo sostegno della popolazione, annullando molti degli effetti delle politiche "etniche" applicate da Hitler nei territori occupati: dappertutto, dopo il 1945, essi si posero alla guida delle politiche di espulsione delle minoranze sgradite, applicate soprattutto ai tedeschi, che prima della guerra formavano comunità compatte in Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia e Romania. Il "trasferimento" all'estero delle minoranze tedesche era contemplato dalla clausola 13 degli accordi di Potsdam del 1945 e fu approvato da tutti i partiti politici. I principali trasferimenti furono organizzati nel 1946 e riguardarono 5 milioni di tedeschi in Polonia e 2 milioni in Cecoslovacchia. La comunità tedesca dei Sudeti si stabilì nella Germania Orientale, in Slovacchia la minoranza magiara fu espulsa e si diresse in Ungheria, in Bulgaria gli ebrei sopravvissuti alla guerra furono invitati ad andarsene e anche la minoranza turca fu spinta verso la Turchia.

Tra il 1939 e il 1945 i partiti comunisti dell'Europa orientale avevano subito una profonda trasformazione: da piccoli gruppi clandestini, all'inizio della guerra, erano diventati imponenti organizzazioni di massa, che presero trionfalmente il potere, assorbendo i gruppi socialdemocratici. Al riguardo c'è da dire che in questa prima fase del dopoguerra la politica del partito fu quella della "porta aperta", mentre negli anni '50 ci fu una maggiore selezione a causa della pratica diffusa delle purghe.

Nonostante il sostegno e il consenso che si erano conquistati, i partiti comunisti, nella presa del potere, dovettero contare sul ruolo decisivo giocato dall'Armata Rossa e dall'intervento diretto sovietico. Le uniche eccezioni furono costituite dall'Albania, dalla Cecoslovacchia e dalla Jugoslavia. In Albania e in Jugoslavia i movimenti partigiani comunisti giunsero al potere autonomamente; in Cecoslovacchia, i comunisti occuparono una posizione dominante sin dall'inizio e l'Armata Rossa potette ritirarsi dal paese nel novembre 1945.

Le tre nazioni nemiche sconfitte, Ungheria, Romania e Bulgaria, non furono considerate in grado di governarsi con piena indipendenza. Le commissioni di controllo alleate (CCA), composte da rappresentanti sovietici, statunitensi e britannici cercarono di gestire le situazioni dietro le quinte ma, al loro interno, i sovietici ebbero da subito un ruolo predominante, fino al punto da esautorare i membri occidentali spingendoli a uscire dagli organi direttivi. Tutto ciò fu reso possibile grazie all'appoggio diretto dei militari sovietici e dei referenti politici del PCUS, che prendevano ordini direttamente da Stalin. Il dittatore sovietico considerò "l'accordo sulle percentuali" con Churchill nell'ottobre 1944 molto seriamente; era convinto, infatti, che avrebbe dovuto soltanto contenere la voglia di potere dei comunisti greci, mentre le potenze occidentali non si sarebbero interessate più di tanto in ciò che stava accadendo in Romania e in Bulgaria.

Alla conferenza di Mosca del dicembre 1945 i ministri degli Esteri di USA, Gran Bretagna e Unione Sovietica auspicarono un allargamento dei governi rumeno e bulgaro a due *leader* dell'opposizione non comunista, nonché libere elezioni in Romania. In realtà queste erano le condizioni per la firma dei trattati di pace. La situazione sembrava bloccata, ma Stalin riuscì a ribaltarla abilmente: in Bulgaria, dopo un'estenuante trattativa, l'ambasciatore sovietico riuscì a far saltare l'accordo tra i comunisti e l'opposizione su un governo condiviso e l'indizione di libere elezioni; in Romania, due rappresentanti delle opposizioni entrarono nell'esecutivo, ma furono immediatamente privati di ogni reale potere di indirizzo politico; in Cecoslovacchia, invece, dopo più di due anni di tensioni, nel febbraio 1948 i comunisti andarono al potere con un colpo di stato, ma senza un aiuto diretto da parte di Mosca.

Le tecniche utilizzate dai comunisti per conquistare il potere non variarono molto da paese a paese. La prima tappa consisteva nell'assumere il controllo della polizia, del ministero degli Interni e della Difesa. Un'altra tecnica molto efficace fu quella del *maquillage*: l'uso

strumentale delle masse come mezzo di pressione, mentre le decisioni venivano prese altrove, perlopiù al Cremlino. L'indebolimento dei partiti non comunisti fu un altro metodo per assicurarsi una transizione indolore al potere esclusivo. All'interno di questi partiti gli esponenti favorevoli alla nuova situazione venivano sostenuti economicamente, ma veniva impedito loro di entrare nel partito comunista e di agire in base alle proprie convinzioni.

L'eliminazione degli oppositori presenti negli altri partiti, in particolare quelli socialisti, fu possibile anche dall'esterno, mediante la cosiddetta "tattica del salame", secondo la caratteristica espressione utilizzata da Matyas Rakosi, il leader comunista che attuò la sovietizzazione dell'Ungheria. Rakosi affermava che il partito in questione doveva essere considerato come un salame, che andava affettato a partire dalla sua estremità destra, sicché vi era sempre una "estrema destra" da eliminare.

Gli oppositori politici meno arrendevoli venivano neutralizzati in altri modi: erano incarcerati a vita o giustiziati in seguito a processi pilotati o fatti sparire dalla polizia segreta con l'accusa di fantomatiche cospirazioni contro il potere costituito.

La Jugoslavia costituiva già un'eccezione nel panorama politico dell'Europa orientale di quegli anni. Il partito comunista jugoslavo (KPJ) fu l'unico gruppo che riuscì a porre un freno all'odio etnico che aveva dilaniato il paese durante la seconda guerra mondiale; oppose la resistenza più efficace nei confronti delle truppe dell'Asse e fin dall'inizio fu indipendente da Mosca. La capacità del partito di fare da punto di incontro e di equilibrio tra le diverse etnie derivò dalla sua composizione multietnica a tutti i livelli, dal rifiuto durante la guerra di una politica di vendetta nazionale e dalla convinzione che la soluzione ai problemi jugoslavi fosse un assetto di tipo federale. Le ragioni dell'indipendenza jugoslava dall'URSS sono da rintracciare nel modo in cui i partigiani riuscirono a liberarsi dei tedeschi. In realtà i nazisti si ritirarono dal paese nel 1944 per spostarsi sugli altri fronti aperti dall'Armata Rossa, perciò l'apporto delle truppe sovietiche fu comunque decisivo anche se non direttamente. D'altra parte, fin dal 1943 la linea politica di Tito si era mostrata allergica alle pressioni provenienti da Mosca. L'impostazione federale del governo, infatti, andava contro le direttive staliniane di formare governi di coalizione in collaborazione con le potenze occidentali e di mantenere uno stretto legame tra i movimenti di resistenza e i rappresentanti in esilio. Tuttavia Stalin non reagì alle prime intemperanze di Tito, gli concesse il ritiro dell'Armata Rossa dai confini

iugoslavi e la piena autonomia delle istituzioni della federazione. A parte la forte autonomia dal Cremlino, che aveva saputo abilmente conquistarsi, l'unica differenza tra il regime di Tito e le altre democrazie popolari fu nel radicalismo con cui vennero applicati dal dittatore slavo i principi del marxismo-leninismo: dal 1945 al 1950 fu attuata una violentissima repressione nei confronti degli oppositori politici e dei collaborazionisti, fu vietato candidarsi alle elezioni contro gli esponenti del partito comunista. La devozione al partito unico divenne l'unico salvacondotto per la popolazione che non si era ancora piegata alle politiche del regime. A livello economico fu rapidamente avviato un piano quinquennale di industrializzazione forzata, basata sull'esproprio della proprietà privata a vantaggio della formazione di fattorie locali e collettive.

L'iniziativa di Tito di una federazione con la Bulgaria e l'Albania per risolvere il problema della Macedonia e del Kosovo allarmò Stalin che temeva l'imporsi della Jugoslavia come potenza rivale al centro dei Balcani. Tito, però, decise di rinunciare all'idea della federazione, sospettando che, la Bulgaria, eterodiretta da Mosca, potesse divenire il "cavallo di Troia" sovietico all'interno del suo paese.

Dopo mesi di tensioni, la Jugoslavia rifiutò l'invito a partecipare ad una riunione del Cominform e sancì ufficialmente lo strappo da Mosca, riuscendo a debellare facilmente la minoritaria opposizione interna filo-staliniana.

### **3. L'estensione del sistema staliniano**

La politica comunista del dopoguerra in Europa orientale attraversò due fasi: quella "moderata" finalizzata alla ricostruzione, nel biennio 1947-48, e quella socialista, improntata alla trasformazione radicale della società, dal 1949 al 1953.

In seguito all'avvio dei programmi di ricostruzione, i dirigenti dei partiti comunisti locali attuarono una politica di epurazione nei confronti degli esponenti degli altri partiti nella logica della costruzione del partito unico. Nel campo economico il primo passo fu quello di nazionalizzare le industrie e di liquidare l'impresa privata. Contemporaneamente furono drasticamente ridimensionati i poteri dei consigli di fabbrica, che erano sorti spontaneamente dopo la fine della guerra. Nei paesi ex nemici, Bulgaria, Ungheria e Romania, le nazionalizzazioni furono ritardate per

favorire la ricostruzione economica; in tutti gli altri, intanto, si verificarono forti resistenze alle collettivizzazioni e all'esproprio delle aziende agricole private, in attuazione dei piani quinquennali ordinati da Stalin in Russia negli anni '30. I terreni espropriati, però, non furono divisi tra i contadini poveri ma restarono di proprietà dello Stato.

Il capo del Cremlino era consapevole della differenza sostanziale tra la "dittatura del proletariato" instauratasi in URSS all'indomani dell'ottobre 1917, e le democrazie popolari e pluraliste che governavano i paesi dell'Europa orientale dal 1945 e decise che il sistema socialista "puro" doveva essere imposto anche con la forza se necessario, uniformando tutti i sistemi politici ed economici dei paesi satellite. Nel 1947, contestualmente allo scoppio della guerra fredda, Stalin decise che era giunta l'ora di invertire la rotta e proibì ai Capi di stato e di governo dell'Europa orientale di partecipare alla Conferenza di Parigi sul Piano Marshall. Oltre che ai chiari motivi politici, l'ostilità di Stalin al Piano Marshall era dovuta a interessi economici: dal 1946 la presenza sovietica aveva cominciato ad assottigliarsi e l'apertura dell'Europa orientale al commercio internazionale con i paesi occidentali avrebbe messo in ginocchio l'economia sovietica e avrebbe pericolosamente messo in discussione la *leadership* geopolitica dell'URSS in tutta l'area.

Alla fine del 1948, nei paesi della regione, tutte le attività economiche erano ormai passate sotto il controllo diretto o indiretto dello Stato, mentre sul fronte più strettamente politico i partiti socialdemocratici erano stati assorbiti all'interno del partito comunista, dopo essere stati "depurati" della componente di destra.

Il periodo compreso tra il 1949 e il 1953 fu caratterizzato dalla massima uniformità nel perseguire gli obiettivi dello stalinismo in tutti i paesi dell'Europa orientale in politica, in economia, nella cultura e nella società civile. Fu ribadito il ruolo guida del partito unico che deteneva il monopolio del potere in nome della classe operaia. I referenti di Stalin svilupparono sul modello del dittatore supremo un culto della personalità nei paesi da loro guidati con il pugno di ferro. Sul piano economico fu impressa una forte accelerazione alla collettivizzazione delle campagne e furono piegate le resistenze dei *kulaki* (i contadini ricchi) spingendoli nelle fattorie statali. Nel 1950 lo scoppio della guerra di Corea rese necessario aumentare la produzione dell'industria pesante, a scapito dei beni di consumo di cui la popolazione avrebbe avuto bisogno per migliorare il proprio tenore di vita.

Nei primi anni della guerra fredda, in cui la tensione internazionale era altissima, l'Unione Sovietica aumentò sensibilmente

lo sfruttamento economico dei paesi satellite dell'Europa orientale, privandoli delle materie prime di cui erano ricchi e decise di aumentare a dismisura la produttività della forza lavoro disponibile. La propaganda esaltava ossessivamente le figure degli operai più efficienti (stacanovismo) che battevano i precedenti record di produttività, incoraggiando in tal modo la sopraffazione dei migliori a danno dei più deboli. Fu introdotto il lavoro a cottimo e gli straordinari non venivano pagati, anzi, il tasso di crescita dei salari reali restò a un livello scandalosamente basso se rapportato alle ore di lavoro. Dunque, la crescita economica dei primi anni '50 fu garantita a spese degli operai e dei contadini, le componenti di quella classe sociale proletaria che, secondo i dettami marxisti, avrebbe dovuto dominare incontrastata la società. Soltanto una minoranza riuscì a salire la scala sociale andando per lo più a formare la classe privilegiata e potente dei burocrati statali, nota come *nomenklatura*. L'industrializzazione e la collettivizzazione forzata diminuirono notevolmente la percentuale di popolazione impiegata nell'agricoltura e di conseguenza, produsse una forte urbanizzazione.

Lo stalinismo perseguiva la subordinazione totale della società allo Stato e la creazione di una società quanto più possibile omogenea e uniforme. Le parole d'ordine in quegli anni furono: soppressione, assorbimento e neutralizzazione delle organizzazioni sociali alternative, non direttamente controllate dal partito, come gli *scout* e i movimenti cristiani che erano un ostacolo al processo di omogeneizzazione voluto da Stalin. Nel giro di pochi anni la Chiesa ortodossa si piegò ai voleri dei regimi, mentre la Chiesa cattolica riuscì a resistere alla dura repressione e, nonostante le enormi difficoltà affrontate, riuscì a rimanere viva nel tessuto sociale della popolazione, specialmente in quei paesi come la Polonia in cui la tradizione cattolica era più forte. Contemporaneamente iniziarono in tutti i paesi dell'area delle violente campagne per sradicare le culture tradizionali e sostituirle: dopo il 1948 la dottrina del "realismo socialista" fu imposta dappertutto. Fu severamente vietato lo sperimentalismo artistico e letterario e tutti coloro che volevano produrre cultura furono costretti ad entrare in associazioni controllate dallo Stato. Nel frattempo fu rafforzato il ruolo della vigilanza pervasiva delle forze preposte alla sicurezza statale e si moltiplicarono le epurazioni della polizia segreta. Le "purghe", termine rievocativo delle repressioni violentissime attuate da Stalin negli anni '30, furono una pratica molto diffusa nei primi anni di assestamento dei nuovi regimi comunisti, per eliminare o ridurre al silenzio gli oppositori politici, le

persone socialmente sgradite o i capri espiatori, soddisfacendo la vigilanza richiesta da Stalin. Lo strumento si rivelò molto efficace e fu utilizzato dopo ogni ondata riformatrice per ridurre all'obbedienza, attraverso il terrore, chi smarriva la via maestra del socialismo. Le purghe ebbero però anche una motivazione economica: fornirono masse di manodopera forzata in un periodo di rapido sviluppo economico e di carenza di lavoratori. Nel giro di pochi mesi tutti i paesi dell'Europa orientale si riempirono di campi di lavoro funzionali al raggiungimento dei sempre più ambiziosi livelli di produttività fissati dai regimi comunisti.

Stalin impose un sistema economico autarchico che non riuscì nel lungo periodo a garantire uno sviluppo economico pari a quello dei paesi dell'Europa occidentale e fu la causa principale del crollo dei regimi comunisti, incapaci di autoriformarsi dall'interno senza uscire dal sistema socialista.

#### **4. Il processo di destalinizzazione**

La morte di Stalin si fece sentire in tutta l'Europa orientale e favorì il rifiorire dei movimenti liberali repressi duramente negli anni precedenti. Nel febbraio 1956, quando Chruscev tenne il suo rapporto segreto contro Stalin al XX congresso del PCUS, l'inizio della destalinizzazione ufficiale diede nuove speranze agli intellettuali che speravano di riformare il sistema socialista senza metterne in discussione le basi ideologiche. L'intento si rivelò impossibile da realizzare ed ebbe, in Ungheria nel 1956, e, in Cecoslovacchia nel 1968, due casi esemplari di impossibilità del sistema di autoriformarsi con successo in profondità, senza aprirsi all'economia di mercato e al pluralismo culturale. A Budapest, intorno al Circolo Petofi si coagularono le forze liberali del paese che chiedevano più libertà economiche e culturali e man mano si diffusero in tutta la società gruppi di pressione che pretendevano dal regime un serio cambiamento di rotta che allentasse i controlli sui settori produttivi e intellettuali più vivaci. Il Cremlino, per timore che la situazione sfuggisse di mano completamente, decise di invadere l'Ungheria e di ristabilire l'ordine. La repressione della rivolta durò solo otto giorni a causa della sproporzione delle forze in campo e il nuovo governo che salì al potere era alle dipendenze dirette di Mosca.

Alla base della rivolta ungherese c'era la convinzione che l'attuazione dell'ideologia di una sorta di "terza via" tra capitalismo e socialismo fosse possibile, ma tutto ciò che deviava dall'ortodossia socialista era considerato da Mosca come un precedente pericolosissimo che poteva avere un effetto domino sui suoi paesi satelliti e mettere seriamente a rischio il predominio geopolitico raggiunto con la vittoria nella seconda guerra mondiale.

In quegli stessi anni in Polonia si sviluppò una crisi per molti versi analoga a quella ungherese ma i risultati furono profondamente diversi. La fazione staliniana più conservatrice era in minoranza all'interno del partito comunista polacco, a differenza di quanto accadeva nel partito ungherese, e per questo non riuscì ad opporsi alle timide riforme avviate in quei mesi, come la decollettivizzazione e la libera crescita dei consigli operai. Tuttavia nel giro di un anno l'ala revisionista del partito fu esautorata e venne restaurato un rigido controllo dello Stato sulle attività economiche e culturali. Comunque, l'indipendenza dei contadini e la forza della Chiesa cattolica resero impossibile l'instaurazione piena del socialismo reale come negli altri paesi dell'Europa orientale.

## **5. Il periodo della normalizzazione**

Il periodo che va dalla seconda metà degli anni '50 al 1970 fu caratterizzato da un processo di consolidamento del sistema post-staliniano nella sua versione parzialmente riformata e nella diversità crescente all'interno della regione.

A cavallo tra gli anni '50 e gli anni '60 il fatto più rilevante a livello internazionale fu la crisi continua intorno a Berlino che si concluse nel 1961 con la costruzione del muro, che bloccò il flusso migratorio continuo verso l'Occidente.

Dopo la repressione della rivolta ungherese i leader sovietici ridussero l'autonomia e lo spazio di manovra di tutti i paesi del blocco comunista. Lo sviluppo economico fu quasi ininterrotto, se si esclude la crisi dei primi anni '60 ma, fu "drogato" dall'aiuto considerevole dei sovietici che rifornirono continuamente di sussidi tutti i paesi della regione. L'allentamento della morsa dei controlli dei diversi regimi lasciò un'ampia autonomia dei cittadini nella sfera privata che rese più sopportabile l'assenza di libertà e di democrazia in un periodo storico in cui l'Occidente godeva di ritmi di crescita impetuosi. Le timide, parziali e

simboliche riforme avviate tra la fine degli anni '50 e i primi anni '60 vennero presto spazzate via dai *leader* dei partiti comunisti locali, per paura delle reazioni di Chruscev, prima, e di Breznev, poi. Ma nuovi gruppi di dissidenti stavano crescendo in clandestinità e sarebbero prepotentemente saliti alla ribalta di lì a poco. La "Primavera di Praga", che scoppiò in Cecoslovacchia nel 1968, rappresentò l'ultima possibilità di riforma del sistema dal suo interno, ma fu stroncata brutalmente da Breznev per il timore che il crollo del sistema socialista cecoslovacco avrebbe prodotto un effetto domino sugli altri paesi dell'area. Dubcek, il *leader* comunista slovacco, che era salito alla guida del partito pochi mesi prima, si illuse che la promozione di riforme liberali in tutti i settori della società attraversati dal malcontento crescente avrebbe prodotto un socialismo più umano senza intaccare il sistema alle sue radici, ma così non fu. La situazione gli sfuggì di mano e le rivolte ispirate dagli intellettuali investirono tutti i settori più vivi nel campo culturale ed economico. L'intervento sovietico fu sollecitato come in Ungheria dodici anni prima, dall'ala conservatrice del partito, che vedeva sottrarsi progressivamente quote di potere man mano che la società cecoslovacca conquistava autonomia politica, economica e intellettuale. La minaccia della "controrivoluzione" fu così scongiurata e, nel giro di un anno, la "normalizzazione" della situazione fu portata a termine revocando tutte le liberalizzazioni messe in atto da Dubcek l'anno precedente.

La repressione della "Primavera di Praga" favorì all'inizio degli anni '70 la nascita e lo sviluppo di movimenti di protesta completamente nuovi rispetto al passato. Per la prima volta si metteva in discussione la base ideologica del sistema socialista e l'obiettivo che ci si proponeva di conseguire non era più un'autoriforma dall'interno, nella cornice del regime, ma un rovesciamento dell'intero sistema politico sociale ed economico che aveva governato i paesi dell'Europa orientale per più di quarant'anni. L'obiettivo sarebbe stato raggiunto alla fine degli anni '80, con la fine della guerra fredda e la conclusione di un intero periodo storico: il "secolo breve".

## **6. L'età della Ostpolitik**

Come abbiamo visto, agli albori degli anni '70 il blocco dei paesi comunisti era stato ricondotto con la forza agli ordini di Mosca. I

tentativi di riformare il comunismo all'interno del sistema furono repressi nel sangue nonostante le promesse liberali di Chruscev.

Con l'ascesa al potere di Breznev si impose su tutti i paesi del Patto di Varsavia, la dottrina che prese il suo nome: non sarebbe stata tollerata alcuna deviazione dalla dottrina socialista, pena l'invio delle truppe sovietiche, come in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968. Tuttavia, sotto la cenere covavano nuovi movimenti di protesta che, ambiziosamente, ma al contempo realisticamente, si proponevano di abbattere il sistema comunista al potere, ormai delegittimato dalla gravissima crisi economica e dalla spinta della globalizzazione che, alla fine degli anni '70, già iniziava a farsi sentire in tutto il mondo. In ogni caso, agli inizi del decennio nessun analista di politica internazionale avrebbe preso in seria considerazione l'ipotesi di un crollo dei regimi comunisti nel giro di venti anni. E infatti, si affermò in Europa la cosiddetta *Ostpolitik* che, inaugurata dal cancelliere socialdemocratico Brandt, diede il via a una serie di accordi economici tra i paesi del blocco comunista e quelli occidentali. Il culmine del periodo della "distensione internazionale" fu costituito dalla firma del Trattato di Helsinki nel 1975 che contemplava vari riconoscimenti reciproci sulle sfere di sovranità dei rispettivi Stati e permetteva alle diplomazie dei paesi occidentali di inserirsi surrettiziamente nella politica interna dei paesi socialisti, così da legittimare indirettamente i movimenti di opposizione democratica che stavano sorgendo in quegli anni. Anche l'Unione Sovietica si mostrò interessata a raffreddare la tensione internazionale che negli anni '60 aveva toccato i suoi massimi con la crisi dei missili di Cuba e la costruzione del muro di Berlino.

Negli anni '70 il Cremlino ordinò di impostare tra i paesi dell'Europa orientale una più forte cooperazione economica, politica, militare e culturale per tentare di arginare le proteste montanti a causa del continuo aumento dei prezzi deciso dai regimi per rinegoziare i debiti esteri e ottenere ulteriori prestiti dal FMI e dalle potenze occidentali e aumentare il volume delle importazioni così da riequilibrare il deficit della bilancia commerciale. L'obiettivo, però, fallì per l'eccessivo costo del lavoro e la pessima allocazione delle risorse produttive concentrate sull'inefficiente e obsoleta industria pesante.

La Polonia divenne in quegli anni il tallone d'Achille del blocco comunista, soprattutto grazie all'appoggio che la Chiesa cattolica assicurò ai sindacati indipendenti i quali, dalle rivendicazioni salariali per far fronte all'aumento diffuso e indiscriminato dei prezzi, passarono ben presto a dimostrazioni che mettevano in discussione il ruolo guida del

partito, forti della montante crisi economica aggravata dalle crisi petrolifere del 1973 e del 1979 che ebbero l'effetto deleterio di far crescere in modo esponenziale il pesante indebitamento con l'estero, che i paesi e le istituzioni finanziarie occidentali erano ben disposte a finanziare a tassi di interesse sempre più alti.

## **7. L'autoriforma insostenibile e la crisi del sistema**

Gli anni '80 segnarono uno spartiacque ideale con il decennio precedente, esasperando oltremodo le contraddizioni politiche, economiche e sociali dei paesi del blocco comunista. I grandi cambiamenti nelle relazioni Est-Ovest furono segnati da due eventi fondamentali: l'elezione di Ronald Reagan a Presidente degli Stati Uniti e la salita al soglio pontificio di Giovanni Paolo II. In seguito, l'avvento di Gorbaciov sulla scena politica internazionale avrebbe dato involontariamente il colpo di grazia alle speranze di un'autoriforma sostenibile del sistema socialista. Sulla scia di questi eventi cruciali gli Stati Uniti ripresero la corsa agli armamenti con il programma delle "guerre stellari", che mise in ginocchio la fiaccata economia sovietica già alle prese con la costosa e difficile campagna militare in Afghanistan, invaso improvvisamente nel 1979. Contemporaneamente, in Polonia, con la fondazione del sindacato libero di Solidarnosc, guidato da Lech Walesa, ripresero gli scontri che nel giro di un decennio avrebbero portato alla caduta del regime poliziesco del generale Jaruzelski. Questo rovesciamento incredibile della situazione fu reso possibile anche dagli aiuti britannici e americani ai movimenti di opposizione democratica e soprattutto dall'appoggio costante della Chiesa di Roma al sindacato cattolico Solidarnosc che conquistò il potere democraticamente nel 1989-90. Gli sforzi delle diplomazie di Reagan e di Papa Wojtyla si concentrarono intelligentemente verso la Polonia perché il regime comunista era da sempre in difficoltà perché meno radicato nei gangli vitali della società. Inoltre, data la difficoltà in cui versavano i regimi al potere negli altri paesi del blocco comunista, era ampiamente prevedibile ciò che sarebbe avvenuto in caso di crollo del sistema socialista polacco: la caduta a catena degli altri partiti comunisti al potere negli altri paesi vicini.

In Germania orientale la situazione socio-economica generale era di gran lunga la migliore di tutto il blocco comunista grazie ai notevoli sforzi del regime di Honecker di mantenere un tenore di vita il più possibile alto e comparabile a quello della Germania occidentale, in quegli anni definita la “locomotiva d’Europa”, incrementando i prestiti e i traffici commerciali con la Repubblica Federale. In Ungheria, invece, si assistette a un fenomeno unico e irripetibile nel contesto in continua evoluzione degli anni ’80: il partito e l’élite al potere intuirono in tempo il vento della storia che stava per travolgere il sistema socialista e iniziarono una politica di progressive e continue aperture all’opposizione democratica che reclamava fortemente più spazi di libertà personale, economica e un riconoscimento ufficiale attraverso libere elezioni. Dal 1985 al 1990, anno in cui il regime abbandonò il governo pacificamente, l’Ungheria si avvicinò a tappe forzate alla democrazia liberale ed entrò a far parte del FMI e della Banca mondiale. In soli cinque anni si era compiuta quella che sarebbe passata alla storia come la “rivoluzione di velluto”, che portò, senza versare una sola goccia di sangue, dal totalitarismo alla democrazia e dalla pianificazione all’economia di mercato un paese che soltanto trenta anni prima era stato ricondotto da Chruscev sulla “retta via” del socialismo ortodosso con l’uso della forza. In Romania, infatti, il “comunismo dinastico” di Nicolae Ceausescu repressero duramente ogni minima forma di dissenso, finché la pesantissima crisi economica non spinse la popolazione, fino a quel momento inerme e remissiva, a ribellarsi con l’aiuto decisivo dell’esercito.

In Jugoslavia la morte di Tito nel 1980, mise in moto una serie di recrudescenze nazionaliste che nel giro di undici anni portarono a una fratricida guerra civile che sarebbe stata sedata solamente dall’intervento diplomatico statunitense, prima, e dai bombardamenti NATO sulla Serbia, poi. I prodromi della futura disgregazione della federazione iugoslava furono la sanguinosa repressione degli indipendentisti del Kosovo nel 1981 e l’elezione del serbo Slobodan Milosevic a *leader* della Lega dei comunisti iugoslavi nel 1987. Il Presidente serbo modificò la Costituzione abolendo l’autonomia del Kosovo e di Vojvodina, scatenando le rivendicazioni nazionali e religiose delle repubbliche federali.

Il modello economico comunista, basato sulla pianificazione statale degli investimenti e sull’industria pesante, tralasciò di impostare una produzione di beni di consumo tale da elevare i bassi standard di vita della popolazione. Ma, soprattutto, quel regime impedì la libera

formazione di una classe imprenditoriale a causa dell'elevata e iniqua tassazione sul lavoro e dell'impossibilità pratica di perseguire un profitto che non fosse a beneficio dello Stato (ovvero della nomenklatura). Il neostalinismo che dominò in pressoché tutti gli Stati del blocco comunista dal 1970 al 1985 fu messo in discussione dalle popolazioni, soprattutto per il generale declino economico che le colpì indistintamente a partire dal 1975. Dalla seconda metà del 1983, allorché nel mondo occidentale si aprì una lunga congiuntura economica positiva che sarebbe durata fino al 1992, la situazione si fece insostenibile ovunque nell'Europa comunista e le timide riforme messe in atto non riuscirono a impedire ai regimi di essere abbattuti più o meno pacificamente nel giro di pochi mesi.

## **8. Il crollo**

Il crollo del sistema socialista nel suo complesso fu improvviso e relativamente veloce e colpì a catena tutti i paesi del blocco sovietico. Il fallimento economico dello statalismo e del centralismo fu totale e può essere considerato senza dubbio la causa principale della caduta rovinosa di quei regimi. Nel giro di appena tre lustri sorsero una molteplicità di imprese legali e illegali che minarono dall'interno il sistema fino alla disintegrazione. Ma, in una prospettiva di lungo periodo, la causa del crollo del comunismo è da rintracciarsi nella progressiva integrazione dell'Europa orientale con il sistema economico mondiale capitalista, sia tramite il commercio sia tramite l'indebitamento con l'estero. In particolare fu quest'ultimo, che alla fine degli anni '80 divenne impossibile da rinegoziare e da saldare, a indebolire i regimi comunisti. Con l'aggravarsi della crisi economica in tutta l'area venne meno la residua base di legittimazione dei partiti comunisti al potere: dato che ogni decisione veniva presa dall'alto, le popolazioni identificarono i governanti come gli unici responsabili dell'erosione del potere d'acquisto e riversarono tutta la rabbia repressa verso un sistema che aveva cancellato tutte le tradizioni nazionali e aveva impedito che l'economia liberasse le proprie forze creando benessere e ricchezza da ridistribuire e consenso sociale, come avveniva nei paesi a capitalismo avanzato. Inoltre, le scelte dei paesi del blocco sovietico per inserirsi nell'economia mondiale misero a nudo le contraddizioni insanabili del sistema socialista.

Quando Gorbaciov, nel 1985, fu eletto segretario del PCUS volle rafforzare il ruolo del partito e provare a riformare un sistema marciò dalle fondamenta: il tentativo accelerò soltanto il processo inesorabile di caduta dei regimi comunisti al potere, compreso quello sovietico, perché il tempo per un'autoriforma era passato da almeno trenta anni. La decentralizzazione e l'apertura al mercato, infatti, non erano possibili senza minare il sistema alle radici e il progetto di un comunismo riformista si rivelò impossibile. Gorbaciov, dunque, contrariamente alla vulgata ufficiale, fu l'artefice involontario del crollo dei regimi comunisti attraverso i due pilastri della sua politica di quegli anni: la *perestrojka* e la *glasnost*, cioè la ricostruzione e la trasparenza. La ricostruzione abbinata alla trasparenza era però chiaramente insostenibile per un mostro burocratico e ingessato da una grave crisi economica come il moloch sovietico e il blocco orientale. Nel frattempo la corsa agli armamenti, ricominciata con la fine della distensione internazionale e inaugurata da Reagan con l'ambizioso programma delle guerre stellari, prosciugò le risorse del paese e come se non bastasse la guerra in Afghanistan era in pieno stallo, anche per i consistenti aiuti economici e militari che gli Stati Uniti fornivano alla resistenza. La politica di *glasnost* permise più libertà di espressione e di accesso all'informazione, mentre la *perestrojka* rappresentò un tardivo tentativo di democratizzare il sistema politico sovietico. Gorbaciov, poi, incoraggiò relazioni più strette, anche commerciali, con i paesi occidentali e nel 1987 firmò con Reagan l'accordo su un primo smantellamento dei missili nucleari. A questo importante risultato si arrivò grazie alla tenacia del Presidente Reagan e alle misure prese dai paesi della NATO per installare i missili Cruise e Pershing, in risposta a quelli del Patto di Varsavia, resistendo alle forti pressioni dei movimenti pacifisti guidati dalla sinistra comunista. Le riforme avviate da Gorbaciov in Unione Sovietica non riuscirono a salvare il sistema, ma aprirono la strada a un profondo rinnovamento di *leadership* nell'Europa orientale. Gorbaciov aveva capito perfettamente che l'URSS era ormai troppo debole per mantenere nella sua morsa di ferro quella regione: alla "dottrina Breznev" si sostituì, infatti, la "dottrina Sinatra", secondo la quale i paesi del blocco orientale erano liberi di agire autonomamente e di scegliere le loro diverse "vie al socialismo". Per questo motivo Gorbaciov diede il suo appoggio ai comunisti riformatori di quei paesi, nella speranza che riuscissero a salvare i loro regimi sempre più assediati dalle popolazioni stremate dalla fame e dall'indigenza crescenti.

Dopo lo svolgimento delle elezioni nella Germania orientale, in Polonia, in Cecoslovacchia e in Ungheria, Gorbaciov autorizzò il ritiro delle truppe da quei paesi e acconsentì alla riunificazione delle due Germanie. Con le sue politiche innovatrici il segretario del PCUS minò l'autorità del partito unico, senza però offrire un'alternativa credibile per rendere la transizione verso la democrazia più accettabile per le popolazioni.

La rapida disgregazione dell'Europa orientale iniziò dalla Polonia, l'anello più debole della catena, e come un fiume in piena si propagò in breve tempo negli altri paesi. In Polonia il regime era da mesi prossimo al collasso a causa del malcontento crescente che serpeggiava tra la popolazione, stremata da una crisi economica ormai irreversibile. Inoltre, il partito non riusciva più a opporsi con efficacia agli scioperi che da dieci anni si susseguivano a un ritmo impressionante e l'entrata in vigore della legge marziale nel 1981 non era stata in grado di mettere un freno alla situazione, dal momento che fino al 1988, quando il generale Jaruzelski decise di negoziare con Solidarnosc, che ormai rappresentava chiaramente la maggioranza del paese, il dissenso crebbe nell'ombra e scoppiò con fragore alla fine del decennio, portando via con sé il regime e tutto ciò che rappresentava. Nelle elezioni del 1989 il sindacato di Lech Walesa fece il pieno dei seggi e la Polonia divenne l'unico paese del Patto di Varsavia con un governo non comunista. In Ungheria la "rivoluzione di velluto" fu il frutto della intelligente politica di compromessi e di riforme portata avanti dal 1980 che sfociò nella fine naturale e pacifica del regime e nell'indizione di libere elezioni nel 1989. In politica estera l'Ungheria ebbe il merito di rimuovere per prima il "filo spinato" della "cortina di ferro" al confine con l'Austria, permettendo ai tedeschi dell'est di passare per il proprio territorio e di raggiungere così l'Austria e da lì l'Europa occidentale. In Romania, invece, il crollo del regime comunista fu violento a causa delle resistenze del sanguinario Ceausescu e la transizione verso la democrazia fu più lenta e complessa che in Polonia, in Ungheria e in Cecoslovacchia. La sollevazione decisiva fu scatenata dalla repressione ordinata dal dittatore rumeno sulla minoranza ungherese presente in Transilvania, ma l'esercito appoggiò la popolazione e riuscì a sopraffare la *Securitate*. In Cecoslovacchia, di gran lunga il paese più moderno e vicino all'Occidente di tutto il blocco comunista, la rivoluzione fu condotta abilmente dall'intellettuale Vaclav Havel, che fu eletto capo dello Stato. L'anziano leader riformatore, Dubcek, l'ideatore della "primavera di Praga", fu ricompensato delle sofferenze di una vita con l'elezione a presidente dell'Assemblea

federale. Negli altri paesi i regimi furono abbattuti velocemente, ma il passaggio alla democrazia liberale fu più difficoltoso a causa dell'assenza di tradizioni democratiche autoctone, tanto che in quei paesi è ancora presente il rischio di svolte autoritarie.

Negli ultimi anni che precedettero il crollo a catena dei regimi comunisti, il nazionalismo, quasi ad anticipare lo scoppio dei conflitti interetnici che sarebbe avvenuto nei primi anni '90, divenne un mezzo disperato di legittimazione per i partiti al potere ma non servì a evitare la perdita del potere e anticipò ciò che avrebbe caratterizzato la politica internazionale negli anni a venire, prima dell'avvento del terrorismo internazionale.

Dopo i primi anni di euforia per la fine di odiose dittature, le popolazioni dei paesi postcomunisti dovettero affrontare le enormi difficoltà di adattamento all'economia di mercato e alle opportunità da questa offerte. Su tutto ciò influì anche il mancato sostegno finanziario da parte degli Stati Uniti, insieme al venir meno delle tradizionali tutele statali. Negli ultimi anni un senso diffuso di insicurezza si è impadronito di tutta l'area per la mancanza di strumenti regionali in grado di mantenere la sicurezza collettiva e prevenire i conflitti locali che potrebbero scoppiare per le risorse naturali come il petrolio, di cui quelle regioni sono ricche.

## **II. Il difficile consolidamento della democrazia**

### **1. Crisi della sovranità e transizione costituzionale**

Impropriamente si parla di “ritorno alla democrazia” nel caso dei paesi ex-comunisti dell’Europa centro-orientale. Se si fa eccezione della Germania, nessuno di quei paesi aveva avuto esperienze costituzionali liberal-democratiche solide e durature. Anzi, nella maggior parte dei casi, quei popoli avevano alle spalle un passato autoritario se non dittatoriale. Molti di quei paesi, poi, non esistevano nemmeno dal punto di vista del diritto internazionale, prima di andare a far parte della galassia del comunismo europeo. Più che di ritorno alla democrazia, si dovrebbe forse parlare di ritorno all’Europa. Alcuni di essi erano soggetti di diritto internazionale già esistenti (la Polonia, ad esempio), altri lo sono diventati tali dopo la fine del comunismo (la Slovenia). Nella maggior parte dei casi si sono attuate procedure di revisione formale delle Costituzioni vigenti. Il problema, però, non è formale, bensì sostanziale. La legittimità di quelle trasformazioni viene dalla inequivocabile volontà popolare di uscire non solo dall’ambito del controllo sovietico, ma, proprio su emulazione di quanto stava accadendo nel “paese-guida”, dal comunismo.

Il processo è lungo e complesso ed è molto difficile individuare il discrimine tra evoluzione democratica e rivoluzione ed il punto in cui si è passati da un regime all’altro, dal comunismo alla democrazia liberale.

Il concetto di “transizione” ha un’utile valenza descrittiva, ma sul piano giuridico complica le cose invece di semplificarle. La transizione, giuridicamente parlando, non esiste, in quanto in ogni momento deve essere possibile individuare un sistema e una gerarchia delle fonti, un punto di riferimento ultimo, una norma fondamentale per la deduzione della legalità.

Sul piano tecnico, il passaggio dal regime comunista allo Stato diritto è avvenuto attraverso una serie di atti di “autolimitazione” da parte dello Stato, che hanno poi innescato un processo di pluralizzazione istituzionale conclusosi con la formazione di una nuova Costituzione - “nuova” sempre, anche quando formalmente si presenta come una Costituzione emendata (come ad esempio in Ungheria). Si può parlare, dunque, di un processo “costituente”, in quanto si ha un ribaltamento

dell'impianto giuspubblicistico, attraverso l'adozione dei principi dello Stato di diritto. Il nuovo fondamento di validità dell'ordinamento positivo, dunque, non è più nell'unitarietà della volontà politica, ma nel cittadino, e si esprime attraverso la separazione tra i poteri dello Stato.

Fatta questa precisazione, si può anche parlare di "transizione" dal punto di vista del diritto costituzionale, in quanto si sta descrivendo la formalizzazione scritta dell'affermazione fattuale di una nuova Costituzione. Si è trattato di una transizione attuata prevalentemente grazie al consenso tra i vari attori politico-sociali, vecchi e nuovi, che in genere hanno dato luogo a dei *forum* all'interno dei quali sono state poste le premesse fattuali per le trasformazioni formali. Per questo, anche laddove non c'è stata una "nuova" carta costituzionale nel senso tecnico-giuridico del termine, si può parlare di "nuova" Costituzione a tutti gli effetti, come s'è detto.

La vera "rottura" con il regime la si ha con l'affermazione del pluralismo politico. È questo, in ultima analisi, che mette in moto il processo che porta al pluralismo istituzionale e allo Stato di diritto. Tale rottura avviene inizialmente nel paese-guida e riguarda, dunque, il partito-guida e il modello su di esso costruito. Da tempo, infatti, esistevano tensioni nell'Europa orientale, a carattere territoriale o sociale ma a far crollare il sistema è stata la perdita del monopolio dell'attività politica da parte del PCUS. Con tale crisi, si afferma il pluripartitismo, che suscita il problema del "controllo" sull'arbitro del gioco politico, e dunque della costruzione dello Stato di diritto. È la crisi della forma-stato socialista. Lo sviluppo delle libertà economiche è un effetto di tale crisi, così come lo è l'affermazione dell'indipendenza dei giudici e del principio del controllo di costituzionalità.

In altri termini, è la messa in discussione del ruolo costituzionale del partito comunista a provocare la "transizione" costituzionale. Gli atti normativi che si sono a questa succeduti - leggi su modalità di secessione di paesi federati, ampliamento dei diritti politici, liberalizzazione economica, indipendenza dei giudici - sono la logica conseguenza di quella crisi.

Certo, come si diceva, non mancano significativi elementi di continuità. Innanzitutto, la centralità del Parlamento, che è una caratteristica comune dei sistemi post-comunisti europei: l'impianto costituzionale è sempre di carattere parlamentare, anche quando c'è l'elezione diretta del capo dello Stato. Quella centralità, però, viene riletta in termini liberali e non giacobini, di "primato assoluto dell'Assemblea". I giudici, infatti, sono sottratti al controllo politico,

anche se diffusamente resta traccia dei vecchi ordinamenti nelle procedure politiche di nomina dei massimi vertici della magistratura. In qualche caso, come ad esempio la Romania, permane la discrezionalità dell'Assemblea nell'adeguarsi o meno alle decisioni dei giudici costituzionali.

Quasi tutte queste costituzioni hanno un preambolo che suona come una sorta di "autopresentazione" di questi nuovi soggetti di diritto internazionale alla comunità mondiale. I principi stabiliti in questi preamboli sono quelli del pluralismo, delle libertà civili ed economiche, dei diritti fondamentali, della separazione dei poteri. Il concetto di controllo di costituzionalità viene ampiamente dichiarato e applicato. E per quanto riguarda la pubblica amministrazione, la figura dell'Ombudsman o del "difensore civico" è ampiamente diffusa, e rappresenta una vera rivoluzione.

I processi di transizione costituzionale nell'Europa centro-orientale non possono essere confusi dalla poco notata giuspubblicistica senza venire inquadrati nel più generale quadro di mutamenti geopolitici, sociali ed economici solitamente indicato con il termine di "globalizzazione". Solitamente, si collocano le analisi dei processi di globalizzazione in un ambito logicamente successivo nell'analisi del crollo dei sistemi comunisti europei: quasi a delineare una sorta di rapporto causa-effetto. A noi pare opportuno, invece, considerare le trasformazioni costituzionali nell'Europa ex-comunista come la più vistosa e drammatica manifestazione di una crisi eguale dei paradigmi stato-nazionali del diritto occidentale. In varia misura, infatti, i processi di integrazione economica, di fluidificazione e smaterializzazione delle attività commerciali, così come di mobilità globale e di "deterritorializzazione", sono all'origine delle crisi di tutti i sistemi più o meno "chiusi", a cominciare da quello italiano, che ha potuto salvarsi dalla grave crisi politico-economica iniziata negli anni settanta e culminata nello smantellamento del sistema politico per via giudiziaria, essenzialmente grazie al deciso ancoraggio del paese al destino dell'Europa. Mantenendoci sul piano giuridico, osserviamo qui in generale che i sistemi comunisti presentano una caratteristica incompatibile con i processi di "globalizzazione", vale a dire l'unitarietà della decisione politica e il suo primato assoluto rispetto a ogni altra sfera pubblica. Ciò avviene sulla base di una declinazione in termini ideologici del principio di sovranità, che non è riferito semplicemente a un territorio, ma all'ambito spazio-temporale dominato dal partito, in

quanto espansione perfetta della volontà popolare e motore della trasformazione rivoluzionaria della società.

Il primato dei diritti sulla legge e l'espansione del potere giudiziario mettono in crisi qualsiasi sistema "autarchico" dal punto di vista della legittimazione. Questo non vuole dire che la crisi del modello "vestfaliano" di Stato-Nazione equivalga alla crisi della politica in quanto tale. Se così, allora avrebbero ragione quanti si dicono scettici della solidità delle nuove democrazie europee, in quanto troppo compromesse, fin dalla loro genesi, con i processi di globalizzazione liberista e con le dinamiche di "giuridicizzazione" della politica. Riteniamo, invece, che sia proprio l'apertura originaria di quelle democrazie ai processi di globalizzazione la migliore garanzia della loro solidità. I processi di globalizzazione, infatti, sono accompagnati da un rafforzamento della domanda di *Accountability* solo che tale domanda non può essere più riferita a comunità chiuse in rigidi confini territoriali, ma ad una società civile transnazionale sempre più estesa e dinamica. Certo, l'espansione del potere giudiziario mette in crisi le categorie tradizionali dell'agire politico, ma non mette in crisi la politica in quanto tale; la costringe solo a misurarsi con il rafforzarsi e il moltiplicarsi della domanda di *Accountability*.

Sono sempre di più le decisioni che vengono prese dai giudici, in materie che prima erano di esclusiva competenza dello Stato nazionale. Le Corti hanno un crescente ruolo in molti paesi occidentali, così come in Africa, in Asia e in Oceania. Si può parlare, per certi versi, di una sorta di "ubiquità" delle Corti e dei giudici, chiamati a risolvere questioni politicamente rilevanti. La giurisprudenza dei diritti ha ormai carattere mondiale e non conosce confini stato-nazionali. Essa addirittura può determinare dei mutamenti delle carte costituzionali, costringendo a interpretazioni nuove - e quasi sempre estensive - dei diritti in queste ultime già contemplati. Le Corti in molti casi scrivono o riscrivono le Costituzioni e le Dichiarazioni dei diritti, avendo quale punto di riferimento le persone umane e non gli stati con le rispettive legislazioni. Esse possono influire sui processi legislativi, incanalando l'attività dei parlamenti dentro percorsi rigidi da esse stesse disegnati. Ma possono influire anche sui sistemi giudiziari nazionali, indipendentemente dalla loro collocazione territoriale.

Si va affermando una concezione interventista e "transnazionale" della democrazia, che per certi versi è già presente nell'intervento americano nelle due guerre mondiali, ma che è rimasta, per così dire, sepolta per quarant'anni sotto le coltri della guerra fredda.

C'è inoltre un crescente processo di legittimazione della cosiddetta "creatività" dei giudici da parte sia dei giuristi sia della pubblica opinione. La "decisione" di un giudice in materie come i diritti fondamentali o la tutela dei consumatori, ad esempio, non è quasi mai oggetto di contestazione, bensì di analisi e di discussione: essa è un "fatto" di cui si discute, non un problema.

In questa chiave va letta la crescita della "cultura dei diritti". La questione dei "diritti" diventa decisiva per la definizione delle competenze istituzionali e personali, non solo nell'ambito giuridico, ma anche in quelli economico e sociale, come dimostrano i sempre più frequenti tentativi di legittimazione in chiave "umanitaria" e "solidaristica" da parte delle grandi aziende commerciali, ivi comprese le corporation transnazionali. Per quanto riguarda gli ambiti istituzionali, il processo è ancora più evidente: non si parte dal "sistema" per determinare i diritti, ma dai diritti per stabilire la legittimità del sistema.

Sul piano delle relazioni internazionali assistiamo a una vera e propria rivoluzione copernicana. Fino a poco tempo fa i trattati internazionali riguardavano esclusivamente i rapporti tra gli stati e la loro efficacia era subordinata alla legittimazione dello stato-nazione. C'era una netta separazione tra affari esterni e affari interni ed era molto raro che un accordo internazionale potesse avere effetti sull'attività privata. Ora, relazioni e problemi che avevano una natura prettamente interna - come, ad esempio, i rapporti economici o l'ambiente - hanno una dimensione internazionale. Per avere voce in capitolo sugli affari interni è necessario innanzitutto capire come vanno le cose a livello internazionale. La costruzione di una decisione politica interna deve fare i conti con la sua accoglienza da parte di organizzazioni e movimenti a carattere internazionale o transnazionale, spesso con organizzazioni non statali e non governative, in cui l'elemento territoriale è secondario se non inesistente.

La globalizzazione si caratterizza, così, per il moltiplicarsi di fornitori e fruitori di diritto, per la diversificazione delle domande di diritto, per un indebolimento della struttura gerarchica tradizionale del sistema delle fonti e per l'affermarsi di un sistema reticolare in cui gli *input* e gli *output* si scambiano i ruoli.

La determinazione del principio di sovranità nell'orizzonte politico moderno comporta la suddivisione di quest'ultimo in "esterno" e "interno". In altri termini, la sovranità è necessariamente bidirezionale. Con lo Stato di diritto abbiamo poi una progressiva limitazione della sovranità "interna". La sovranità "interna" e quella

“esterna”, infatti, sono cresciute insieme, lungo lo sviluppo della statualità europea; ora, con lo Stato di diritto, la limitazione della prima comporta anche un indebolimento della seconda. Questo è uno dei modi con cui si manifesta il declino della sovranità, che ormai qualcuno definisce un “pseudo-concetto” (Luigi Ferrajoli). Entra in crisi un modello di stato messo a punto in un processo iniziato dopo la fine della guerra dei Trent’anni, a Vestfalia, alla metà del secolo XVII. Quel modello consisteva sostanzialmente in una razionalizzazione giuridica dell’identificazione politica tra stato e nazione, in base alla quale possiamo rappresentarci la situazione delle relazioni internazionali come un insieme di elementi simmetrici e congruenti. Si trattava, naturalmente, di una rappresentazione “ideale”, cioè di un “modello” per l’interpretazione della realtà e per la costruzione dei processi decisionali. In altre parole, le decisioni erano prese “come se” vi fosse una perfetta congruenza tra agenti decisori e ambiti in cui le decisioni hanno effetto. Questo significa anche che ogni decisione era imputabile a un “soggetto” secondo un criterio di congruenza (uno stato poteva rivolgersi a uno stato, un partito a un partito, e così via...), e doveva poter essere descritta in modo comprensibile, facendo riferimento a finalità razionali, sia pure non condivisibili.

Oggi gran parte delle decisioni in materie fondamentali come la finanza, l’informazione e persino la politica economica sfuggono al controllo “diretto” dei politici. Chi decide “localmente”, comunque, non può non tenere conto del fatto che le sue decisioni avranno effetti globali, al di fuori del suo controllo. È sempre più difficile che un soggetto politico con competenza territoriale possa prendere decisioni in materia di agricoltura, industria o informazione, senza tenere conto della possibilità di interagire con processi e interessi che occupano una sfera ben più ampia del territorio stesso. Particolarmente complessa si presenta al riguardo il problema del “consenso” alle decisioni.

È stata una grande conquista del secolo XX il fatto che il consenso popolare, espresso attraverso i meccanismi che regolano la partecipazione dei cittadini alla vita democratica, si sia affermato come la fonte suprema di legittimazione delle decisioni politiche, ma il punto è che, fino a poco tempo fa, l’ambito in cui si determinava il consenso coincideva con quello nel quale ricadevano gli effetti della decisione sicché, laddove gli effetti presi da un soggetto politico-territoriale si facevano sentire nell’ambito territoriale di competenza di un altro soggetto politico, le direzioni dello sviluppo della vicenda erano essenzialmente due: la guerra o l’integrazione. L’Europa ha conosciuto

entrambe queste soluzioni. Ora il mondo intero procede verso forme di aggregazione caratterizzate da relazioni asimmetriche e incongruenti tra loro. Tali relazioni mettono a dura prova la razionalità dei nostri sistemi economici e politici, ma, al tempo stesso, rendono possibile affrontare gravi problemi, come quelli dello sviluppo e dell'ambiente, su scala "regionale" e non più secondo miopi logiche nazionali o astratti paradigmi universalistici.

In termini ancora più problematici si presenta la questione del "potere costituente". Il destino del potere costituente è strettamente legato a quello della sovranità. Esso non è più assoluto e incondizionato, non può dar vita a un ordinamento in totale autonomia, ha perso il suo originario carattere "creativo", in quanto è limitato dall'odierna cultura costituzionale dei diritti, che si esprime anche in alcune norme vincolanti sul piano internazionale, tali da potere comportare addirittura azioni di forza da parte della comunità internazionale nel caso di un soggetto politico sovrano che si renda responsabile della violazione dei diritti fondamentali. Questo significa anche che il problema delle transizioni costituzionali non può essere limitato alla questione della riscrittura del testo costituzionale. Non si può procedere come se il *drafting* avesse in se stesso il potere di modificare le costituzioni. Oltre la costituzione, c'è il patto costituzionale e oltre a questo ci sono i diritti fondamentali, di cui nessun patto costituzionale può disporre. Lo stesso elenco dei diritti, in questo modo, non rappresenta affatto un'enumerazione precisa, bensì il rimando a una dimensione inaccessibile al legislatore e affidata alla coscienza individuale. Nessuna costituzione occidentale pretende di esaurire al proprio interno l'ambito dei diritti, ovvero di aver completamente positivizzato i diritti umani. La sfera dei diritti rimane sempre parzialmente oscura al legislatore, illuminabile cioè solo, di volta in volta, per una sua parte. Rimane così sempre il pregiudizio giusnaturalistico della possibile violazione del diritto per mezzo del diritto, che costituisce uno dei cardini della cultura costituzionale contemporanea.

"Il potere costituente non è un potere incostituito che decide dal nulla", ha più volte ripetuto Peter Häberle; il potere costituente si fonda su una legittimità extragiuridica derivata dalla "cultura" e dallo spirito del tempo. Tanto è vero che nessuna costituzione possiede al proprio interno un efficace meccanismo di autodifesa. Non c'è costituzione che non possa essere sovvertita in maniera "costituzionale" con riferimento, appunto, alle "norme scritte". La difesa di una costituzione non viene da meccanismi giuridici, ma dai "valori" cui essa fa riferimento.

La cultura costituzionale riguarda l'intera popolazione, in particolar modo il ceto intellettuale, nel quale vanno compresi i giornalisti e una parte del mondo dello spettacolo, ovvero quanti, in un modo o nell'altro e con diversa intensità, esprimono, rappresentano, guidano o condizionano la pubblica opinione. Osserva al riguardo Häberle che la cultura costituzionale si fissa in alcune "cristallizzazioni culturali multiformi" che mediano, dirigono, "smistano" i processi interpretativi. Tra queste cristallizzazioni, secondo Häberle, vanno comprese le decisioni dei tribunali e del legislatore, le ideologie, i programmi e l'organizzazione interna dei partiti. A prescindere da questi elementi, non si può interpretare una costituzione. Il diritto e la scienza giuridica, il legislatore e il giudice non sono autosufficienti, sono consegnati ai "materiali", agli "impulsi" e alle "risorse", in particolare a nuovi bisogni di giustizia, a nuove conoscenze ed esperienze, a nuove speranze e nuovi ideali che mettono il diritto tramandato in una nuova luce o costringono a difendere i contenuti tradizionali.

Dal punto di vista di una dottrina della costituzione come "scienza della cultura", intorno al problema costituente vengono alla luce i limiti sia dell'approccio formalistico sia di quello sostanzialistico/decisionistico. Di fronte a una crisi di legittimità costituzionale, non c'è infatti norma che tenga. D'altra parte, qualsiasi decisione costituente può avere effetti solo se accompagnata dal consenso e se ha, alle proprie spalle, un retroterra culturale. Questo non vuol dire, certo, che ogni costituzione vada giustificata sulla base del fatto che essa, in quanto esistente, è legittima, ma significa che la comprensione di una costituzione, così come la sua elaborazione e la sua interpretazione, non può prescindere dall'analisi del terreno culturale su cui è nata: prima di ogni *drafting*, ha più volte ribadito Häberle, il "campo" di lavoro è già fornito di tanti diversi elementi di costruzione utilizzabili per le nuove costituzioni.

L'irriducibilità di una costituzione al testo scritto, ovvero la possibilità e la necessità di una scienza della costituzione come scienza della cultura, viene oggi a essere confermata dalla frequenza con cui ricorre il nesso tra il concetto di "costituzione" e quello di "transizione".

I due concetti hanno già, originariamente, nella loro formulazione, un legame logico. Secondo la classica visione aristotelica, solo ciò che permane può mutare, mentre la mutazione presuppone il riferimento a qualche cosa di permanente. Oggi, affrontare il problema della validità del patto costituzionale significa affrontare il problema

della transizione, e, viceversa, la definizione della transizione implica la definizione della natura del patto.

Occorre tuttavia stare attenti nel cogliere il forte nesso tra i due problemi, senza però identificarli. Nel dibattito italiano sulla "transizione" si tende a identificare i due problemi - la costituzione e la transizione. Ciò, però, può rendere difficile cogliere il "nesso" (che presuppone, infatti, la distinzione tra gli elementi) tra i due problemi, ovvero tra le questioni di carattere storico-culturale e quelle di carattere giuridico. Sicché può accadere che il problema storico dell'"identità italiana" venga confuso con quello giuridico della "natura del patto costituzionale", senza che tra i due problemi vengano colte le molteplici e complesse relazioni.

Questa tendenziale identificazione tra il problema costituzionale e quello della transizione viene forse oggi favorita dai processi di integrazione e di globalizzazione, nonché dal conseguente internazionalismo giuridico, che mettono in crisi il principio tradizionale secondo il quale le mutazioni costituzionali interne non ostacolano la continuità statale sul piano internazionale. L'internazionalismo giuridico, infatti, tende a salvaguardare alcuni diritti e valori - che di volta in volta la comunità internazionale individua come fondamentali - prima ancora della continuità statale. Questo, naturalmente, segna anche una crisi sia del principio di sovranità sia dell'identità nazionale. D'altra parte, proprio tale crisi dovrebbe indurre ad un approfondimento del nesso - e della distinzione - tra la questione costituzionale e quella della transizione, se si vuole, in quanto italiani, essere protagonisti della mutazione del nostro sistema, e non farci dettare i modi e i tempi esclusivamente dai processi internazionali.

Il progressivo assorbimento dei sistemi normativi nazionali in ambito europeo, ad esempio, richiede paradossalmente una più marcata caratterizzazione dei contributi che i singoli paesi possono dare. L'integrazione è possibile solo tra elementi "distinti" e ben caratterizzati, che funzionino un po' da "nodi" della rete delle relazioni tra i sistemi politici. La globalizzazione, come è noto, non comporta la dissoluzione delle identità, bensì il loro rimescolamento in una sorta di processo di "segmentazione" e "riasseblaggio" che mette capo a "regioni" di interessi e affinità. Tale processo pone alla comunità un problema di razionalizzazione, poiché c'è bisogno di interlocutori stabili e affidabili, altamente legittimati e responsabilizzati. Tali interlocutori sono e restano gli stati nazionali, poiché questi sono ancora gli unici soggetti di diritto in grado di presentare istanze già razionalizzate e altamente

legittimate. Sicché può accadere - e accade - che si formi una "regione" di interessi e affinità, ad esempio, tra la Val d'Aosta e il Sud della Francia, e che tale regione possa avere una propria riconoscibilità sul piano internazionale; ma il "garante" di ogni transazione resta lo Stato nazionale, poiché è questo ad assumersi la responsabilità di evitare che la formazione di regioni ricche e progredite non avvenga a scapito delle aree depresse e non produca sacche di povertà. Solo in questo modo, nell'iniziativa italiana a Bruxelles si potranno riconoscere anche quelle province dell'Italia meridionale che faticano a portarsi ai livelli di reddito e di sviluppo medio dell'Unione Europea.

Alla luce di queste considerazioni ci pare di poter ribadire il rilievo che oggi assume il nesso - ovvero la distinzione - tra la questione costituzionale e la questione della transizione. La "trasformazione costituzionale" non comporta l'interruzione della continuità statale - per definizione. Se anche la trasformazione costituzionale si afferma in modo traumatico e illegale, ad esempio con un colpo di stato, ciò non toglie che l'ambito di legittimazione della trasformazione resta il popolazione e, infine, lo Stato stesso, rispetto al cui "permanere" è possibile il "mutamento". Per un'elementare ragione logica, nessuna trasformazione costituzionale è pensabile senza una continuità statale. L'interruzione di quest'ultima si ha solo quando vengono meno gli elementi costitutivi dello Stato nazionale, vale a dire l'unità territoriale, il vincolo giuridico e la sovranità. Per questo, un processo di transizione costituzionale riguarda non solo il futuro di una nazione, ma in un certo senso anche il suo passato, vale a dire il senso e il significato della sua storia che non sono fissati una volta per tutte nel cielo, ma affidati all'interpretazione e al lavoro degli uomini. Anche in questo senso, l'esperienza weimariana ha un valore paradigmatico.

È indubbiamente corretto distinguere tra i paesi che hanno elaborato il loro percorso costituzionale in maniera sostanzialmente autonoma (Ungheria, Polonia, Repubblica, Slovenia), quelli invece che hanno risentito in maniera diretta degli eventi svoltisi in URSS e quelli, infine, nati dalla dissoluzione dell'URSS (Estonia, Lituania). Ma ciò non toglie che il nocciolo della crisi sia stato nel venir meno del ruolo guida del PCUS in URSS e in tutto il mondo comunista. Si tratta della crisi del paradigma del partito-unico, ovvero del fallimento dell'ideologia comunista. Con ciò non si vuole neanche disconoscere che la transizione verso la democrazia sia chiara ed esplicita in alcuni casi, come ad esempio quello della Polonia, e piuttosto opaca in altri, come ad esempio quello della Moldavia. Anzi, con riferimento esemplificativo nel

caso appena citato, ci sarebbe da dire che per quanto riguarda le repubbliche nate dalla dissoluzione dell'URSS, si ha a volte l'impressione che dell'ideologia comunista resti in opera, in quei paesi, il paradigma struttura/sovrastuttura applicato al diritto costituzionale, per cui si sono sostituite norme giuridiche con altre norme giuridiche, ma gli attori sociali e politici restano più o meno gli stessi.

Tuttavia, l'adesione anche solo "formale" ai principi del costituzionalismo e dello Stato di diritto vincola quei paesi a una serie di obblighi internazionali e li espone a verifiche e sanzioni che non si curano del principio di sovranità territoriale.

## **2. Influenze esterne nelle politiche di transizione**

Il ruolo dei fattori internazionali nelle transizioni post-comuniste nell'Europa centro-orientale è stato troppo a lungo sottovalutato, in particolare con riferimento ai percorsi costituzionali. Mentre è ormai generalmente acclarato che le origini di queste trasformazioni erano intimamente legate al cambiamento del sistema internazionale ed alla rimozione del veto sovietico, il successivo processo di democratizzazione viene spesso ritenuto determinato dall'interno. Per esempio, si tende a ritenere che una delle differenze più ovvie fra le transizioni nel mondo post-comunista e quelle precedenti durante la guerra fredda in Europa e America Latina, sia proprio la mancanza di significative pressioni esterne.

Si avverte, sia nel mondo politico sia in quello accademico, la preoccupazione di non diminuire il significato di quelle trasformazioni portandone alla luce le influenze esterne. Come abbiamo già avuto modo di chiarire, il processo di "contaminazione" non diminuisce, ma al contrario, accentua il valore degli sforzi congiunti dalle popolazioni per passare da un regime autoritario alla democrazia: le grandi trasformazioni politiche vanno sempre di pari passo con l'apertura alle esperienze "esterne": si pensi alle forti "contaminazioni" reciproche tra Francia, America del Nord e Inghilterra nel corso del XVIII secolo, durante la cosiddetta "rivoluzione atlantica". Anche le cosiddette "pressioni" esterne fanno parte del processo di "contaminazione" istituzionale. L'idea che la diffusione dello Stato di diritto e della democrazia renda il mondo più pacifico, sicuro e governabile non è appannaggio della filosofia. Essa rappresenta ormai un paradigma operativo della politica internazionale. Ciò non toglie che nei processi di "transizione" democratica possano verificarsi indebite interferenze

esterne volte a favorire interessi lobbistici o egoismi stato-nazionali, ma tali interessi ed egoismi troverebbero il modo di affermarsi anche in un regime di sistemi "chiusi": non dimentichiamo che le logiche della "guerra fredda" hanno fatto la fortuna di intere generazioni di uomini politici, burocrati e uomini di affari dell'uno e dell'altro "blocco".

È sulla base di queste premesse che ci accingiamo a prendere in esame la questione dell'influenza esercitata sia da attori esterni, soprattutto istituzioni internazionali occidentali, come ad esempio l'Unione Europea, la NATO, il Fondo Monetario Internazionale, sia da singoli stati, nei processi di transizione alla democrazia nell'Europa centro-orientale. A quest'ultimo proposito, alcuni paesi europei, quali la Germania, la Francia e l'Italia, hanno esercitato addirittura il ruolo di "modello" nei processi di transizione costituzionale, con riferimento ad alcuni casi specifici. Dopo la rimozione del veto sovietico le stesse élite centro-europee hanno deciso di avviare il processo di liberalizzazione, introducendo il mercato nelle loro economie: qualsiasi siano state le influenze esterne, quelle riforme per diventare effettive dovevano essere in sintonia con le rispettive strutture nazionali.

In questo senso, la storia dell'Europa centrale (essendo stata la regione più intensamente penetrata da poteri stranieri in passato) e delle élite post-comuniste che si ritenevano portatrici di idee occidentali, sono stati fattori decisivi, che hanno facilitato l'importazione di modelli e istituzioni straniere sul territorio post-comunista. La delicata fase delle transizioni post-comuniste, segnata dall'inedita introduzione simultanea di democrazia ed economie capitaliste, così come in alcuni casi (Iugoslavia, Cecoslovacchia, Unione Sovietica) la ridefinizione del loro assetto istituzionale, rendeva necessario un lavoro di riforma rapido ed efficace. Allo stesso tempo, l'Unione Europea e alcuni singoli stati occidentali (soprattutto la Germania) si sono resi conto che era loro interesse promuovere la stabilità e assicurare che la regione non tornasse alle sue politiche prebelliche caratterizzate da tensioni etniche, semi-dittature e politiche estere belligeranti. Mentre, cioè, l'Europa è stata poco presente nelle fasi e nelle aree più drammatiche del crollo del comunismo ad est - come nel caso della sanguinosa dissoluzione della Iugoslavia - essa si è fatta sentire in maniera molto accentuata nei processi di costituzione della democrazia, dell'economia di mercato e dello Stato di diritto. La combinazione di questi fattori ha significato per l'Europa centro-orientale trovarsi esposta a vari tipi di influenze esterne durante le sue transizioni post-comuniste, alcune delle quali sono state

un volontario trasferimento di idee, ma altre sono state più forzate o addirittura di natura coercitiva.

Prenderemo qui in esame gli esempi più incisivi di questo fenomeno, attraverso l'analisi delle tipologie delle forme di influenze esterne sulle transizioni in contesti internazionali. Inizieremo col discutere le difficoltà che si incontrano nello studio del ruolo di fattori internazionali nelle transizioni europee, ci occuperemo, poi, del *background* internazionale delle transizioni e degli attori internazionali coinvolti. Infine daremo uno sguardo alle dinamiche tra le strutture nazionali dei paesi dell'Europa centro-orientale e le influenze esterne.

La scala e l'estensione delle influenze esterne insieme alla loro natura spesso elusiva, fa sì che esse che non costituiscano agevole materiale di ricerca e siano difficili da cogliere, sia empiricamente sia teoricamente. C'è un crescente *corpus* di letteratura critica in proposito, che si occupa delle manifestazioni più evidenti del fenomeno, e che ha a che fare con la natura spesso coercitiva dell'impatto dell'Unione Europea; ad ogni modo, gli esempi meno forti nella dimensione internazionale delle trasformazioni post-comuniste, restano ininvestigati e non concettualizzati. In altre parole, in Europa, come si diceva, non si parlava volentieri di tali influenze sulle transizioni nei paesi post-comunisti. Vi sono al riguardo, oltre a quelle già esplicitate, molte altre ragioni che hanno a che fare sia con gli attori della "proiezione", sia con i ricettori. Quanto ai primi, è manifesto che gli agenti esterni spesso preferiscono esercitare la loro influenza discretamente, evitando il rischio di venire considerati come ingerenti negli affari di altri Stati. Ad esempio, la Germania, di gran lunga lo Stato membro più attivo in tal senso, è stata inibita dalla memoria storica presente nella regione, pesantemente influenzata dalla passata dominazione tedesca. Berlino deve agire con cautela, con i suoi vicini occidentali, in particolare con la Francia, incline ad interpretare in maniera negativa un impegno tedesco troppo attivo nell'Europa centrale, per evidenti azioni storiche e geopolitiche.

Qualcosa del genere vale anche per i rapporti tra l'Italia e l'Albania, date le nostre vicende belliche passate. Per quanto riguarda l'Albania, l'influenza dell'Italia sulla transizione albanese è marcatissima, persino sull'organizzazione della pubblica amministrazione, ma, da parte italiana, si cerca di non enfatizzare troppo questo ruolo, per evitare che la creazione di forti vincoli ufficiali tra i due paesi impedisca una gestione razionale dei flussi migratori. Ci sono, però, inibizioni anche da parte degli stessi europei centro-orientali i quali, per motivi nazionali, sono

spesso restii ad ammettere che le loro riforme sono influenzate da consiglieri stranieri o anche da esperienze costituzionali straniere.

Mentre è vero che a volte un'influenza esterna può essere citata a giustificazione di riforme impopolari - per esempio la ristrutturazione dell'industria mineraria in Romania - la direzione generale delle transizioni post-guerra fredda è quasi sempre rivendicata come sviluppatasi in patria. È abbastanza significativo, ad esempio, che la cosiddetta "shock terapia" polacca (rapida liberalizzazione dell'economia) in patria sia conosciuta col nome di "piano Balcerowicz" (dal nome del Primo Ministro delle finanze post-comunista), mentre fuori dalla Polonia è comunemente risaputo che le riforme furono di fatto pesantemente influenzate da Jeffrey Sachs, della *Chicago Business School*.

Tra le varie influenze esterne, quelle costituzionali sono sicuramente più importanti, ma anche più difficili da indagare, in ragione della natura del materiale di ricerca - che spesso consiste in credenze e idee, alcune delle quali prese in prestito da più di una fonte e poi elaborate attraverso opportune strutture nazionali. Ad esempio, la Polonia, avviò le riforme territoriali nel 1998, e scelse di combinare il modello tedesco, realizzando un secondo livello di governo locale, con quello francese, che prevalse nella configurazione del terzo livello di governo regionale.

Per inquadrare correttamente il problema delle influenze esterne sulle transizioni costituzionali bisogna innanzitutto prendere in considerazione alcune variabili di fondo, che si riferiscono alla posizione internazionale di un dato paese all'interno del sistema internazionale, all'esposizione dell'economia internazionale così come ad eventi-spartiacque fuori dai suoi confini. Si possono in generale individuare tre fasi di transizione: a) inaugurale - l'inizio della transizione; b) costituente - quando vengono gettate le fondamenta del nuovo ordine liberal-democratico; c) completamento - quando il nuovo sistema viene reso operativo. L'esperienza degli anni '90 e dell'inizio del XXI secolo mostra che, mentre sono state adottate nuove costituzioni, i nuovi sistemi restano inclini a frequenti mutamenti e alcune delle istituzioni democratiche fondamentali, come ad esempio i sistemi partitici, sono instabili. Di conseguenza, riteniamo che al momento sia impossibile distinguere tra la fase costituente e quella conclusiva e che il presente stadio delle transizioni sembra ricadere a metà fra le due. Dunque, le ultime due fasi di transizione ci paiono da considerare in maniera unitaria. Per quanto riguarda lo stadio inaugurale, è chiaro che lo sfondo

internazionale delle transizioni post-comuniste è molto più significativo che nel caso delle transizioni nel Mediterraneo e in America Latina negli anni '70 e '80. La crucialità di questo fattore è da sé evidente ed è stata più volte analizzata. Essenzialmente, mentre è impossibile dissociare le transizioni post-comuniste dal profondo cambiamento nel sistema internazionale, dalla caduta del potere sovietico e dalla fine del bipolarismo, le transizioni nel Mediterraneo e nell'America Latina hanno avuto luogo in un contesto internazionale relativamente stabile. Inoltre, l'inaugurazione di una transizione in un paese ex comunista diventava immediatamente un "evento" in un altro paese europeo, portando al cosiddetto "effetto domino". Per esempio, è difficile non riconoscere un legame tra le riforme polacche ed ungheresi nella primavera dell'89 e l'attivazione di forze non comuniste nella Germania Est e in Cecoslovacchia ed il conseguente collasso del comunismo in questi paesi nell'autunno di quello stesso anno.

L'impatto dell'ambiente economico internazionale sembra, nell'Europa Orientale, forse meno acuto, ma non è affatto trascurabile. A partire dalla fine degli anni '60 i regimi comunisti dell'Europa centro-orientale avviarono riforme economiche che portarono ad una limitata apertura all'Occidente e ad una progressiva integrazione con l'economia globale. Successivamente, le riforme si dimostrarono piuttosto rabberciate e dopo l'intervento sovietico nel 1968, la Cecoslovacchia tornò ad una forma conservatrice di comunismo. Tuttavia, verso la fine degli anni '80, la maggior parte dei paesi centro-europei era sempre più dipendente dalle tecnologie e dai finanziamenti occidentali. Le economie di Polonia e Ungheria, le più aperte del blocco, erano infatti appesantite dai loro rilevanti debiti con l'Occidente già alla fine degli anni '70.

L'impatto del sistema internazionale durante le fasi di transizione è stato considerevole, ma non nella misura in cui lo è stato nella fase precedente. Il consolidamento del ruolo degli USA, come unica superpotenza rimasta, ha certamente rafforzato le attitudini filo-occidentali dei paesi dell'Europa orientale. La direzione generale delle politiche estere nella regione è divenuta fortemente pro-occidentale e pro-americana - un *trend* condiviso da molte forze politiche nell'Europa centro-orientale, inclusi i partiti ex comunisti (con la rilevante eccezione dei comunisti cechi). Infatti, in alcuni dei dibattiti trans-atlantici i partiti una volta comunisti, scelsero di schierarsi con gli USA contro le elites politiche euro-continentali.

Mentre l'unipolarismo post-guerra fredda del sistema internazionale ha contribuito all'orientamento filo-occidentale nei paesi

dell'Europa Orientale, minore fu il suo impatto sul consolidamento democratico. La Turchia, ad esempio, ha una lunga tradizione nel perseguire politiche filo-occidentali e tuttavia la sua transizione ad una democrazia liberale non ha avuto del tutto successo. Gli USA mantengono stretti collegamenti con diversi paesi centro-orientali, ma nessuno di essi è anche lontanamente democratico. È dunque chiaro che, mentre la struttura internazionale può facilitare il cambiamento interno, come in effetti fu nel 1989, non è capace di determinare il successo o il fallimento di trasformazioni democratiche nazionali.

Insomma, nei paesi post comunisti, mentre l'orientamento geopolitico si sviluppa sulla base dell'agenda statunitense, i processi di transizione alla democrazia sono riportabili soprattutto all'influenza dei paesi europei, le cui tradizioni costituzionali sono spesso prese a modello delle classi dirigenti post-comuniste.

Come già detto, l'Europa ha una lunga tradizione come area soggetta alla penetrazione di altri poteri. Fu questo il caso del XIX secolo, durante il periodo tra le guerre, e chiaramente durante la guerra fredda, quando gli Stati europei acquisirono effettivamente la loro sovranità. La situazione attuale è diversa nel fatto che gli attori coinvolti sono cambiati e quelli rimasti attivi nella regione hanno obiettivi diversi da perseguire e dunque metodi diversi a tale scopo. Nel complesso, mentre nel passato i poteri esterni volevano dominare la regione per rafforzare la propria posizione relativa, oggi cercano di stabilizzarla al fine di proteggere la propria sicurezza interna ed esterna. Inoltre, il *framework* internazionale di oggi, in Europa, è segnato dalla presenza delle istituzioni internazionali, che non solo condizionano i comportamenti dei loro Paesi membri nell'Europa centro orientale, ma sotto molti aspetti li hanno rimpiazzati influenzando gli sviluppi interni alla regione. Non sempre tali influenze sono tra loro in armonia, anzi, spesso sono in competizione reciproca. Gli interessi degli Stati Uniti nella regione sono, infatti, parte della sua strategia globale post-guerra fredda e come tali non sono diversi dai suoi interessi in altre parti del mondo in transizione, come la Turchia, il Sud-est asiatico e l'area precedentemente appartenuta all'Unione Sovietica. Di contro, gli interessi fortemente legati alle istanze di popoli euro-orientali, come ad esempio la Germania e l'Italia, sono di natura particolare: si ritiene comunemente a Berlino e a Roma che il successo o il fallimento delle transizioni post-comuniste avrebbe implicazioni dirette sulla Repubblica Federale e sull'Italia, essendo anzitutto una sorgente di instabilità regionale e potendo inoltre offrire numerose opportunità economiche e politiche.

Conseguentemente, l'investimento politico, culturale ed economico di questi paesi nella regione è senza precedenti.

Un rilevante numero di istituzioni internazionali e di regimi è stato coinvolto nell'Europa centro-orientale dai fatti del 1989. Mentre il Consiglio d'Europa e la NATO sono stati coinvolti nella promozione di istituzioni democratiche, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale hanno influenzato la ristrutturazione delle economie dell'Europa centro-orientale imponendo alcune condizioni ai loro prestiti. L'impatto dell'Unione Europea sulle transizioni post-comuniste è probabilmente sia la più larga che la più profonda, dato che, per un verso Bruxelles ha incoraggiato la più vasta gamma di riforme possibili e, per l'altro, è stata spesso coinvolta da vicino nella loro implementazione.

Ci sono poi gli attori non governativi che si dividono in tre categorie: 1) le agenzie del *know-how*; 2) i partiti politici occidentali, che a volte, ma non sempre, operano tramite le loro fondazioni; 3) fondazioni per la politica estera e il dialogo internazionale. Queste tre categorie di attori hanno influenzato le riforme post-comuniste in vari modi, dal volontario trasferimento di politiche e idee a metodi più coercitivi per organizzare l'agenda delle riforme. Qui di seguito si tenterà una tipologia di queste forme di influenza.

Più sono coercitive le pratiche di influenza, maggiore è il coinvolgimento da parte degli attori. Ovviamente si applica una logica opposta per le forme volontarie, nelle quali i paesi in transizione sono i primi attori del processo. In generale, su questa base, si possono distinguere varie forme d'influenza nella Europa centro-orientale, a cominciare dalla più coercitiva per finire con esempi di influenze volontarie. La forma più coercitiva di condizionamento, è senza dubbio quella praticata dalle istituzioni internazionali. In seguito alle decisioni di alcuni paesi europei centro-orientali di richiedere la *membership* al Consiglio d'Europa, alla NATO e all'Unione Europea e ad altre istituzioni europee, l'Unione ha risposto enumerando una serie di condizioni che dovevano essere soddisfatte, prima che quelle richieste di *membership* potessero essere prese in considerazione. Nella maggior parte dei casi la ragione principale per stabilire le condizioni d'ingresso era motivata dal preservare la coesione interna di queste organizzazioni; ciononostante tali condizioni sono diventate direttamente rilevanti nei processi di transizione.

La prima istituzione occidentale che si aprì agli europei centro-orientali fu il Consiglio d'Europa. Le sue condizioni d'ingresso - elezioni libere e regolari, stato di diritto e protezione delle minoranze (attraverso

la sottoscrizione della convenzione Europea per i Diritti Umani) - erano abbastanza generali, ma non di meno giocarono un ruolo importante nell'influenzare l'agenda delle riforme durante lo stadio inaugurale della transizione. Le condizioni politiche decise dalla NATO includevano il controllo civile e democratico delle forze armate ed ebbero un ruolo importante durante la fase costituente delle riforme. Questo accade in particolar modo in Polonia, dove la responsabilità militare rimase in uno stato di incertezza fino all'adozione della nuova Costituzione nel '97.

L'esempio più lampante dell'impatto del condizionamento coercitivo è costituito dai cosiddetti criteri di Copenaghen, stilati dall'Unione Europea nel 1993 in vista dell'allargamento all'Europa dell'Est. A differenza di quanto accadeva per il Consiglio d'Europa e per la NATO, il soddisfacimento dei criteri di Copenaghen non garantiva una *membership* automatica, ma semplicemente l'ingresso nei negoziati. I criteri erano sia molto generali - democrazia stabile e mercato economico funzionante - sia specifici - adesione ai progetti politici, economici e monetari dell'Unione e capacità di applicare l'intero corpo della legislazione europea.

In seguito alle decisioni prese dall'Unione Europea ai *summit* in Lussemburgo (1997) e successivamente a Helsinki (1999), dieci paesi del centro-europa, più Cipro e Malta, iniziarono i loro negoziati per la *membership*. Di conseguenza gli stati candidati si sono trovati di fronte all'enorme compito di introdurre 80.000 pagine di leggi dell'Unione Europea nei loro sistemi giuridici, che hanno influenzato profondamente i loro interessi nazionali e le loro trasformazioni. Questo processo, spesso indicato col nome di "europeizzazione", costituisce una seconda forma di influenza esterna sull'Europa post-comunista.

Il dibattito sull'europeizzazione, in genere, si riferisce all'ingresso di politiche, leggi e regolamenti di livello europeo all'interno degli stati membri. Di recente, si è ravvisato che tale dibattito andrebbe esteso anche ai paesi candidati che, come i membri attuali, sono sempre maggiormente soggetti all'adozione di *acquis communautaire* europeo nelle loro legislazioni nazionali. Nonostante sia evidente la forza crescente dell'impatto dell'Unione Europea sui paesi candidati, non sembra opportuno etichettare questo processo come "europeizzazione", se non altro perché l'"integrazione" europea è stata solo uno degli elementi del "ritorno all'Europa" richiesto a gran voce dopo il 1989. Inoltre, il concetto di Europa e quello di Unione Europea non sono sovrapponibili. Parleremo, dunque, di "integrazione europea" che, in questi termini, ha profondamente influenzato e per certi aspetti guidato

le transizioni post-comuniste in Europa. L'interferenza dell'Unione Europea nelle aree nazionali dei paesi candidati all'integrazione è effettivamente sconvolgente e spazia da tematiche di politica estera (per esempio l'introduzione dei "Visa" nei confronti dei paesi confinanti non candidati) a standard sanitari nell'agricoltura, alla regolamentazione di tasse su sigarette e alcool. Praticamente ogni singolo aspetto della vita nazionale di quei paesi è stato in qualche misura influenzato dall'applicazione di normative europee; ad ogni modo, due sono le aree che appaiono più rilevanti nei processi di transizione: la riconversione dell'industria pesante e l'assetto costituzionale. In un primo tempo l'Unione Europea ha agito come difensore di principi basati sul mercato, chiedendo ai governi della CEE di tagliare i sussidi per le loro industrie pesanti inefficienti e inquinanti ed incoraggiando la ristrutturazione offrendo aiuti economici. Quanto all'impatto sul processo legislativo, l'Unione Europea è stata accusata di esportare il suo "deficit democratico" dando priorità all'esecutivo ed esercitando pressioni sui candidati al fine di accelerare l'adeguamento delle loro legislazioni agli standard europei, senza lasciar spazio ai necessari dibattiti parlamentari. Nel complesso è evidente che l'Unione Europea è stata una fonte di influenza cruciale nelle transizioni dei paesi ex-comunisti ed ha agito attraverso misure coercitive offrendo la "carota" della *membership* ai paesi che si fossero "comportati bene" (ad esempio Ungheria ed Estonia) e il "bastone" del ritardo (Romania e Bulgaria) per chi indugiava nel processo di riforma.

La questione, però, non va limitata agli stati. Quasi subito dopo il collasso del comunismo, molte agenzie occidentali semi-governative aprirono i propri uffici in tutta l'Europa post-comunista allo scopo di guidare e sostenere le trasformazioni politiche ed economiche nella regione. In contrasto con i casi discussi precedentemente, queste agenzie non avevano alcun tipo di strumento coercitivo a disposizione e la loro influenza contava solo nella misura in cui i paesi ospitanti manifestavano la volontà di accogliere i loro consigli. Ad ogni modo, nel vuoto ideologico che emerse nell'Europa orientale dopo la fine del comunismo e considerata l'apertura delle *elites* post-comuniste a idee e soluzioni occidentali, pare che le agenzie fossero ben posizionate per i loro scopi di trasmettitori di politiche occidentali nell'Europa post-comunista.

Come nei casi discussi sopra, Stati Uniti, da una parte, e Germania e Italia, dall'altra, sono stati nuovamente in testa nell'adozione di questo nuovo metodo di proiezione dell'influenza

occidentale, anche se vi sono state agenzie britanniche e francesi che pure hanno aperto i loro uffici nell'Europa centro-orientale.

Anche in questo caso viene alla luce una differenza tra Europa e Stati Uniti nell'approccio alla transizione democratica nel mondo post-comunista.

Riflettendo la sfiducia nei confronti del paese, che prevaleva negli stessi Stati Uniti, le agenzie americane si sono rivolte al settore privato e ai governi locali; per esempio, la USAID (*US Agency for International Development*) ha portato avanti un progetto basato sull'inserimento di laureati americani delle *business schools* all'interno di società emergenti di piccole e medie dimensioni, allo scopo di diffondere la cultura manageriale americana. Quanto alle agenzie in collegamento con strutture di governo locale, esse in genere hanno sviluppato vari tipi di progetti che includevano la privatizzazione di servizi pubblici. In ogni caso, visto che lo Stato continuava ad essere l'attore principale nel dar forma alle transizioni post-comuniste, il *focus* delle agenzie americane sulle istituzioni non governative ha chiaramente limitato la loro influenza nell'Europa centro-orientale. Da ultimo, all'inizio del 2000, le agenzie americane hanno cominciato a chiudere i propri uffici nell'Europa centro-orientale in osservanza della linea di Washington secondo cui la transizione post-comunista è stata ormai completata.

In contrasto con tutto ciò, le agenzie europee, in primo luogo quelle tedesche e poi quelle italiane, hanno scelto di lavorare con istituzioni e strutture collegate più da vicino con i governi o almeno direttamente coinvolte nei processi di transizione. Per quanto riguarda la Germania, le più rinomate e meglio finanziate tra queste agenzie sono state le fondazioni politiche. Ognuna di esse è stata ingaggiata per due tipi di missione: stabilire contatti con i "partiti-parenti" e promuovere istituzioni democratiche nell'area connesse agli specifici interessi delle fondazioni. Per quanto riguarda le loro missioni politiche, le fondazioni usavano i propri contatti con gli equivalenti partiti europei centro-orientali allo scopo di incoraggiare l'emergere di sistemi partitici basati su principi liberal-democratici e con attitudini filo-europee. Nella seconda area c'è stata una suddivisione del lavoro tra la Fondazione Friedrich-Neumann (FNS), addetta a promuovere la società civile e il decentramento del governo, la Fondazione Friedrich Ebert (FES), concentrata sulle *trade unions* e sull'indipendenza dei media, e la Fondazione Konrad Adenauer (KAS), volta a promuovere il governo locale e l'economia sociale di mercato. Tutte e tre le fondazioni e in

particolare la KAS sono state coinvolte nel promuovere l'integrazione europea.

Per quanto riguarda l'Italia, non essendo da noi in vigore il sistema - peraltro da molti auspicato - delle fondazioni, sono stati i grandi partiti politici a prendere direttamente l'iniziativa, attraverso i loro responsabili esteri. Sulla scia dell'iniziativa politica, si è sviluppata anche un'intensa attività culturale e accademica con collaborazioni inter-universitarie e scambi di esperienze, tanto che diversi giuristi italiani sono di fatto tornati a svolgere un lavoro di "consulenza" per i loro colleghi impegnati nella difficile transizione costituzionale.

Questo complesso di fattori ha senza dubbio inciso sulla chiara, e spesso dichiarata, volontà delle *élites* dei paesi post-comunisti di rielaborare le esperienze costituzionali dei paesi membri dell'Unione Europea. Questo fenomeno va visto nel contesto di una diffusa richiesta di "ritorno all'Europa", principio guida delle trasformazioni costituzionali post-comuniste. È chiaro che le *élites* post-comuniste ammiravano quello che percepivano come il "successo" dell'Europa occidentale nell'aver sistemi politici stabili ed economie competitive. Ad ogni modo, anche se gli europei del centro e dell'est erano essi stessi ansiosi di assimilare le lezioni provenienti dalle esperienze occidentali, la forma finale e l'effettiva implementazione di queste politiche furono spesso aiutate da consiglieri occidentali finanziati da organizzazioni internazionali - il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'Unione Europea o i governi occidentali.

Il *drafting* costituzionale ebbe al riguardo un'importanza fondamentale. Per dirla con Peter Häberle, esso da un lato recepì la *Stimmung* politica e culturale di questi paesi, e, dall'altro, creò il *frame* per una rielaborazione, in quei paesi, anche delle esperienze politiche dei paesi dell'Unione Europea. Ad esempio, nell'organizzare il proprio sistema elettorale, i polacchi, gli ungheresi, i cechi e gli slovacchi hanno ripreso gli elementi essenziali del sistema tedesco, caratterizzato dal proporzionale rappresentativo con lo sbarramento del cinque per cento. Il sistema tedesco di una banca centrale indipendente pure è servito da modello nel riformare i sistemi monetari in molti paesi CEE, inclusi Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, mentre l'Italia ha esercitato un ruolo importante per quanto riguarda il riferimento al valore della persona, i diritti fondamentali, la centralità del Parlamento e i meccanismi di revisione costituzionale.

Insomma, la presenza delle tradizioni costituzionali dell'Europa continentale è più che mai forte, con riferimento alla costituzione nel

senso più ampio e profondo del termine, e cioè non solo come raccolta di norme nell'ambito di una norma fondamentale e raccolte al di fuori del quadro legislativo ordinario, ma anche come insieme di valori e paradigmi che orientano lo strutturarsi e poi lo svolgersi della vita pubblica.

Nel complesso, è chiaro che la "dimensione esterna" costituisce un elemento importante nelle transizioni post-comuniste. Da un lato, gli agenti esterni hanno agito attraverso una gran varietà di forme con l'intenzione di indirizzare le trasformazioni nell'Europa orientale verso i propri interessi; dall'altro lato, gli stati in via di democratizzazione erano essi stessi desiderosi di accogliere influenze occidentali. Comunque, la questione è quanto siano state propizie le influenze per le strutture nazionali nell'Europa orientale e quanto effettivamente abbiano influenzato i risultati delle transizioni. È ovviamente una materia di indagine molto vasta i cui scopi vanno ben oltre i limiti di questo saggio. In ogni caso, nella restante parte di queste considerazioni verranno offerte alcune conclusioni preliminari.

Il collasso del comunismo e il generale entusiasmo nei paesi ex-comunisti verso tutto ciò che era occidentale, pare abbia creato un'opportunità ideale per influenzare le transizioni nella regione. Tuttavia, la CEE non era una *tabula rasa* dove i consiglieri occidentali potevano sperimentare le proprie soluzioni. L'area aveva invece attraversato 45 anni di comunismo durante i quali un'intera generazione era manchevole di una, anche minima, conoscenza di comprensione delle regole democratiche. Infatti, anche nel periodo immediatamente precedente il regime comunista, ad eccezione della Cecoslovacchia e dell'Estonia, nessuno degli stati della regione aveva avuto esperienze di successo con un governo democratico. Inoltre, la stabilità della regione era minacciata dal riemergere del nazionalismo e di dispute storiche tra, e all'interno di, stati CEE. Lo scoppio della guerra civile in Jugoslavia e la dissoluzione della Cecoslovacchia furono due dei rischi più evidenti delle nuove libertà prodottesi nella CEE. Era quindi chiaro che le transizioni post-comuniste multiple (democrazia, mercato, stato) sarebbero state più complesse di quelle nel Mediterraneo e nell'America Latina, dove le istituzioni di mercato non avevano mai cessato di esistere e la territorialità dello Stato non era mai stata minacciata. In altre parole, non c'erano precedenti di transizioni post-comuniste e di conseguenza l'occidente non aveva esperienza nella gestione di questo tipo di processi. Ciononostante, almeno come ispirazione, l'impatto di fattori esterni fu considerevole durante la fase inaugurale della transizione,

come dimostrato dal fatto che piuttosto che riadattare le costituzioni in vigore dal primo comunismo, tutti gli stati dell'ex Europa comunista scelsero di costruirne di nuove, sullo stile liberal-democratico occidentale. Anche laddove come in Ungheria si è trattato formalmente di una "revisione" costituzionale, c'è stata in realtà una netta rottura con il passato, sia con quello comunista che pre-comunista. Tra queste riforme iniziali, le più difficili furono quelle di carattere economico per l'introduzione del mercato. Questi paesi guardarono in particolare il modello degli USA. In risposta, emerse negli Stati Uniti, in particolare dalla *Chicago Business School*, una strategia volta all'introduzione di un radicale metodo di riforma chiamato "*shock-therapy*", la cui essenza consisteva in una rapida liberalizzazione dei prezzi seguita da una privatizzazione e conversione delle monete.

L'esito finale di queste riforme ha però dimostrato che le influenze esterne, per essere efficaci, devono essere compatibili con le condizioni nazionali. Nonostante il popolare *appeal* goduto dalla "*shock-therapy*" presso le nuove *elite* nella Europa post-comunista, l'unico paese nel quale essa fu implementata, e neanche completamente, fu la Polonia. Questo fu dovuto all'apparente preparazione della società polacca - precedentemente provata da una decade di crisi economica - a sostenere un breve periodo di difficoltà economiche per ottenere benefici a lunga scadenza, come promesso dalla strategia. Un tale contesto non esisteva però in Ungheria o in Cecoslovacchia, dove le condizioni economiche erano decisamente migliori che in Polonia. Per quanto riguarda, invece, gli aspetti costituzionali, si seguirono i modelli del costituzionalismo euro-continentale. Qui l'influenza fu benefica, in ordine alla separazione dei poteri, i diritti fondamentali, i rapporti tra esecutivo e legislativo e la posizione delle minoranze etniche e nazionali.

### **3. L'opzione per lo stato di diritto**

Passiamo, ora, a considerare in generale il processo di costituzionalizzazione nell'Europa post-comunista. Al riguardo va innanzitutto rilevata l'adesione totale ai principi dello stato di diritto (Romania 1.3; Polonia 2; Albania 4.10; Romania 1), che comporta anche un'esplicita affermazione della separazione dei poteri (Slovenia 3; Croazia 4; Albania 7; Bulgaria 8; Lituania 5; Polonia 10; Estonia 4; Repubblica Ceca 2). Da tale adesione deriva il generale riconoscimento del diritto all'uguaglianza, indipendentemente dalle differenze etnico-

culturali (Slovenia 14; Ungheria 70/a; Albania 18.2; Slovacchia 12; Estonia 12; Lituania 29; Polonia 32.2). In alcuni casi (Romania 16; Croazia 14) tale diritto viene riconosciuto solo ai cittadini. Resta, comunque, l'uguaglianza assoluta di fronte alla legge (Croazia 26; Ungheria 57; Albania 18.1; Romania 16; Estonia 12; Lituania 29; Slovenia 22; Polonia 32.1; Lettonia 12). In altri casi, vengono esplicitamente indicati i diritti che non possono essere limitati, quali: la vita, il diritto a un trattamento legalitario e dignitoso in caso di sottoposizione a provvedimenti giudiziari, la libertà di coscienza (Croazia 17; Ungheria 54, 55, 57.2, 57.4, e 60; Albania 175); il rispetto di donne, giovani e bambini (Ungheria 66 e 67); i diritti delle minoranze (Ungheria 68). Oppure si assoggetta la limitazione dei diritti ai limiti posti dalla Costituzione (Slovacchia 13.2; Slovenia 15; Estonia 11). La libertà di coscienza si configura, comunque, come un bene fondamentale (Slovacchia 26; Slovenia 39; Albania 22.1; Ungheria 61.1; Bulgaria 39; Croazia 38; Lettonia 30; Lituania 25; Polonia 54.1).

Una difesa molto forte dagli abusi viene dalla libertà personale vincolata al principio di legalità (Bulgaria 30.2; Slovenia 17.2; Estonia 20.2; Lituania 20.2; Lettonia 15; Romania 23.2; Croazia 22.2; Ungheria 55.1; Slovenia 19.2; Polonia 41.1; Albania 27.1), ma anche dalla garanzia costituzionale del pluralismo ideologico, la cui affermazione è stata la vera causa del crollo del comunismo in Unione Sovietica, prima, e in tutto il Centro-est europeo, poi: esso viene garantito solennemente in diverse costituzioni (Ungheria 61.2; Bulgaria 40; Romania 30.3; Croazia 38.2; Albania 22.2; Polonia 14).

In quei paesi, per la loro complessa realtà-storica e culturale, il desiderio del pluralismo non può non accompagnarsi anche al timore per una etnicizzazione della battaglia politica. Ciò ha indotto alcuni paesi a proibire espressamente la formazione di soggetti politici su base etnica (Bulgaria 11.4), a non prevedere speciali diritti di rappresentanza alle minoranze o a menzionare espressamente le minoranze che godono di questo diritto, con implicita limitazione a qualsiasi altra possibile minoranza (Slovenia, 64, con riferimento a minoranze magiara e italiana). Fa eccezione la Romania che, invece, prevede specifici diritti delle minoranze dal punto di vista politico.

Per quanto riguarda i diritti sociali, appaiono particolarmente diffusi e rilevanti quelli concernenti la famiglia e il matrimonio (Slovenia 53; Albania 53.2; Ungheria 15; Croazia 61; Estonia 27; Slovenia 41; Polonia 18 e 71; Lettonia 36.1). È da rilevare il fatto che, in materia sociale, alcuni di questi paesi hanno recepito, sul piano costituzionale, i

più recenti sviluppi europei in materia di tutela ai disabili (Slovenia 38; Polonia 69; Slovenia 52).

Diffuso, infine, è il principio della rigidità della Costituzione, che trova spesso attuazione attraverso la previsione del meccanismo della procedura aggravata per la modifica delle norme costituzionali (Ungheria 24.3, Albania 177.3, Romania 146).

Insomma, i paesi dell'Europa centro-orientale, non solo si allineano agli standard costituzionali occidentali, ma in alcuni casi (ad esempio, la questione dei disabili) danno voce ad istanze di diritto che solo nel processo di integrazione europea stanno principalmente trovando un comune riconoscimento in termini costituzionali.

Passeremo, ora ad esaminare i casi dei paesi proposti, ponendo l'accento sul contributo che, in un contesto europeo, la cultura costituzionale italiana ha dato ai processi di transizione dal comunismo alla democrazia e allo stato di diritto.

#### **4. La ricerca dell'equilibrio tra efficienza e collegialità in Albania**

L'Albania è legata all'Italia da molte vicende storiche e da comuni interessi sociali ed economici. Da secoli sono presenti in Italia comunità albanesi, venute in Italia a seguito delle tormentate vicende politiche e religiose di quella regione e l'Albania ha sempre guardato all'Italia nei momenti più difficili della sua storia, come nella metà degli anni Venti e dopo la fine del regime comunista. Un rapporto intenso che, ovviamente, non è stato privo di tensioni, come quando, nel 1939, a seguito dell'aggravarsi dell'indipendenza dell'Albania dall'Italia, le truppe di Mussolini occupano il paese. Così come non sono mancati e non mancano momenti di tensione nel periodo post-comunista, in conseguenza dell'ingrossarsi del flusso migratorio diretto verso le coste italiane.

D'altra parte, l'Italia è un partner fondamentale per l'Albania, non solo dal punto di vista economico, ma anche nelle questioni istituzionali: il nostro Paese offre agli albanesi una costante e apprezzata collaborazione in materia di sicurezza, politiche anti-crimine e organizzazione dello Stato.

Il rapporto privilegiato con l'Italia si fa sentire, ovviamente, anche sul piano costituzionale.

La Costituzione fu approvata il 21 ottobre 1998 e sottoposta a referendum nazionale il 22 novembre dello stesso anno. Il testo finale fu il risultato di un intenso lavoro durato un anno, in cui vennero coinvolti l'opinione pubblica albanese e il Consiglio d'Europa.

Nel periodo 5-20 ottobre del 1998, l'Assemblea riesaminò il testo proposto dalla Commissione costituzionale, dove erano state messe a confronto le discussioni delle commissioni con il dibattito in sede plenaria. Alla chiusura dell'esame, la Commissione di Venezia dichiarò: "Il progetto della costituzione combacia pienamente con i modelli democratici europei". Per di più il progetto definitivo approvato il 21 ottobre 1998 conteneva tutti i suggerimenti del pubblico raccolti dalla Commissione Costituzionale nel suo testo del 30 settembre.

Con la nuova Costituzione l'Albania è diventata una Repubblica parlamentare. Si tratta di una Costituzione fortemente garantista, dove la sezione dedicata ai diritti fondamentali ha una funzione basilare per la legittimazione e il funzionamento dell'intero sistema. Tale parte può essere meglio apprezzata se la si considera alla luce della struttura generale del sistema. Quest'ultima, infatti, solo nell'enumerazione dei diritti sembra trovare il proprio senso e il proprio compimento. Cominceremo, dunque, con l'occuparci innanzitutto degli organi dello Stato, per poi passare a considerare l'articolazione dei diritti.

L'impianto costituzionale, come si diceva, risente sensibilmente dell'esperienza italiana, in particolare con riferimento alle dinamiche dei rapporti tra esecutivo/legislativo e alla figura del Capo dello Stato. Quest'ultimo, come in Italia, si presenta come un garante della Costituzione e dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. È eletto dal Parlamento a scrutinio segreto, con un meccanismo tale da incentivare l'accordo tra le forze parlamentari: a) la candidatura a Presidente viene proposta all'Assemblea da un gruppo non inferiore a venti deputati; b) ogni deputato non può partecipare a più di uno di tali gruppi; l'elezione ha luogo senza dibattito, a maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea; c) se nella prima votazione non si raggiunge la maggioranza richiesta, entro sette giorni si effettua una seconda votazione; d) se anche nella seconda votazione, non si raggiunge la maggioranza richiesta, si procede ad una terza votazione entro sette giorni; e) quando i candidati sono più di due e nessuno dei due ha conseguito la maggioranza richiesta, entro sette giorni, si effettua una quarta votazione tra i due candidati che hanno ottenuto il numero maggiore di voti; f) se alla quarta votazione nessuno dei due candidati ha conseguito la maggioranza richiesta, si procede ad una quinta

votazione; g) se anche dopo la quinta votazione nessuno dei due candidati raggiunge la maggioranza richiesta, l'Assemblea si scioglie ed entro sessanta giorni si svolgono nuove elezioni generali; h) la nuova Assemblea elegge il nuovo Presidente; se neanche la nuova l'Assemblea elegga il Presidente, essa si scioglie ed entro 60 giorni si svolgono nuove elezioni generali; i) l'Assemblea successiva elegge il nuovo Presidente della Repubblica a maggioranza dei suoi componenti (Albania 1998, 87). Il Presidente dura in carica 5 anni e può essere rieletto solo una volta, è Capo dello Stato e delle forze armate, può inviare messaggi al Parlamento, indice le elezioni di quest'ultimo e ne fissa la prima riunione, può concedere la grazia, nomina su proposta del Primo Ministro i rappresentanti diplomatici e accetta le credenziali dei rappresentanti dei paesi stranieri e, nei casi previsti dalla legge, firma i trattati internazionali.

Di particolare interesse il fatto che (Albania 1998, 92 comma "i") il Presidente della Repubblica "su proposta del Primo Ministro, nomina il direttore del servizio di *intelligence*". Questa norma corrisponde a un'esigenza di centralizzazione e responsabilizzazione del servizio di *intelligence*, da tempo sollevata anche in Italia, ma che nel nostro paese non è stata ancora soddisfatta. Il fatto che alla norma sia stato dato rilievo costituzionale testimonia la volontà del legislatore di sottrarre la decisione in una materia tanto delicata sia al gioco degli interessi dei partiti sia a neutralizzazioni deresponsabilizzanti. Laddove, infatti, la nomina del vertice dei servizi segreti fosse di pura pertinenza del Primo Ministro, essa potrebbe essere in ogni momento sottoposta alla censura da parte di un'opposizione legittimamente preoccupata di un uso distorto dei servizi di *intelligence*. D'altra parte, la completa neutralizzazione del meccanismo di nomina, attraverso l'attribuzione esclusiva di questa al Capo dello Stato, svincolerebbe il governo dal dovere di riferire al Parlamento in una materia così delicata e potrebbe comportare una deresponsabilizzazione a cascata di tutto il servizio di *intelligence*. Viceversa, il fatto che sia il Primo ministro a fare la proposta vincola il governo alla gestione e alla responsabilità dei servizi, mentre il fatto che la nomina debba essere poi ratificata dal Presidente della Repubblica rappresenta una garanzia per l'opposizione.

A differenza dell'Italia, l'Albania ha adottato un sistema monocamerale. Questo ci pare possa essere spiegato essenzialmente per tre ragioni. La prima è una sorta di "abitudine" costituzionale: come molti altri regimi comunisti, anche quello albanese, ancorché autoritario, aveva una struttura monocamerale, ed è prassi comune, nelle transizioni

costituzionali, “risparmiare tempo ed energie”, lasciando intatte le strutture istituzionali che non hanno in sé una compromissione di carattere ideologico. E il monocameralismo è un istituto totalmente legittimo sul piano democratico. Anzi - e qui veniamo alla seconda ragione - esso si presentava come una valida alternativa al “bicameralismo piuccheperfetto” italiano, i cui risvolti negativi sono stati e sono variamente discussi e analizzati nella pubblicistica italiana, ben nota agli studiosi e agli attori politici albanesi. La terza ragione va a nostro avviso ricercata nell’assenza di una tradizione regionalistica in Albania. Infatti, il bicameralismo rappresenta uno strumento per creare un equilibrio tra due tipi di rappresentanza. In passato si trattava di equilibrare la rappresentanza di tipo cetuale con quella di carattere popolare, in seguito la rappresentanza cetuale o è sparita (come in Italia e in Francia, ad esempio) oppure è stata trasformata in una sorta di notabilato extrapolitico con funzioni di sindacato morale o di giustizia suprema (come nel Regno Unito). In Germania, la Camera alta ha sempre avuto una funzione di rappresentanza degli Stati ed ha ceduto man mano parte del proprio peso alla Camera bassa, prima con la repubblica di Weimar e poi con la Repubblica federale, mentre altrove, essa ha assunto funzioni legislative “specialistiche” (come in Francia) oppure si è trasformata in un duplicato della Camera bassa, con una (molto) pallida connotazione regionalistica (come in Italia).

La legislatura dura un quadriennio, i deputati sono 140 e sono stati eletti, fino alle recenti riforme, con sistema elettorale misto. Cento deputati vengono eletti direttamente in collegi uninominali, con il sistema del doppio turno; 40 in liste multinominali bloccate “di partiti o coalizione di partiti” (Albania 1998, 64, comma 1). I partiti che al primo turno delle uninominali non superano il 2.5% o le coalizioni che non superano il 4%, non possono avvalersi delle rispettive liste di candidati. Si tratta di una misura volta evidentemente a garantire la stabilità e a favorire l’aggregazione tra le forze. Risulta tuttavia singolare la distinzione tra “partito” e “coalizione di partito”. Essa, per certi aspetti, potrebbe incoraggiare la moltiplicazione dei partiti e compromettere la stabilità politica. Tuttavia, il sistema albanese si sta caratterizzato per una forte accentuazione del ruolo della *leadership* politica, per cui tale pericolo appare, al momento, scongiurato. Mentre scriviamo è in corso un dibattito per la modifica del sistema elettorale: non più un sistema misto, ma proporzionale su base regionale con liste bloccate; soglia di sbarramento del 3% per i partiti, del 5% per le coalizioni, ripartizione dei seggi con formula d’Hont per la prima assegnazione, Sainte Lague per

distribuire i seggi ai partiti facenti parte di una coalizione. Si pensa che il sistema non cambierà il panorama politico, caratterizzato da un bipolarismo marcato tra centrosinistra e centrodestra.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, il diritto di proporre leggi appartiene al Consiglio dei Ministri, al singolo deputato e a ventimila elettori (Albania 1998, 81). Ma non tutte le leggi sono uguali: è richiesta la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea per un gran numero di leggi, vale a dire quelle riguardanti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni previste dalla Costituzione, i diritti di cittadinanza, le elezioni generali e locali, i referendum, i codici, lo stato di emergenza, lo status dei funzionari pubblici, l'amnistia e l'organizzazione amministrativa territoriale.

La votazione del disegno di legge prevede una singolare procedura: prima in linea di principio, poi articolo per articolo e, infine, in generale (Albania 1998, 83). Si tratta di una procedura giustificata essenzialmente da due altre scelte del legislatore. La prima è quella monocameralista: l'assenza di ogni "navetta", totale o parziale del ddl, rende necessario far sì che l'approvazione all'interno del parlamento sia scandita in modo tale da favorire la massima discussione possibile ed evitare colpi di mano legislativi. La seconda è la mancata previsione costituzionale delle commissioni parlamentari, che hanno normalmente il compito di preparare la cornice entro cui si svolgerà il lavoro in aula, in particolare per quel che riguarda i principi generali.

Lo strumento principale di partecipazione del popolo all'attività legislativa è, come in Italia, il referendum abrogativo. Il numero delle firme necessarie (Albania 1998, 150) è, in proporzione, come quello italiano (50.000 su una popolazione che supera di poco i 3.5 milioni, mentre in Italia sono 500.000, per una popolazione che, ai tempi della Costituente, si aggirava sui 45 milioni). Anche il parlamento, su proposta di non meno di un quinto dei deputati o del Consiglio dei Ministri, può stabilire che una questione o un progetto di legge di importanza particolare siano sottoposti al referendum. Non sono ammessi referendum per questioni concernenti l'integrità territoriale della Repubblica del paese, la limitazione delle libertà dei diritti fondamentali dell'uomo, il bilancio e le questioni tributarie, la dichiarazione dello Stato d'emergenza, la dichiarazione dello stato di guerra o di pace, l'amnistia e l'indulto. Il referendum relativo alla stessa questione non può essere ripetuto prima che siano trascorsi tre anni.

Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, c'è una singolare norma che prevede che esso eserciti "ogni funzione statale che non sia

stata attribuita agli altri organi governativi statali o alle autorità locali” (Albania 95). È un ribaltamento della formulazione classica del principio di sussidiarietà, che si spiega alla luce del rapporto centro-periferia, più avanti esaminato.

Il Primo Ministro viene nominato dal Presidente della Repubblica su indicazione del partito o della coalizione dei partiti che hanno la maggioranza in Parlamento. In caso di mancata approvazione da parte dell’Assemblea della nomina del Primo Ministro designato, il Presidente ne nomina un altro entro dieci giorni. Ma il legislatore ha preso in considerazione l’eventualità del fallimento anche di quest’ultimo tentativo e così, in caso di mancata approvazione della nuova nomina di Primo Ministro, entro dieci giorni l’Assemblea elegge un nuovo Primo Ministro, la cui nomina viene ratificata dal Presidente. Nel caso, tuttavia, che tutti i tentativi risultino vani, il Presidente della Repubblica scioglie l’Assemblea. Entro dieci giorni dalla nomina, il Primo Ministro presenta il governo insieme al programma; entro una settimana dall’indicazione della composizione del governo, i ministri sono nominati o revocati dal Presidente (Albania 1998, 104). Nel caso in cui la mozione di sfiducia presentata da un quinto dei deputati venga approvata dalla maggioranza dei componenti dell’Assemblea, quest’ultima entro quindici giorni elegge un altro Primo Ministro (ma si sta discutendo sull’opportunità di prevedere da subito lo scioglimento del Parlamento). In questo caso il Presidente della Repubblica nomina il nuovo Primo Ministro, ma se l’Assemblea non riesce ad eleggere il Primo Ministro, il Presidente della Repubblica ne decreta lo scioglimento (art. 105 della Costituzione); tuttavia, non sono ammesse dimissioni del governo. In base all’art. 106 della Costituzione il Primo Ministro ed i Ministri sono obbligati a rimanere in carica sino alla formazione del Consiglio dei Ministri successivo. Evidente la preoccupazione del legislatore di evitare vuoti di potere. Si potrebbe dire che esso si è ispirato a due esperienze: la sfiducia costruttiva del sistema tedesco e l’immediata operatività del governo, indipendentemente dalla fiducia, del sistema italiano sintetizzando i due modelli e introducendo un meccanismo di coercizione. La preoccupazione di garantire l’efficacia dell’azione dell’esecutivo è controbilanciata da una decisa opzione per il decentramento che, in teoria, dovrebbe tenere la Repubblica al riparo dai rischi della burocratizzazione del potere pubblico e della corruzione politica, ma che tuttavia, proprio rispetto a tali questioni, non ha ancora dato i suoi frutti. Tuttavia, l’impianto costituzionale contiene tutte le premesse necessarie per lo sviluppo di un sistema decentrato, efficiente

e trasparente. Come si diceva, i poteri dell'autorità centrale sono definiti "in negativo" rispetto a quelli delle Autonomie. La decentralizzazione e il principio di sussidiarietà sono elementi fondamentali del sistema albanese. Inoltre, gli articoli 108-115 della Costituzione evidenziano chiaramente che a diversi organi regionali è garantito il diritto di stipulare contratti, di imporre tasse e di amministrare le entrate e le loro proprietà in maniera indipendente.

Per certi aspetti si può dire che il lavoro del legislatore costituente albanese sia stato agevolato dalla facile acquisibilità dell'esperienza costituzionale italiana, caratterizzata nell'ultimo decennio proprio dal tentativo di una rielaborazione del nostro patrimonio giuspubblicistico in termini sussidiaristici e regionalistici.

Anche per quanto riguarda il potere giudiziario, la Costituzione albanese rielabora palesemente l'esperienza italiana, cercando di evitarne gli aspetti problematici, comunemente riconosciuti anche in Italia, come ad esempio l'obbligatorietà dell'azione penale e l'inclusione, per via costituzionale, del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziario. La funzione giurisdizionale viene esercitata dalla Corte suprema, dalla Corte d'appello e dal Tribunale di primo grado (Albania 1998, 134). Sono vietate corti straordinarie, ma il Parlamento può istituire con legge corti aventi competenze in materie specifiche (135). I membri della Corte suprema vengono nominati dal Presidente, ma è necessario il consenso del Parlamento. Anche gli altri magistrati vengono nominati dal Presidente della Repubblica, ma in questo caso è necessario il consenso del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) (Albania 1998, 136). Per garantire l'indipendenza dei giudici sono previste speciali norme di tutela giudiziaria, che tuttavia richiedono, per la loro applicazione, il concorso del potere politico. Nel caso del giudice della Corte suprema, è necessario il consenso dell'Assemblea (137) mentre per gli altri giudici è necessario il consenso del CSM. Bisogna però tenere presente che il CSM è composto dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Corte suprema, dal Ministro della giustizia, da tre membri eletti dall'Assemblea e da nove giudici appartenenti ai vari gradi, i quali sono eletti dalla Conferenza Giudiziaria Nazionale (Albania 1998, 147). Si ha, pertanto, una significativa e diretta partecipazione politica all'organo di autogoverno della magistratura, a differenza di quanto accade in Italia, dove il ministro della giustizia non ha praticamente voce in capitolo neanche nell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, il Presidente ha un ruolo meramente notarile e i membri laici rappresentano solo indirettamente il potere politico.

Un'intera sezione della Costituzione (la X, Albania, 148 e 149) è dedicata al Pubblico Ministero. Questi esercita l'azione penale e rappresenta in giudizio la parte che accusa in nome dello Stato (Albania 148). Non c'è dunque obbligatorietà dell'azione penale, anche se la discrezionalità viene espressa in negativo piuttosto che in positivo. L'organizzazione e le funzioni del suo ufficio sono quelle di un organo centrale presso il sistema giudiziario e nell'esercizio delle sue funzioni esso è soggetto alla Costituzione e alle leggi, ovvero, a differenza dei giudici, si prevede la possibilità di una responsabilità esterna rispetto al vincolo della legge (altrimenti si sarebbe detto "solo alla legge e alla costituzione", come nel caso dei giudici). Infatti, il Procuratore Generale è nominato dal Presidente della Repubblica con il consenso dell'Assemblea (Albania 1998, 149), informa costantemente l'Assemblea sulla situazione della criminalità e può essere dichiarato decaduto dal Presidente della Repubblica su proposta dell'Assemblea, per violazione della Costituzione o per grave violazione di legge durante l'esercizio delle sue funzioni, per incapacità fisiche o mentali, per gesti e comportamenti disonorevoli per l'immagine e la posizione del procuratore. Tutti gli altri procuratori sono nominati o revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Procuratore Generale.

Decisamente ispirato all'Italia, ma con alcune importanti varianti prese dall'esperienza degli Stati Uniti, appare il meccanismo di sindacato di costituzionalità. Si ha come l'impressione che il legislatore costituzionale albanese elabori, tenendo presente l'esperienza americana, alcuni temi emersi nella Commissione bicamerale per la riforma Costituzionale, delle XI e XIII legislature italiana. Ci riferiamo, in particolare, proprio al tema dell'ampliamento e rafforzamento del sindacato di costituzionalità, più volte e da più parti sollevato. La Corte costituzionale ha innanzitutto il compito di garantire l'osservanza della Costituzione, attraverso sentenze che hanno valore definitivo (Albania 1998, 124). Essa è composta di nove membri, nominati dal Presidente della Repubblica con il consenso dell'Assemblea, fra un elenco di giuristi di alta qualificazione e con esperienza professionale non inferiore a quindici anni. I membri durano in carica nove anni e la composizione segue il metodo della rotazione: ogni tre anni viene rinnovato un terzo dei componenti della Corte. Tre anni dura in carica anche il Presidente, che viene nominato dal Presidente della Repubblica con il consenso dell'Assemblea. Un giudice costituzionale può essere revocato per gravi motivi, ma occorre il voto di due terzi dell'Assemblea (Albania 1998, 128). Molto vasta la competenza dei giudici costituzionali (Albania 1998,

131): incompatibilità della legge con la Costituzione o con gli accordi internazionali; incompatibilità tra gli accordi internazionali e la Costituzione, prima della ratifica; incompatibilità degli atti normativi degli organi generali e locali con la Costituzione e con gli accordi internazionali; conflitti di attribuzione tra gli organi statali, nonché tra il governo centrale e locale; costituzionalità dei partiti e delle altre organizzazioni politiche; rimozione dalla carica del Presidente della Repubblica; incompatibilità dell'esercizio delle funzioni di Presidente della Repubblica; costituzionalità del referendum e proclamazione dei suoi risultati; giudizi definitivi sui ricorsi delle persone fisiche per violazione di diritti costituzionali, verificatisi in un processo previsto dalla legge, allorché abbiano esauriti tutti i mezzi giudiziari stabiliti per la tutela di questi diritti.

Altrettanto vasta la gamma dei soggetti che possono mettere in moto il meccanismo di sindacato di costituzionalità (Albania 1998, 134). Tali soggetti vengono distinti in due categorie. La prima comprende quelli che possono agire *motu proprio*, indipendentemente dal loro interesse soggettivo nella questione sollevata, e sono: il Presidente della Repubblica; il Primo Ministro; i deputati, in un numero non inferiore a un quinto dell'Assemblea; il Presidente della Corte dei conti; ogni corte. La seconda, invece, comprende i soggetti che possono adire la Corte solo per problemi che li concernono, e sono: l'avvocato del popolo; gli organi degli Enti locali; gli organi delle comunità religiose; i partiti politici e altre organizzazioni simili; le persone fisiche.

Sempre ispirata all'esperienza americana, ma in senso negativo, appare la norma sull'efficacia delle decisioni della Corte costituzionale. Negli Stati Uniti, infatti, le decisioni della Corte suprema non hanno carattere vincolante in senso strettamente giuridico, in virtù della natura eminentemente giurisprudenziale del *common law*, mentre secondo la Costituzione albanese (Albania 1998, 132) le decisioni della Corte costituzionale sono obbligatorie e definitive.

Per quanto riguarda la revisione della costituzione, il carattere monocamerale del sistema non ha indotto il legislatore a disporre particolari accorgimenti di "appesantimento" della procedura. La preoccupazione principale sembra piuttosto essere quella di evitare che vengano reiterate proposte di riforma già bocciate. L'iniziativa di revisione della costituzione (Albania 1998, 177) può essere presa da non meno di un quinto dei componenti dell'Assemblea e nessuna revisione può essere proposta durante lo Stato d'emergenza. Una volta che il progetto di revisione sia stato messo a punto, esso deve essere

approvato da non meno dei due terzi dei componenti dell'Assemblea. A maggioranza dei due terzi questa può stabilire che i progetti di emendamento costituzionale vengano sottoposti a referendum. Solo dopo il referendum, che si effettua entro due mesi dall'approvazione, il progetto di legge per la revisione della costituzione entra in vigore. In caso di bocciatura di proposte di riforme, la revisione per la stessa questione non può essere riproposta prima che sia trascorso un anno dal giorno della reiezione del progetto di legge in Assemblea e non prima che siano trascorsi tre anni dalla data di esito negativo del referendum.

Come si vede dal modo con il quale viene razionalizzato il sindacato di costituzionalità, il legislatore costituente ha un orientamento decisamente garantista.

La parte dedicata ai diritti e alle libertà fondamentali dell'uomo è particolarmente estesa e articolata. Essa inizia (Albania 1998, 15) con l'affermazione che "i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo sono indivisibili, inalienabili e inviolabili e sono il fondamento di tutto il sistema giuridico". Nello stesso articolo, al comma due, viene esplicitato che gli organi dei poteri pubblici, nell'esercizio delle loro funzioni, devono rispettare i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo, e contribuire anche alla loro realizzazione. Non si tratta di una pura dichiarazione di principio. Ci troviamo invece di fronte a una vera e propria norma, come si è visto con riferimento al sindacato di costituzionalità e all'ordinamento giudiziario. Anche in questo caso si può rilevare una originale rielaborazione albanese dell'esperienza costituzionale italiana, con riferimento non solo al testo scritto della nostra Costituzione, ma anche al dibattito svoltosi, in sede sia accademica sia politica, sulla riforma della Costituzione del 1948. La Costituzione albanese, come quella italiana, prima dichiara il carattere fondamentale dei diritti (Albania 1998, 2), poi, dopo avere stabilito i principi della pari dignità ed uguaglianza (Albania 1998, 3, comma 1), responsabilizza lo Stato nella rimozione degli ostacoli alla fruizione (Albania 1998, 3, comma 2). Rispetto alla Costituzione italiana (art. 3), in quella albanese si avverte una maggiore insistenza sul ruolo "positivo" dello Stato, quale promotore delle condizioni materiali per la fruizione dei diritti. Addirittura, la questione coinvolge tutti gli attori sociali: viene infatti precisato (Albania 1998, 16) che i diritti e le libertà fondamentali, come anche gli obblighi previsti nella Costituzione, si riferiscono anche alle persone giuridiche, in quanto compatibili con gli scopi generali di esse e con il contenuto dei relativi diritti, libertà ed obblighi.

Anche le limitazioni, che si possono rendere necessarie in particolari condizioni di emergenza (Albania 1998, 17), non debbono in alcun modo incrinare l'essenza dei diritti e delle libertà e in nessun caso possono eccedere i limiti previsti dalla Convenzione Europea per i diritti dell'uomo. In questo modo i diritti fondamentali rappresentano, rispetto all'architettura costituzionale, un pilastro portante, immerso nel cemento armato della Convenzione europea.

Come nella Costituzione italiana, dopo i diritti fondamentali si passa a stabilire l'uguaglianza davanti alla legge (Albania 1998, 18): "Nessuno può essere discriminato per sesso, razza, religione, etnia, lingua, opinioni politiche, religiose o filosofiche, condizioni economiche e sociali, istruzione, oppure per la provenienza paterna". Particolare attenzione viene riservata al tema delle minoranze nazionali che, si stabilisce all'art. 20, "godono piena eguaglianza davanti alla legge per i loro diritti e libertà e hanno diritto di manifestare liberamente, senza esservi impediti o obbligati, la loro appartenenza etnica, culturale, religiosa e linguistica, di conservarla e svilupparla, di istruire e istruirsi nella propria lingua materna, nonché di aderire alle associazioni organizzate per la tutela dei loro interessi e identità". Ciò deriva sicuramente dalla particolare condizione geopolitica del Paese. A quest'ultima condizione è sicuramente riportabile anche la parte concernente la libertà religiosa. La Costituzione albanese (Albania 1998, 24) garantisce libertà di coscienza e di religione e riconosce a ciascuno la libertà di scegliere o di cambiare la religione o le convinzioni, nonché di professarle individualmente e collettivamente, in pubblico e nella vita privata, attraverso il culto, l'istruzione e le pratiche dei riti. Particolarmente significativo ci pare il riferimento alla libertà di "cambiare" la religione, in un paese a maggioranza islamica, tenendo conto che l'abbandono della fede islamica è considerato dalla *Sharia* un crimine.

Come altri paesi di recente passaggio alla democrazia, dopo esperienze totalitarie, l'Albania (Albania 1998, 25) vieta espressamente la tortura o condanne e trattamenti crudeli, disumani o infamanti come, ad esempio, il "lavoro forzato". Non senza sorpresa, si nota al riguardo una certa incongruenza. Ci si aspetterebbe infatti una chiara esclusione della pena di morte ma non è così. La Costituzione su questo punto tace. Certo, appare del tutto inconfutabile, se non impossibile, che in Albania si possa avere un ritorno alla prassi della pena capitale, se non altro perché lo impedirebbe il combinato disposto tra l'art. 21, dove si

afferma che “la vita della persona è protetta dalla legge”, e il già citato art. 25, che rende non sanzionabile la pena di morte in Albania.

D'altra parte, l'assenza di una esplicita esclusione del ricorso alla pena di morte, nella Costituzione ipergarantista di un paese che ha avuto una problematica e prolungata esperienza totalitaria, si fa sentire non poco. Riteniamo che tale opzione del legislatore sia da spiegarsi con riferimento ai difficili problemi di ordine pubblico che hanno caratterizzato la fase di transizione e che ancora affliggono la società albanese. È come se il legislatore, di fronte all'incombente rischio di conflittualità etniche-politiche-religiose utilizzate da una criminalità organizzata sempre più minacciosa e potente, abbia voluto riservare allo Stato una estrema *ratio* emergenziale. Quella della pena di morte è, tuttavia un caso isolato, sia pure significativo, che non altera il carattere decisamente garantista della Costituzione. La libertà di movimento, grandemente limitato dal regime comunista, viene posto nella nuova Costituzione tra i diritti fondamentali. Si prevede che la limitazione di questo diritto possa avvenire solo in circostanze straordinarie e soltanto per periodi limitati. Normalmente, ciascuno ha diritto di scegliere il luogo di residenza e di essere libero di muoversi sul territorio dello Stato.

Tra le norme garantiste in materia giudiziaria, merita particolare attenzione l'art. 29 in base al quale nessuno può essere accusato o dichiarato colpevole per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato, salvo i casi che, secondo il diritto internazionale, rientrano nell'ambito dei crimini di guerra o dei crimini contro l'umanità. Si tratta di un principio - quello del giudice naturale nell'espressione della non retroattività delle pene - che di solito viene dato per scontato, ma che, nella Costituzione albanese, viene ampiamente espresso. Anche ciò, a nostro avviso, va riportato alla storia recente dell'Albania, che ha vissuto una transizione dal comunismo alla democrazia non priva di nodi irrisolti, sul piano delle responsabilità connesse agli abusi perpetrati dal passato regime.

Sul piano dei diritti sociali, l'Albania ha reinterpretato in una chiave liberale e riformista l'eredità comunista, che comunque permane nella sua cultura costituzionale ed ha fatto ciò guardando alla vicina esperienza costituzionale italiana, caratterizzata, per l'appunto, dal dialogo di tre grandi filoni culturali nazionali, quello cattolico-democratico, quello laico-liberale e quello socialista riformista.

La Costituzione stabilisce che la proprietà privata, l'economia di mercato e la libertà dell'attività economica sono i pilastri del sistema

economico. L'art. 41 garantisce in concreto il diritto di ognuno a possedere ed usare la proprietà privata e stabilisce che ogni espropriazione da parte dello Stato possa essere effettuata soltanto per via di legge e solo per interessi pubblici. In questi casi, il proprietario viene ricompensato attraverso un "risarcimento giusto".

Secondo la Costituzione albanese (Albania 59) lo Stato, entro le competenze costituzionali e con i mezzi di cui dispone, nonché nel rispetto dell'iniziativa e della responsabilità privata, persegue fini chiaramente sociali, come, l'occupazione di tutte le persone abili al lavoro, la casa per tutti, la tutela della salute, l'istruzione e la qualificazione secondo le capacità dei bambini e dei giovani, oltre che delle persone disoccupate, la tutela dell'ambiente, l'assistenza ai soggetti deboli, la protezione dell'eredità culturale nazionale. Di particolare interesse ci appare il combinato disposto dei commi "e" ed "f", in base al quale lo Stato deve garantire un ambiente salubre ed ecologicamente adatto "per l'attuale generazione e per le successive" attraverso lo sfruttamento razionale dei boschi, delle acque, dei pascoli, e di altre sorgenti naturali, fondandolo sul principio dello sviluppo compatibile.

Particolare attenzione viene anche riservata alla tutela del patrimonio culturale e della lingua nazionale, senza tuttavia che tale attenzione crei le premesse per una sorta di nazionalismo culturale-costituzionale, poiché i diritti fondamentali, tra cui quelli che garantiscono il pluralismo culturale e religioso, sono i pilastri su cui poggia l'edificio costituzionale.

In conclusione si può dire che la recente esperienza costituzionale albanese testimonia in maniera inequivocabile che la rottura con un passato totalitario, anche in assenza di una solida tradizione costituzionale, può dar luogo a un'autentica transizione alla democrazia, soprattutto laddove la classe politica e il mondo accademico del paese in questione sia aperto al contributo che può venire dalle esperienze costituzionali di altri paesi, specie di quelli con i quali si hanno relazioni strette e di antica data.

## **5. Il semipresidenzialismo romeno al servizio del parlamentarismo e la svolta del 2003**

La formazione dell'identità nazionale romena è strettamente legata alla valorizzazione della tradizione latina, in contrapposizione ai greci e ai turchi, innanzitutto, ma anche agli slavi e ai magiari. La commistione linguistica ed etnica tra romani e traci, risalente alla conquista della Dacia da parte di Traiano nel 107 d.C., fu riscoperta nel XVIII secolo, in Transilvania, in conseguenza all'affermazione del dominio asburgico in quella regione. Le classi dirigenti transilvane, attraverso la mediazione asburgica, entrarono in contatto con la Chiesa cattolica romana, scoprendo così le molteplici affinità linguistiche e culturali con il mondo latino. Naturalmente, parte di quella consapevolezza non era mai andata perduta. Essa fu sicuramente una componente essenziale nella dura lotta per l'indipendenza, contro i principi greco-turchi (i Fanarioti) che, su mandato di Istanbul, mantenevano i principati danubiani in uno stato di vassallaggio - lotta nella quale si distinsero il principe Vlad Tepes "l'Impalatore", conosciuto in occidente come Dracula, (1431-1476) e Michele il Valoroso (1593-1601) e giocò un ruolo dialettico importante, rispetto alla pur decisiva influenza russa, a partire dal XVIII secolo. Dopo l'unificazione dei principati di Moldavia e Valacchia al congresso di Berlino (1856), la Romania cercò di darsi un assetto liberale e democratico, che però fu fortemente contrastato dai ceti conservatori agrari, che portarono al potere Carlo di Hohenzollern-Sigmaringen, in qualità di principe della Romania.

La collocazione naturale dei romeni, nell'ambito del primo conflitto mondiale, fu dunque al fianco della Triplice Alleanza, sia pure in posizione non attiva. Ma furono proprio gli sconvolgimenti della prima guerra mondiale a provocare, in Romania, un ribaltamento di questa posizione, che portò il paese a scendere in guerra contro gli Imperi centrali, al fine di riconquistare la Transilvania e a intraprendere il cammino di uno stato costituzionale. Come in Italia, tale percorso si scontrò con consolidati ed estesi interessi della classe agraria conservatrice e il paese visse una lunga fase di instabilità politica e costituzionale, con una *elite* politica liberale sempre più delegittimata, fino a quando Carlo II impose nel 1938, su modello tedesco e italiano,

una svolta autoritaria, sancita da una nuova costituzione ispirata al totalitarismo euro-continentale.

Durante il dominio sovietico, la Romania si distinse per una certa autonomia in politica estera, inizialmente limitata al commercio, e poi via via estesa a questioni di carattere marcatamente politico, soprattutto a partire dalla metà degli anni Sessanta. Tra i paesi comunisti, fatta eccezione per l'Unione Sovietica, la Romania fu l'unico a stabilire relazioni ufficiali con la Repubblica federale tedesca e con la Spagna. La sua indipendenza si spinse al punto di chiedere l'abolizione del patto di Varsavia e di condannare apertamente l'invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968.

A partire dagli anni Settanta, malgrado la posizione contraria dell'URSS, iniziarono anche le relazioni con gli Stati Uniti, relazioni che guadagnarono alla Romania lo status di "nazione più favorita" nel 1975. Ceausescu, Presidente della Romania, fu l'unico capo di stato comunista a riconoscere Israele ed Egitto e fu il promotore della visita in Israele del Presidente egiziano Sadat nel 1977. Intanto, il paese aveva aderito nel 1972 al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca mondiale e nel 1976 aveva ratificato il primo patto formale (sui tessili) tra la Comunità Europea e i Paesi dell'Est.

La grande libertà di movimento in politica estera non s'accompagnò, sotto il regime di Ceausescu, a un atteggiamento riformista e liberale in politica interna; anzi, il Presidente romeno fu uno dei principali oppositori delle riforme gorbacioviane e represses con durezza i moti riformatori. Malgrado ciò, la sua tragica fine (1989) lasciava un paese sicuramente provato sul piano economico e politico-interno, ma con una forte proiezione verso l'Occidente.

La transizione democratica fu guidata dagli ex comunisti, riunitisi inizialmente nel Fronte di salvezza nazionale, che promosse una nuova costituzione democratica e pluralista, di tipo presidenziale ed esplicitamente fondata sul riconoscimento dei diritti umani. Le gravi turbolenze sociali ed economiche dei primi anni Novanta favorirono l'affermazione del centrodestra, che tuttavia non riuscì, anche per l'incapacità di affrontare l'opposizione popolare, a completare le riforme liberistiche avviate nella prima fase. Il che riportò, nel 2001, al potere la sinistra, con il partito socialdemocratico, che raccoglie l'esperienza del Fronte di salvezza nazionale.

La nuova Costituzione, adottata con referendum popolare l'8 dicembre 1991, fa della Romania una Repubblica parlamentare semi-presidenziale. Il modello di base è quello francese, ma ci sono diversi

importanti riferimenti all'esperienza italiana e a quella tedesca. Di chiara origine francese è il semi-presidenzialismo e la configurazione del ruolo del Presidente. La Costituzione è stata, poi, ampiamente riformata nel 2003 (L. 429/2003).

Ci pare importante, qui, analizzare separatamente le due fasi costituzionali, vista la rilevanza delle modifiche introdotte. Il Capo dello Stato viene eletto a suffragio universale con il sistema del doppio turno: vince chi ha la maggioranza assoluta al primo turno; nel caso che nessuno raggiunga tale maggioranza, si va al ballottaggio tra i primi due del primo turno. Il mandato è di cinque anni (quattro, fino al 2004). Il Presidente "può" presiedere le riunioni del governo laddove si tratti di gravi questioni di interesse nazionale, o comunque laddove glielo chieda il Primo Ministro. Il suo potere di nomina del Primo Ministro è vincolato alla volontà del Parlamento. Egli, cioè, tenendo conto dei risultati elettorali, sceglie un candidato ma l'ultima parola spetta al Parlamento; così pure, egli non ha autonomia nella decisione di far dimettere il capo del governo. Per molti versi, il Presidente rumeno è vicino alla figura notarile del capo dello Stato immaginato dal costituente italiano. Egli rivolge messaggi al parlamento, firma i trattati internazionali, è comandante delle forze armate e presiede il consiglio supremo di difesa. Il potere di indire il referendum - che connota, a partire dalla repubblica di Weimar, la funzione di riequilibrio in chiave plebiscitaria del Presidente rispetto al parlamento - può essere esercitato solo subordinatamente alla volontà del parlamento.

Si potrebbe parlare di presidenzialismo in senso stretto con riferimento al potere di sciogliere le camere, nel caso il Parlamento non riesca a garantire la nomina di un Primo Ministro, se non fosse che tale norma è congegnata in modo tale da far sì che in ultima analisi sia il parlamento stesso a decidere. Infatti, secondo l'art. 89 dopo la consultazione con i presidenti di entrambe le Camere e i capi dei gruppi parlamentari, il Presidente può sciogliere il Parlamento, se nessun voto di fiducia è stato ottenuto per formare un governo entro 60 giorni dal momento in cui è stata fatta la richiesta, e solo dopo il rigetto di almeno due richieste di investitura. Insomma, il Presidente non è il garante della volontà popolare, ma solo il notaio che registra la correttezza e del comportamento dei partiti, per cui, il suo potere di scioglimento è congegnato, dal punto di vista della sua finalità, come la sfiducia costruttiva nel sistema tedesco e questo, infatti, è il suo effetto: un partito non si azzarda a mettere in discussione lo stato di cose presente se non ha un'alternativa valida.

Il fatto poi che il Presidente non possa sciogliere il parlamento negli ultimi sei mesi del suo mandato (Romania, 89, comma 3) conferma ulteriormente la natura prettamente parlamentaristica del sistema romeno. Nel sistema italiano, tale norma è finalizzata a evitare che il Presidente della Repubblica possa sciogliere un parlamento ostile che non lo rieleggerebbe. Mentre nel caso romeno, la norma ha manifestamente lo scopo di evitare che il Capo dello Stato possa entrare nell'agone politico, magari proponendo se stesso come candidato *premier* di una coalizione.

Il legislatore appare soprattutto preoccupato della possibilità che la conflittualità - tradizionalmente alta - tra le parti politiche possa portare a uno stravolgimento delle regole costituzionali. Ad esempio, la norma che consente al Presidente di revocare il mandato a un *premier* che non sia più in grado di assolvere al proprio compito fu pensata in previsione di casi di malattia grave o assimilabili, ma essa rivela anche una certa riserva mentale del legislatore. Emblematica, al riguardo, la crisi del febbraio 2005, quando il PSD promuove l'impeachment per il Capo dello Stato, ma il referendum boccia l'iniziativa e si rompe l'alleanza PD-PNL che aveva vinto le elezioni.

Secondo l'art. 106, un membro del governo può essere esautorato dal suo ufficio per dimissioni, incompatibilità o "ogni altra causa stabilita per legge". Successivamente (Romania 1991 107) si aggiunge che il Primo Ministro dirige l'azione di governo e coordina l'attività dei suoi membri nell'osservanza dei doveri e degli obblighi che a questi competono, così come egli sottoporrà alla Camera dei Deputati al Senato le relazioni concernenti la politica del governo.

Il Primo Ministro dunque, non può essere da meno del Presidente della Repubblica. Tuttavia, se il Primo Ministro si trova in una delle situazioni per le quali è prevista la revoca dell'incarico (Romania 1991 106), o se si trova nell'impossibilità di esercitare i propri poteri, il Presidente della Repubblica designerà un altro membro del governo quale Primo Ministro, fino a che un nuovo governo sia formato. Tale norma venne usata nel dicembre del 1999 per portare a termine una cosiddetta "congiura di palazzo" contro l'allora Primo Ministro Vasile. Fu il suo stesso partito - il Partito contadino, di cui il Presidente stesso era segretario - a convincere il Presidente della Repubblica a dimissionare il capo del governo. In molti gridarono, in Romania e all'estero, al colpo di mano costituzionale, di fatto, la Romania per qualche giorno si trovò ad avere due premier, in quanto Vasile non accettò immediatamente la decisione del Capo dello Stato, dichiarandola illegittima. Il Capo dello

Stato, però, non fu un regista né un protagonista della crisi, bensì uno strumento nelle mani dei partiti. La crisi, infatti si risolse per l'accordo raggiunto tra le parti politiche. Di tale accordo il Presidente della Repubblica non fu che il notaio.

Questa vicenda ci pare sia la più chiara dimostrazione della non assimilabilità del sistema romeno al modello del semipresidenzialismo francese. A ben vedere, il semi-presidenzialismo romeno tende più al parlamentarismo che al presidenzialismo. Ciò che la Costituzione stabilisce - "il Parlamento è l'organo rappresentativo supremo del popolo romeno e l'unica autorità legislativa dello Stato" - non è una semplice dichiarazione di principio. A tutti gli effetti il Parlamento è il motore del sistema romeno e tale motore si alimenta dei rapporti tra i partiti politici. Il sistema cerca pertanto, di garantire soprattutto il diritto alla rappresentanza.

In base all'art. 62, organizzazioni di cittadini collegate con minoranze nazionali, che non riescono a ottenere un rappresentante in Parlamento, hanno diritto ad avere un deputato ciascuna.

Speciali diritti vengono previsti, ad esempio, per le minoranze. Di passaggio, notiamo che tra queste c'è anche quella italiana, che discende da friulani e trentini emigrati in Romania ai tempi dell'impero austroungarico, e che non solo dispone di un proprio seggio in parlamento, ma è molto presente e attiva nell'agone politico e nella vita culturale.

Il sistema elettorale, stabilito con legge ordinaria, è di tipo proporzionale, con uno sbarramento che va dal 5%, per i singoli partiti, all'8-10% a seconda dei casi, per le coalizioni. In effetti, la legge elettorale cerca di fotografare la situazione esistente all'indomani del crollo del comunismo, con due grandi coalizioni, una di centro destra e l'altra di centro sinistra, e una miriade di associazioni a carattere etnico e politico-sociale che, se non pressate dalla legge elettorale, avrebbero dato vita ad altrettanti partiti. Il 25 novembre del 2007 s'è tenuto un referendum per l'introduzione del voto nominale, ma non è stato raggiunto il quorum.

Nel sistema romeno il *premier* è completamente nelle mani dei partiti, che governano la dinamica parlamentare. Il Primo Ministro viene candidato dal Presidente della Repubblica, una volta che si sia consultato con il partito che dispone della maggioranza assoluta in parlamento ovvero con i partiti rappresentanti in parlamento. Entro dieci giorni dalla designazione, il Primo Ministro deve presentare in parlamento il suo programma e la sua lista dei ministri; si tiene, dunque, un dibattito a

camere riunite, a conclusione del quale il parlamento dà o meno la fiducia al nuovo governo.

Per diversi aspetti, sembra che la Costituzione romana abbia voluto formalizzare la situazione esistente *de facto* in Italia nella cosiddetta “prima repubblica”, con alcuni correttivi che anche nella politica italiana, in quel periodo, venivano proposti: come lo sbarramento elettorale e l’incentivo alla formazione della coalizione, nonché meccanismi che inibiscono le crisi al buio, come la possibilità per il Presidente della Repubblica di sciogliere le camere nel caso di gravi disaccordi in parlamento.

Nel sistema italiano le legislature di Camera e Senato, sulla carta, non coincidono necessariamente. Il Presidente della Repubblica potrebbe, al limite, sciogliere una sola camera, quella nella quale non si riesce a raggiungere una maggioranza stabile. Tale differenziazione è un eco dei lavori in Assemblea costituente, quando la differenziazione di Camera e Senato fu oggetto di un serrato dibattito. In effetti, quella differenziazione presupponeva una scelta in chiave federale della forma di stato - scelta in base alla quale il Senato sarebbe stato, su modello tedesco, la camera delle autonomie ma la visione federalistica, che era stata coltivata all’interno del mondo politico cattolico e in parte di quello di laico-liberale, trovò la più ferma opposizione nella sinistra. Il ripudio della forma federale avrebbe dovuto, dunque, coerentemente portare al monocameralismo - posizione, questa, sostenuta soprattutto da socialisti e comunisti, da sempre in prima fila nel denunciare il carattere obsoleto del Senato, ma il monocameralismo delineava un accentramento politico non condiviso dal partito cattolico e da altre forze di centro, ragion per cui si procedette verso il bicameralismo. La proposta democristiana di un Senato “delle professioni e delle arti” fu nettamente respinta dalla sinistra che la giudicarono “neocorporativa”. Né i cattolici potevano accettare un ridimensionamento del Senato in chiave regionalistica, senza che si fosse dato vita a una forma di stato federale. Sicché, il gioco dei veti incrociati produsse il bicameralismo italiano “piuccheperfetto”, con alcuni vaghi richiami all’idea del Senato regionale (la norma quadro del sistema elettorale) e a quella del Senato delle professioni e delle arti (la norma sui senatori a vita).

Di fatto, in Italia c’è sempre stata un’Assemblea legislativa, divisa in due rami.

La Costituzione romana ha eliminato ogni velleità in questo senso, stabilendo esplicitamente l’unità temporale della legislatura. Unità che diventa anche “spaziale” nel meccanismo dell’attribuzione

della fiducia al governo: in questo caso il Parlamento si riunisce in seduta comune. Le ragioni di tale scelta del legislatore ci paiono essere essenzialmente due. La prima, di ordine simbolico, è quella di sottolineare la responsabilità del governo nei confronti del Parlamento: la riunione in seduta comune conferisce una particolare solennità all'Assemblea, come è noto. La seconda, di ordine pratico, è di evitare "navette" sulla fiducia, che metterebbero in seria crisi il sistema. È da rilevare, comunque, che la Costituzione conferisce particolare importanza alla responsabilità del governo nei confronti del Parlamento.

In base all'art. 108, il governo è politicamente responsabile per tutta la sua attività solo di fronte al parlamento e ciascun membro del governo è politicamente chiamato a rispondere in connessione con gli altri membri per l'attività e le deliberazioni del governo. Non solo la collegialità della politica dell'esecutivo, ma, soprattutto la responsabilità "solidale" del governo nei confronti del parlamento stesso, ovvero l'unità dell'azione del governo e la centralità del ruolo del Primo Ministro, da una parte, e la supremazia del parlamento, dall'altra. Gli altri casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune, previsti dall'art. 65, sono:

- a) per ricevere il messaggio del Presidente della repubblica;
- b) per approvare il bilancio dello Stato e quello dello Stato sociale;
- c) per dichiarare la mobilitazione totale o parziale (in caso di guerra);
- d) per dichiarare lo Stato di guerra;
- e) per sospendere o porre fine alle ostilità armate;
- f) per approvare la strategia nazionale per la difesa della patria;
- g) per esaminare le relazioni del Supremo consiglio della difesa nazionale;
- h) per ascoltare, sulla base della proposta del Presidente, i direttori dei servizi segreti e per esercitare il controllo sull'attività di detti servizi;
- i) per ascoltare l'avvocato del popolo;
- j) per stabilire lo status dei parlamentari, i loro emolumenti e i loro diritti;
- k) per soddisfare qualsiasi altra prerogativa che - in accordo con la Costituzione - sarà esercitata in seduta comune.

La necessità del Parlamento, però, non dà al sistema romeno una connotazione assemblearistica e politicistica. Al centro della Costituzione

rimane il Cittadino, come dimostra l'impostazione del sindacato di costituzionalità. Il meccanismo del controllo di costituzionalità bilancia l'esigenza di controllo "interno" al sistema, tipica della tradizione eurocontinentale, con quella della diretta appellabilità da parte del cittadino, tipica della tradizione anglosassone, limitando la prima alla fase dell'*iter* legislativo e la seconda, come è ovvio, alla fase del procedimento giudiziario.

La Corte costituzionale è composta di nove membri, eletti, rispettivamente, per un terzo dal Presidente, per un terzo dal Senato e per un terzo dalla Camera, con mandato di nove anni non rinnovabile. Può sembrare curiosa la suddivisione della rappresentanza tra Camera e Senato. Perché il Parlamento discute la fiducia al governo in seduta comune e si riunisce in seduta comune in molte altre circostanze, ma elegge separatamente i membri della Corte costituzionale? Utilizzando il noto paradigma della "ragionevolezza del legislatore", l'unica spiegazione plausibile ci pare la seguente: il Parlamento in seduta comune dovrebbe eleggere ben sei giudici, il che renderebbe più facile il calcolo proporzionale tra i partiti e riporterebbe del tutto la nomina dei giudici entro la logica partitocratica; viceversa, il dimezzamento della rappresentanza, favorisce, sia pure di poco, una selezione obiettiva.

Il sindacato di costituzionalità può essere esercitato prima che una proposta di legge compia il proprio iter, su richiesta del Presidente, di uno dei presidenti delle due camere, del governo e della Corte suprema, da 50 deputati o da 25 senatori; o può essere esercitato dopo che la legge sia stata approvata, durante un processo, su iniziativa di una delle parti. Il meccanismo, poi rivisto (v. più avanti), prevede, però, che il Parlamento possa annullare la decisione di incostituzionalità di una legge attraverso un voto dei due terzi di ciascuna Camera (Romania 1991, art. 145).

L'impianto garantista viene, comunque, confermato dalla configurazione del potere giudiziario. Quest'ultimo mostra alcune analogie con l'assetto italiano, da cui però si allontana in merito a un punto fondamentale: il controllo della politica giudiziaria e della politica criminale. In merito a questi punti il legislatore s'è ispirato per un verso al modello francese e per un altro a quello americano.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è il garante dell'autonomia del potere giudiziario ed è composto da magistrati eletti per quattro anni da Camera e Senato in seduta comune. Ci pare che questo voglia significare due cose: indipendenza della magistratura, da una parte, e supremo ruolo di garanzia esercitato dal parlamento,

dall'altra. La politica giudiziaria e la politica criminale restano saldamente nelle mani del potere politico. Il CSM, infatti, propone al Presidente della repubblica i nomi dei giudici e dei pubblici ministeri ma la nomina spetta al Capo dello Stato. La figura del Pubblico Ministero è distinta da quella del giudice, anche nell'ambito del CSM. Il Pubblico Ministero (Romania 1991131) deve rappresentare "l'interesse generale della società". Il Pubblico Ministero è a capo dell'attività investigativa non c'è obbligatorietà dell'azione penale. Sul tema della giustizia si sono registrate negli ultimi tempi dure polemiche in Romania.

Il Primo Ministro Calin Popescu Tariceanu, propenso a lasciare il timone del governo di centro-destra, fece marcia indietro di fronte al paese piegato in due dalle alluvioni che hanno seminato morte e paura per il futuro. L'ipotesi delle dimissioni del governo di coalizione si era fatta strada dopo che la Corte costituzionale romena aveva respinto parte del pacchetto legislativo per la riforma della giustizia. Uno dei problemi "costituzionali" più importanti dell'odierna Romania è infatti la corruzione esistente all'interno dell'ordine giudiziario. Nell'estate del 2005 s'è verificata una crisi politico-costituzionale proprio sul problema della giustizia - crisi che, per molti versi, permette una sorta di "carotaggio" sulla Costituzione materiale romena.

In carica da poco più di sei mesi, il governo guidato dal liberale Calin Popescu Taricenau s'è trovato ad affrontare una delle più gravi crisi politico-costituzionali della Romania post-comunista. Il governo di centro-destra, formatosi alla fine del 2004, poggia sulla coalizione tra i liberali del Primo Ministro, i democratici del Presidente della Repubblica - Traian Basescu - i magiari di Romania (UDMR) e gli umanisti (PUR). Il governo s'era impegnato in particolare sul fronte della riforma del sistema giudiziario, ma il suo pacchetto di leggi, su richiesta del partito socialdemocratico, fu respinto come anticostituzionale dalla Corte costituzionale. Non rassegnato a vedere una riforma dimezzata, il *premier* ha minacciato le dimissioni, vedendo nell'atteggiamento della Corte costituzionale un'ulteriore prova della corruzione dilagante nell'ambito del sistema giudiziario. La filosofia che animava la proposta era quella del rafforzamento dell'indipendenza dei giudici, ed era pertanto stata approvata in ambito europeo; solo che il rafforzamento dell'indipendenza passava attraverso una limitazione alla possibilità di carriera dei giudici. In base alla Costituzione, i membri del CSM, dopo il loro mandato tornano, come del resto accade in Italia, al loro lavoro. Anche in Italia questa norma ha dato luogo ad ampie discussioni, soprattutto con riferimento al problema della cosiddetta.

“politicizzazione” della magistratura. Secondo la proposta in oggetto, i membri del CSM, sarebbero stati designati a vita ma evidentemente, tale designazione viene interpretata come una *diminutio*: il paradosso non si spiega se non con riferimento alla prassi dei giudici di utilizzare il passaggio al CSM per la propria autopromozione e per il rafforzamento delle proprie cordate.

Il problema è che il rallentamento della riforma sulla giustizia rallenta anche l'ingresso della Romania in Europa. Non si tratta di questione di poco conto, visto che la Costituzione romena dedica un intero titolo (VI, artt. 148-149) all'“integrazione euro-atlantica”.

Nonostante l'impianto marcatamente garantista, i diritti fondamentali non vengono esplicitamente posti a fondamento dell'edificio costituzionale. La parte contenete i diritti è di chiara matrice giuspositivistica e statalistica, in quanto i diritti vengono collocati nel secondo capitolo della seconda parte, dopo i principi generali (cittadinanza, sovranità, pluralismo, ecc...) e dopo le disposizioni comuni sui diritti. Insomma, i diritti fondamentali dell'uomo sono collocati dopo i diritti dedotti dalla cittadinanza, che a sua volta viene dedotta dal principio di sovranità, la quale viene stabilita insieme ai principi di democrazia sociale, nel titolo primo della Costituzione, segno non trascurabile della trascorsa esperienza comunista. In ciò c'è una netta distinzione rispetto all'esperienza costituzionale italiana.

Chiaramente ispirato, invece, al costituzionalismo italiano ci pare invece, la “rigidità” della Costituzione. In base all'art. 151 una bozza di proposta di revisione costituzionale deve essere adottata dalla Camera e dal Senato, con una maggioranza almeno dei 2/3 dei membri di ciascuna camera. Se nessun accordo viene raggiunto allora Camera e Senato si riuniscono in seduta comune e possono varare la riforma con un numero di voti non inferiore ai 3/4 dei deputati e dei senatori. La revisione dovrà alla fine essere sottoposta a referendum entro 30 giorni. Ci pare che in questo modo il legislatore abbia voluto sottrarre, come è stato fatto in Italia, la disponibilità della norma fondamentale alla dialettica tra i partiti, in modo che essa rimanga un punto stabile di riferimento per il cittadino, al di là dell'evoluzione degli scenari politici.

Con la riforma del 2003 abbiamo, di fatto, una nuova Costituzione, che ha però un rapporto di forte filiazione con la prima.

La nuova Costituzione, innanzitutto, definisce la cornice giuridica in cui va a inquadrarsi l'integrazione “euro atlantica” della Romania (Titolo VI, Romania 2003). Molte norme sono dirette espressamente a integrare la legislazione interna con quella europea, con riferimento

particolare ai diritti politici (Cfr. Romania 2003 artt. 16 c. 4, 38, 44 c.2, 135 c.2 lettera g). Viene, inoltre, rinforzato l'impianto garantista, per tre vie. In primo luogo, viene prevista una più rigida disciplina della separazione dei poteri, con riferimento specifico ai rapporti tra Legislativo, Esecutivo e Giudiziario (cfr. Romania 2003, artt. 1 c. 4, 80 c.2, 111-115, 134). In secondo luogo, si interviene specificamente sul potere giudiziario, rafforzandone l'autonomia, ma, al tempo stesso, introducendo misure dirette a prevenire possibili abusi di potere, sicché vengono stabiliti: a) il diritto a un giusto processo in un tempo ragionevole (Romania 2003, artt. 21, 24); b) forti limiti alla carcerazione preventiva (Romania 2003, artt. 23 commi 4, 5, 6 e 7); c) la responsabilità dello Stato e del singolo magistrato per eventuali errori giudiziari (Romania 2003, artt. 52). In terzo luogo, si interviene sui diritti fondamentali, con particolare riferimento alle minoranze e ai disabili (Romania 2003, artt. 49 c.2, 50). Altre norme riguardano: a) l'introduzione di speciali garanzie per la proprietà privata (Romania 2003, art. 44); b) l'introduzione dell'Ombudsman (Romania 2003, art. 58); c) la restrizione dell'immunità parlamentare alle azioni realizzate nel contesto dell'attività d'ufficio (Romania 2003, art. 72); d) limitazioni alla decretazione d'urgenza del governo (Romania 2003, art. 115 c. 5). La novità più importante ci pare, però, costituita dall'eliminazione della possibilità per il Parlamento di annullare una decisione di incostituzionalità di una legge adottata dalla Corte costituzionale (Romania 2003, art. 147).

## **6. La centralità dei diritti fondamentali in Slovenia**

I rapporti tra Slovenia e Italia sono antichissimi e ricchi anche di punti contrastanti. Con particolare riferimento al periodo fascista, ci fu un tentativo di italianizzazione di quella popolazione e di quei territori. D'altra parte, il tentativo mussoliniano nasceva dalla pretesa di interpretare in senso favorevole all'Italia la questione sui confini italo-sloveni sorta all'indomani della conclusione della Prima guerra mondiale, quando, secondo alcuni storici l'Italia conquistò la sua indipendenza dall'Austria, mentre, secondo altri, oltre alle terre slovene con popolazione italiana, occupò anche terre prettamente slovene, storicamente e geograficamente estranee alla Venezia-Giulia. Nel

volgere della fine della Seconda guerra mondiale, si verificarono gravi episodi di persecuzione nei confronti della popolazione italiana, con l'appoggio o l'istigazione delle truppe del maresciallo Tito, cui va la responsabilità dei tragici episodi delle Foibe. Si tratta di questioni ancora aperte, che fanno discutere storici italiani e sloveni.

La transizione alla democrazia, a differenza di quanto si è verificato per altri paesi dell'area, fu per la Slovenia piuttosto morbida. La richiesta di una maggiore autonomia da parte degli Sloveni datava da lungo tempo e crebbe soprattutto negli anni ottanta, come effetto congiunto del naturale incremento economico del paese e dell'ampliamento delle sue relazioni internazionali. I traumatici eventi del 1989 imposero in questo senso un'ulteriore accelerazione. Il Parlamento sloveno si trovò nelle condizioni di emanare una norma in base alla quale le leggi della Federazione jugoslava erano subordinate a quella della Repubblica Slovena. Questo passaggio brusco dallo status "federale" a quello "confederale" non provocò particolari reazioni da parte del potere centrale, soprattutto perché, data la contiguità con il territorio italiano, un'azione di forza avrebbe potuto provocare una grave crisi internazionale.

Nel 1990 la Slovenia divenne un sistema autenticamente pluripartitico. L'Assemblea eletta con le elezioni di quello stesso anno adottò una "dichiarazione di sovranità" seguita, di lì a poco, da un proclama col quale si stabilì il controllo della Repubblica Slovena sulle forze militari di stanza nell'area. Il 23 dicembre del 1990 si tenne un referendum popolare sull'indipendenza, che registrò la quasi totalità dei voti favorevoli. L'indipendenza venne proclamata insieme a quella croata, il 25 giugno 1991.

La reazione della Federazione fu inizialmente dura per entrambi i paesi: furono inviate truppe sia in Croazia sia in Slovenia, per ristabilire l'autorità dello Stato centrale. Ma mentre nel primo caso vi fu una sanguinosa guerra durata diversi mesi, i militari inviati contro gli Sloveni si ritirarono dopo alcuni giorni. Nel 1992 i nuovi stati di Slovenia e Croazia furono riconosciuti dalla comunità internazionale. Nel dicembre di quello stesso anno si tennero le elezioni presidenziali e parlamentari del 1992 e venne eletto Presidente della Repubblica il candidato indipendente Milan Kucan. Il Partito liberaldemocratico, guidato dal Primo Ministro Janez Drnovsek, si affermò quale principale forza politica dominante e diede poi vita a un governo di coalizione.

Quello stesso anno in Slovenia fu avviato un profondo processo riformatore, sia sul piano delle relazioni internazionali aderendo all'ONU,

sia sul piano economico e sociale, rafforzando i propri legami con i paesi europei. Il processo di integrazione con l'Europa è dovuto passare attraverso il superamento, nel 1996, di un contenzioso con la Repubblica Italiana, che reclamava la restituzione di beni dei profughi istriani, incamerati dal regime comunista nel 1945-47.

Al di là dei contrasti politici ed etnici, i rapporti italo-sloveni sono stati sempre molto intensi, sul piano culturale e su quello economico. In particolare, dopo il crollo del comunismo jugoslavo sono sorte moltissime associazioni transfrontaliere e bi-lingue per la promozione delle comuni attività economiche e culturali. Particolarmente, sul piano della formazione, la cultura giuridico-pubblicistica italiana è molto presente soprattutto dopo il crollo del comunismo, quando anche le relazioni inter-universitarie e tra i vari soggetti politici sono diventate più agevoli.

La complessità della storia slovena e le aspirazioni future del popolo sloveno sono "narrate" mirabilmente nella prima parte della Costituzione. Dopo avere stabilito che la Slovenia è una "Repubblica Democratica" (Slovenia 1991, 1), la Costituzione afferma che si tratta di uno Stato governato sulla base dei principi dello "stato di diritto" e sullo "stato sociale" (Slovenia 1991, 2). Il principio della sovranità popolare viene collegato direttamente a quello della sovranità dello Stato e del diritto degli sloveni all'autodeterminazione (Slovenia 1991 3). D'altra parte, in vista dell'ingresso nell'Unione Europea è stato introdotto un articolo (Slovenia 1991 3) dove si prevedono trasferimenti di sovranità a favore di organizzazioni internazionali basate sul rispetto dei diritti umani e sulla difesa della democrazia. Tali trasferimenti di sovranità sono però sottoposti a una procedura parlamentare "aggravata" e possono dar luogo a referendum.

Significativo è l'inquadramento della protezione dei diritti umani nell'ambito della sovranità territoriale (Slovenia, 1991 5). Speciali condizioni vengono riconosciute alle minoranze italiana e ungherese (Slovenia 5 e passim), ma nel contempo la Slovenia esprime la propria preoccupazione per le comunità slovene o per i cittadini di origine slovena presenti in altri stati.

Il titolo sui diritti umani e le libertà fondamentali è collocato, nell'ordine, dopo: a) il riconoscimento dell'esistenza di diritti inalienabili; b) la collocazione della protezione dei diritti umani nell'ambito del principio di sovranità; c) la definizione dei principi della laicità dello Stato e della libertà religiosa (Slovenia 1991 7).

Insomma, il titolo primo, delle "previsioni generali", è dedicato alla delimitazione dello spazio sovrano sloveno, che si pone così come la

garanzia essenziale della tutela dei diritti umani, il cui elenco viene posticipato rispetto alla previsione dell'ambito e degli strumenti della loro tutela, secondo lo schema adottato anche nella Costituzione italiana.

La sezione sui diritti si apre con l'impegno dello Stato sloveno a garantire i diritti fondamentali, senza distinzione di origine, nazione, razza, sesso, linguaggio, religione, convinzioni politiche o di altro tipo, condizioni materiali, nascita, educazione, stato sociale, incapacità o invalidità e qualsiasi altra circostanza personale e a stabilire che tutti sono uguali davanti alla legge (Slovenia 1991, 14). Il riferimento alle condizioni fisiche di inabilità è stato aggiunto successivamente, nel giugno del 2004, su pressione delle associazioni dei disabili e rappresenta un'interessante novità nel panorama costituzionale europeo. La Costituzione, del resto, riserva un intero articolo (Slovenia 1991, 52) al problema dei disabili, nel quale si stabilisce che alle persone disabili sarà garantita ogni assistenza necessaria, sia per la vita quotidiana, sia per il lavoro, sia per il miglioramento della propria condizione.

I diritti e le libertà fondamentali possono essere sospesi in casi del tutto eccezionali, come ad esempio la guerra (Slovenia 1991, 16), ma la sospensione deve essere equanime, ovvero non deve privilegiare o penalizzare determinate etnie, minoranze linguistiche, ecc... Si tratta di una norma particolarmente significativa, in quanto mostra come la tutela dei diritti umani sia fondata, nell'esperienza costituzionale slovena, sui valori della società multi-etnica. È interessante al riguardo come in merito alla privazione della libertà da parte della autorità giudiziaria (Slovenia 1991, 19) si affermi che ciascuno debba essere "immediatamente informato nella sua lingua madre o in un linguaggio che egli comprende, delle ragioni per le quali è stato privato della libertà". Più avanti (Slovenia 1991, 61-62) viene ribadito il diritto di ciascuno a esprimere la propria identità etnico-nazionale, utilizzando i simboli e i linguaggi che crede. Tale diritto viene controbilanciato dal divieto all'istigazione all'odio etnico e in generale alla violenza e alla guerra (Slovenia 1991, 63). Non si può, leggendo questo articolo, non andare con la memoria alle immagini della tragedia che ha accompagnato la dissoluzione della Jugoslavia: gli sloveni non furono direttamente coinvolti nel conflitto, ma vi assistettero con grande partecipazione e coinvolgimento spirituale e materiale.

Si è già detto dei numerosi riferimenti alle comunità italiana e ungherese sul territorio sloveno. Un intero articolo (Slovenia 1991, 64)

viene dedicato agli speciali diritti di cui godono le comunità “autoctone” italiana e ungherese. A italiani e ungheresi vengono garantiti “il diritto di usare liberamente i propri simboli nazionali e, al fine di preservare le loro identità nazionali, il diritto di dar vita a organizzazioni e a sviluppare attività economiche, culturali, scientifiche e di ricerca, così come nel campo dell’editoria e dei media”. Essi, pertanto, hanno il diritto di avere scuole nelle loro lingue e relazioni con le loro nazioni di origine. Non si tratta di un diritto meramente negativo, in quanto “lo Stato provvede al supporto morale e materiale per l’esercizio di questi diritti”. Al fine di esercitare i loro diritti, italiani e ungheresi possono esercitare l’autogoverno nei territori dove vivono e hanno diritto ad avere rappresentanti nelle assemblee locali e nel parlamento. I diritti di italiani e ungheresi saranno garantiti indipendentemente dal numero dei membri delle due comunità.

Sul piano dei diritti, l’influenza della cultura giuridica italiana appare mediata dalla comune tradizione cattolica dei due paesi, che si rivela nelle seguenti caratteristiche:

- speciale attenzione alla “dignità” della persona, particolarmente quando si trova in uno stato di potenziale debolezza fisica o sociale, vale a dire quando è membro di una minoranza o è sottoposta a procedimento giudiziario, o sia comunque portatore di una debolezza, legata a fattori fisici o sociali;
- centralità, nell’ambito dell’organizzazione sociale, della famiglia fondata sul matrimonio, che gode di una specifica tutela nell’ambito dello Stato sociale;
- attenzione ai “doveri” oltre che ai diritti, intesi soprattutto con riferimento alla solidarietà sociale.

In merito all’ultimo punto, c’è da dire che particolare attenzione viene riservata dal costituente all’infanzia. L’articolo 55 recita: “la decisione di procreare figli è libera. Lo Stato garantisce le opportunità per l’esercizio di questa libertà e crea le condizioni perché i genitori siano in grado di procreare figli”. L’articolo si presta a più letture. Per certi versi, rappresenta una garanzia per la cosiddetta “maternità responsabile”, e dunque per il diritto della donna all’autodeterminazione. In questo senso, si tratterebbe di una norma che stabilisce il diritto all’aborto, ma questa sarebbe, a nostro avviso, un’interpretazione distorta perché il comma uno va letto alla luce del comma due, dove lo Stato si impegna a garantire ai genitori la possibilità di generare figli, e dunque ad assicurare le condizioni sociali all’uopo

necessarie. Al limite, ci pare che vi sia una certa apertura nei confronti delle odierne tecniche di procreazione assistita, che consentono anche a chi, per le proprie condizioni fisiche non potrebbe, di procreare. Insomma, la libertà di procreare va qui intesa come libertà “positiva” e non “negativa”. Che la destinazione ultima dell’articolo sia il fanciullo e non la libertà di procreazione come libertà negativa è confermato anche dal fatto che l’articolo immediatamente successivo si occupa, per l’appunto, dei diritti del fanciullo: “I fanciulli godono di speciale protezione e cura. I fanciulli godono dei diritti umani e delle libertà fondamentali in maniera congruente alla loro età e maturità. Ai fanciulli sarà garantita speciale protezione da sfruttamento economico, sociale, fisico, mentale e altro e da ogni abuso. Tale protezione sarà regolata per legge. I fanciulli e i minori che non vengono curati dai propri genitori, che non hanno genitori o che sono senza cura familiare godono di speciale protezione dello Stato. La loro posizione sarà regolata per legge”.

La Slovenia è una Repubblica parlamentare con elezione diretta del Capo dello Stato. Non si può parlare di semipresidenzialismo, in quanto i poteri del Presidente della Repubblica sono piuttosto limitati. La stessa nomina del Capo del governo passa attraverso il Parlamento. Il Presidente della Repubblica viene eletto a suffragio universale diretto con un unico turno, resta in carica cinque anni e può essere rieletto solo una volta (Slovenia 1991, 103). Il fatto che non si ricorra al ballottaggio, accentua il carattere “politico” della figura presidenziale, tuttavia, non si tratta, come si diceva, di un Presidente con grandi poteri per cui, la sua connotazione politica ne fa uno strumento della coalizione vincente piuttosto che un *leader* in grado di guidare quest’ultima.

Il Presidente della Repubblica convoca le elezioni politiche, promulga le leggi, convoca ministri e ambasciatori, legittima i trattati internazionali, conferisce decorazioni e compie atti di clemenza. Egli può esprimere la sua opinione su una singola questione solo se richiesta dal parlamento (Slovenia 1991, 107). In base all’art. 111, egli propone all’Assemblea nazionale un candidato Primo Ministro, dopo essersi consultato con i capi dei gruppi parlamentari. Il premier viene eletto a maggioranza assoluta dai parlamentari con voto segreto. Nel caso che il candidato non ottenga tale risultato, il Presidente della Repubblica entro due settimane, dopo essersi nuovamente consultato con i capigruppo parlamentari, può proporre lo stesso candidato o uno nuovo. Nel frattempo, però, anche il parlamento ha maturato il diritto a presentare suoi candidati, che possano contare su una proposta sottoscritta da

almeno dieci parlamentari. Laddove, dunque, in queste due settimane siano maturate più candidature, si adotta un meccanismo piuttosto complesso, che può venire schematizzato nel modo seguente: a) si vota prima il candidato del Presidente della Repubblica; b) se questi non viene eletto, si procede con gli altri, uno alla volta, in ordine di presentazione; c) se nessun candidato viene eletto, il Presidente della Repubblica scioglie l'assemblea nazionale e indice nuove elezioni; d) il passaggio (c) può essere evitato se entro due giorni il Parlamento, a maggioranza dei voti dei presenti, decida di tenere nuove elezioni per il presidente del governo; e) se anche in questo caso nessuno viene eletto, allora si va alle urne.

Il governo è in ogni caso nelle mani del Parlamento. Persino i singoli ministri (Slovenia 1991, 112) possono essere nominati o dimessi, su proposta del *premier*, dall'assemblea nazionale.

Il parlamento, o Assemblea nazionale si compone di due Camere "asimmetriche": una Camera dello Stato con novanta membri eletti per 4 anni; un Consiglio di Stato con poteri consultivi, composto di 40 membri eletti per 5 anni, e in più con 18 rappresentanti dei consigli locali e 22 rappresentanti di interessi professionali ed economici.

Hanno diritto al voto tutti i cittadini di età superiore ai 18 anni, ma nel caso si tratti di lavoratori, il diritto può essere esercitato già a 16 anni. Si tratta di un'applicazione rigorosa del principio "*no taxation without representation*": un ragazzo lavoratore produce reddito, e dunque ha diritto di votare, anche se non ha ancora raggiunta la maggior età.

Anche nel caso dell'ordinamento giudiziario abbiamo un ruolo molto forte del Parlamento. L'ordinamento è di chiara matrice eurocontinentale ma i giudici della Corte suprema e della Corte costituzionale vengono eletti dal Parlamento.

Particolare importanza viene data, ovviamente, alle istituzioni periferiche. La Slovenia si compone di dodici regioni, il cui assetto amministrativo è in via di definizione. L'art. 138 stabilisce il diritto all'esercizio dell'auto-governo. La prima forma dell'autogoverno è rappresentata dalle municipalità (Slovenia, 139), ovvero dalle comunità locali. Il territorio della municipalità comprende una serie di insediamenti uniti da comuni necessità e interessi. Una municipalità viene stabilita per legge dopo un referendum attraverso il quale viene determinata la volontà dei residenti in un determinato territorio. Le competenze della municipalità (Slovenia, 140) comprende affari locali che possono essere autonomamente regolati dalla municipalità stessa autonomamente e

che riguardano esclusivamente i residenti. Con il consenso degli organi di autogoverno locali, lo Stato può invertire le municipalità di compiti normalmente rientranti la giurisdizione statale, ma che riguardano la comunità. In questo caso, però lo Stato deve fare fronte agli eventuali oneri finanziari. Le municipalità, comunque, si finanziano autonomamente. Laddove non siano in grado di provvedere alle proprie esigenze, interviene lo Stato. Sempre in relazione alle proprie esigenze, le municipalità possono decidere (Slovenia, 143) di associarsi in entità regionali di autogoverno. In questo modo, lo Stato può trasferire alcune delle proprie competenze a tali entità, riservandosi il diritto alla supervisione (Slovenia, 144).

## **7. Il sindacato di costituzionalità come garanzia democratica fondamentale: la nuova rivoluzione ungherese**

L'Ungheria è un classico caso di transizione "sostanziale", di rottura della costituzione materiale a dispetto della continuità formale. La Costituzione attuale dell'Ungheria, infatti, è ancora quella del 1949, ma solo sulla carta. Nell'Ungheria comunista nessuna legge e nessuna sentenza della Corte suprema avevano espressamente vietato il sistema pluripartitico. Di fatto, per opera del regime, dopo il 1949-50 l'attività politica in Ungheria cessò di essere libera e i partiti liberi di fatto cessarono di esistere, salvo la breve e tragica parentesi della rivolta del 1956, quando riaffiorarono i partiti già attivi prima del 1949.

Le origini della svolta democratica sono nella storia della stessa Ungheria socialista, che conobbe periodi di intensa riforma, sia sul piano della democratizzazione sia sul piano della razionalizzazione economica e burocratica, a partire dalla metà degli anni sessanta.

Il distacco del partito marxista-leninista dalla realtà sociale ungherese si faceva negli anni sempre più grande, al punto che i suoi stessi gruppi dirigenti cercavano di favorire un'autoriforma del sistema politico.

Nell'estate del 1987 vennero pubblicati tre programmi di riforme radicali, sotto il titolo di "Contratto sociale". I punti qualificanti erano la configurazione del partito comunista come componente di un sistema pluripartitico, la sottomissione del governo al parlamento e la libertà e autonomia di quest'ultimo. L'impatto fu molto forte grazie soprattutto a

quanto stava avvenendo in URSS. Il dissidente ungherese Janos Kis affermava, in un'intervista al quotidiano francese "Le Matin" il 10 marzo del 1987, di ritenere che il nuovo corso politico in URSS avrebbe dato "uno scossone all'insieme dell'Europa dell'Est", e che "la crisi del sistema è tale che la situazione è oggi irreversibile". Questo non significa che il riformismo avrebbe avuto successo - aggiungeva - ma la crisi era tale che un consolidamento brezhneviano risultava impossibile.

La liberazione di Sakharov, che "è stata riportata in termini vaghi dalla stampa ungherese", aveva, secondo Janos Kis, "risvegliato l'interesse dalla popolazione, e non solo degli intellettuali ungheresi", creando "un impatto positivo", soprattutto tenendo conto del fatto che in Ungheria i prigionieri del 1956, pur liberati da tempo, non erano mai stati "totalmente riabilitati" né autorizzati a "esprimere le loro idee nelle riunioni ufficiali". Contrariamente ai suoi predecessori, osservava l'intellettuale, "Gorbaciov sta diventando popolare tra gli ungheresi". In effetti il nuovo segretario del partito, Karol Grosz, che prese il posto di Kàdàr nel 1988, avviò un ambizioso programma di riforme, sia di tipo economico-sociale, sia di tipo politico. Attraverso l'introduzione di nuove imposte ed il taglio dei sussidi statali cercò di recuperare liquidità per le casse dello Stato. Liquidità che servì, poi, per finanziare una serie di misure a sostegno dell'iniziativa privata. Particolarmente apprezzate dagli intellettuali furono le sue misure in materia di liberalizzazione politica. La censura fu drasticamente ridotta e il controllo sui nuovi soggetti politici e sociali fu allentato nella massima misura consentita dalla Costituzione, mentre vennero legalizzati i diritti di sciopero e di manifestazione.

Particolarmente significativo fu l'anno successivo la riabilitazione delle vittime della repressione seguita alla rivolta del 1956, e particolarmente di Imre Nagy, giustiziato dopo un processo segreto nel 1958. Quest'ultima iniziativa creò particolare interesse nel mondo, e soprattutto in Italia, dove la sinistra aveva un forte legame storico con i fatti ungheresi del 1956, che provocarono importanti conseguenze sulla scena politica nazionale, come ad esempio l'opzione autonomistica del PSI, che rese possibile poi la nascita del centro-sinistra. La formazione della nuova Costituzione in Ungheria è così un processo strettamente intrecciato all'evoluzione verso il multipartitismo. Nel periodo 1987-88 si erano formati gruppi e movimenti politici che, organizzatisi in partiti, oggi fanno parte del sistema partitico parlamentare: Forum Democratico Ungherese (27 settembre 1987, Lakitelek), il predecessore dell'Alleanza dei Liberi Democratici (1990) ovvero la Rete delle Libere Iniziative (1988)

e l'Alleanza dei Giovani Democratici (marzo 1988). Sotto l'urto dei grandi cambiamenti in corso nel mondo comunista, nel 1988-1989 l'ex partito di stato - Partito Socialista degli Operai Ungheresi (nato dalle ceneri del disciolto Partito dei Lavoratori Ungheresi il 1° novembre 1956) durante l'ultimo congresso del 7 ottobre 1989 decise il proprio scioglimento, lasciando il posto al nuovo Partito Socialista Ungherese (MSZP) di ispirazione socialdemocratica. Contestualmente si riorganizzarono i partiti tradizionali: nel novembre 1988 il Partito Indipendente dei Piccoli Proprietari, nel gennaio 1989 il Partito Socialdemocratico Ungherese. Nell'ottobre 1989 venne approvata in Parlamento la nuova legge sui partiti, che vide la sua prima applicazione in occasione delle elezioni della primavera seguente.

Il 25 marzo e l'8 aprile del 1990 si svolsero, dopo 40 anni, le prime libere elezioni pluripartitiche. Il problema fu subito quello della moltiplicazione dei soggetti politici: fino alle elezioni del 1990 i tribunali registrarono 65 partiti (oggi questo numero si è raddoppiato) ma solo 12 tra questi riuscirono a produrre le condizioni necessarie all'iscrizione nella lista nazionale dei partiti. Sei partiti riuscirono a superare la soglia del 4%, risultato indispensabile per entrare in Parlamento.

La nuova Costituzione della Repubblica di Ungheria venne approvata in Parlamento il 23 ottobre 1989, lo stesso giorno della proclamazione della Repubblica. Tra le più importanti riforme di quella costituzione, vi era stata la riforma del 1972, che però si svolse all'interno della cornice del modello sovietico. La legge XXXI del 1989 è formalmente solo un emendamento alla Costituzione del 1949, ma in realtà ribalta completamente il modello ispiratore e instaura un regime totalmente diverso, ispirato in sostanza alle democrazie occidentali, con importanti riferimenti alle esperienze costituzionali tedesca e italiana. L'emendamento del 1989 crea, in sostanza, la cornice per una transizione senza grandi scosse sociali e grandi traumi politici alla democrazia. Grazie a quell'emendamento, infatti, le istituzioni già esistenti furono rimodellate in senso democratico e sulla base dei principi dello Stato di diritto, il che garantì non solo la legittimità politica della trasformazione costituzionale, ma anche la sua legalità strettamente formale. Contemporaneamente furono introdotti nuovi istituti, come ad esempio la Corte costituzionale, che con la loro sola esistenza provocarono un mutamento di segno dell'intero sistema, dandogli una connotazione nettamente liberal-democratica.

La transizione fu completata con le elezioni delle amministrazioni locali, il 30 settembre e il 14 ottobre del 1990. Da allora ci sono state

molte altre modifiche costituzionali - circa una ventina - che tuttavia non hanno intaccato la sostanza del lavoro fatto in precedenza.

La legge I del 1989 creava innanzitutto i binari su cui avrebbe viaggiato il lavoro riformatore, dando alla repubblica un carattere nettamente parlamentare. Il parlamento fu liberato dall'ipoteca dirigitica di matrice leninista e divenne un organo completamente autonomo. I suoi poteri in materia legislativa vennero molto rafforzati e la presidenza non fu più affidata, tranne che alla seduta inaugurale, al consiglio presidenziale della repubblica popolare - bensì al Presidente del Parlamento. Si stabilì, dunque, in linea di principio il diritto dei cittadini di riunirsi per decidere, senza il controllo da parte del Consiglio. Su questa base fu poi possibile costruire l'intero sistema delle libertà, a partire dalla legge (II e III del 1989) che garantisce la libertà di associazione.

Con la legge VIII del 1989 fu regolato il rapporto tra il parlamento e il Governo, introducendo la mozione di sfiducia nei confronti del governo o di uno dei suoi membri.

La legge XL del 1990 introdusse alcune importanti riforme per garantire la legalità costituzionale e la stabilità dei governi. Fu introdotto il principio della maggioranza qualificata (2/3) per le leggi di particolare importanza, onde evitare che il semplice possesso della maggioranza parlamentare consentisse di modificare aspetti essenziali della legislazione nazionale.

Con le leggi XLIII, XLIV e XLV del 1990 fu attuata una revisione della Costituzione in materia di governo locale, in particolare attraverso nuove norme per l'elezione delle amministrazioni locali e dei sindaci. Grazie a tali norme vi fu un rinnovamento dei 4/5 delle amministrazioni locali.

La legge LIX fu dedicata alla riforma dell'istituto referendario e del sistema giudiziario.

La legge XCI del 2000 e la legge LXI del 2002 regolano l'adesione, rispettivamente, alla NATO e all'Unione Europea.

Da un punto di vista rigorosamente giuridico-formale, come si diceva, non si dovrebbe parlare di nuova costituzione, ma di rifacimento della Costituzione del 1949. Questo, infatti, è il significato "tecnico" delle leggi di revisione costituzionale, la XXI del 1989 e la XL del 1990. Ma sul piano sostanziale, non si può che parlare di "nuova" Costituzione, tenendo conto che:

- a) il testo è stato varato sull'onda di profonde trasformazioni sociali e politiche, che hanno accompagnato la transizione

dell'Ungheria dal comunismo alla democrazia; b) i principi ispiratori della nuova legge fondamentale degli ungheresi sono quelli dello Stato di diritto e della democrazia liberale, in netta antitesi con i valori fondanti del passato regime comunista.

Indubbiamente, si tratta di un "ritorno" degli ungheresi alla cultura costituzionale europea, dalla quale si erano allontanati non per propria volontà, ma per le ferree regole della guerra fredda e della divisione del mondo in blocchi.

La Costituzione ungherese è molto breve e intensa, in quanto in pochi articoli regola due aree classiche costituzionali: l'amministrazione dello Stato (governo nazionale, governi locali e le organizzazioni per la tutela dei diritti umani) ed i diritti fondamentali dei cittadini.

L'Ungheria è ora una Repubblica parlamentare, dove il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento per cinque anni con mandato rinnovabile una sola volta, incarna l'unità della nazione, è garante del funzionamento democratico ed istituzionale dello Stato, è comandante supremo delle forze armate, ha un ruolo importante nella politica estera, nomina il Primo Ministro eletto dal Parlamento su sua proposta, nomina i magistrati e concede amnistie in casi individuali. Il Presidente della Repubblica interviene anche nel processo legislativo, rinviando, prima di firmarla, una legge in Parlamento per un riesame. Tale potere può essere esercitato una sola volta per una stessa legge. Egli può essere rimosso dal suo incarico per ragioni oggettive e soggettive, ovvero se viola la Costituzione o se si trova nell'incapacità di svolgere il proprio incarico. La sua rimozione può avvenire su iniziativa del Parlamento attraverso l'intervento della Corte costituzionale.

L'unità dello scenario politico non è, dunque, garantito dalla *leadership* presidenziale, bensì dal sistema elettorale. Il Parlamento è una struttura unicamerale ed ha 386 membri, eletti per una durata di quattro anni. La legge XXXIV del 1989 sulle modalità delle elezioni parlamentari stabilisce un sistema elettorale misto. Dei 386 seggi 176 vengono decisi in circoscrizioni elettorali individuali, 152 sulla base di 20 liste distrettuali (provinciali e municipali), mentre gli altri 58 seggi vengono decisi in base alle liste nazionali. Questo duplice sistema elettorale consente all'elettore di esprimere un voto in favore del candidato prescelto nella circoscrizione elettorale ed un secondo voto, invece, in favore della lista di partito.

Il Parlamento, notevolmente rafforzato nella nuova Costituzione, detiene in pratica il monopolio dell'attività legislativa ed è il cuore del

sistema ungherese. È un parlamento monocamerale, composto di 386 membri, eletti ogni quattro anni, con voto popolare. Il controllo del parlamento sull'esecutivo viene esercitato attraverso interpellanze e interrogazioni, ma anche attraverso organismi di natura parlamentare, con l'ufficio statale di verifica e l'*Ombudsman*. Un ruolo fondamentale viene esercitato dalle commissioni parlamentari. Il Parlamento, oltre che delle leggi, si occupa della ratifica dei trattati internazionali e di ogni tipo di relazione internazionale significativa per l'Ungheria. Esso, oltre che il Presidente della Repubblica, elegge: il Primo Ministro; i membri della Corte costituzionale; l'*Ombudsman*; il presidente e il vice presidente dell'ufficio statale di verifica; il Presidente della Corte suprema; il Pubblico Ministero nazionale.

Il potere legislativo non appartiene, però, al solo Parlamento. L'iniziativa legislativa può essere anche presa dal Presidente della Repubblica e dal governo, che tuttavia hanno poi nel Parlamento il loro interlocutore finale.

La Corte costituzionale è il garante della legalità costituzionale e, per sua decisione, può decadere qualsiasi atto legislativo in contrasto con la forma e la sostanza della Costituzione. Essa si compone di 11 membri eletti dal parlamento, con maggioranza dei due terzi. Il sindacato di costituzionalità può essere esercitato da chiunque si ritenga leso nei propri diritti costituzionale da un atto legislativo. Inoltre, la Corte costituzionale interpreta la Costituzione, redige norme-quadro per la verifica della costituzionalità di una legge, si occupa della coerenza delle norme nazionali con quelle internazionali, interviene nei conflitti di attribuzione che riguardano i rapporti tra i poteri dello Stato, stabilisce i casi di violazione della Costituzione o di negligenza costituzionale, si occupa delle responsabilità del capo dello Stato e di altre pubbliche autorità, determina le sfere di competenza delle autorità municipali e locali, stabilisce la legittimità o meno di un'iniziativa referendaria. Caso unico, nel sistema ungherese, le decisioni della Corte costituzionale sono vincolanti per tutti: non sono ammissibili ricorsi.

Il Primo Ministro è eletto dal parlamento con maggioranza semplice ed è nominato dal Presidente della Repubblica. Il voto del parlamento per il Primo Ministro è simultaneo a quello per il programma di governo. I ministri sono indicati dal Primo Ministro e nominati dal Presidente della Repubblica.

Dal punto di vista del governo locale, l'Ungheria consiste di venti unità amministrative, di cui una è la capitale. La Costituzione garantisce l'autogoverno locale e la gestione democratica degli affari locali.

## Conclusioni

La difficile vita del “trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” ha indotto molti a ritenere che il percorso dell’integrazione costituzionale europeo si sia ormai interrotto. Quel testo, lungo e complesso, non è amato né dagli esperti né dalla pubblica opinione. Gli elettori francesi e olandesi lo hanno bocciato e quelli britannici non si sono espressi perché il *premier* Tony Blair ha voluto evitare un voto presumibilmente contrario durante il periodo nel quale al suo paese tocca la Presidenza dell’Unione Europea.

Ma - c’è da chiedersi - esiste un’alternativa al processo costituente europeo? La questione, anzi, è ancora più radicale e suona pressappoco così: “è reversibile questo processo di costituzionalizzazione, che nei fatti è già cominciato?”

Da più parti si cerca di ripensare l’Unione Europea come una pura e semplice “Lega” di stati nazionali sovrani ma tale tentativo non tiene conto dei più recenti sviluppi del diritto costituzionale “vivo”, rispetto al quale i tentativi di *reductio* in termini legalistico-formali dei processi costituenti lasciano il tempo che trovano. Non si può seriamente pensare di mettere in discussione il fatto che l’Europa sia ormai una “comunità” composta di vari soggetti, tra loro asimmetrici - stati, movimenti di opinione, governi, partiti politici, popoli e così via - che nondimeno tendono a integrarsi e a definire una propria identità rispetto all’esterno. E dunque non si può seriamente pensare di considerare il “Trattato” come un semplice accordo internazionale piuttosto che come un momento del processo di costituzionalizzazione europea. Certo si tratta di un processo dinamico, non ancora delimitato nei suoi confini spazio-temporali ma ciò non toglie che si tratti di un processo costituente. Poniamo, infatti, che sia possibile considerare questo Trattato come un semplice accordo internazionale. La sua revoca sarebbe, dunque, realizzabile con facilità sulla carta, ma di fatto essa non potrebbe realizzarsi se non mediante una sconfessione radicale del processo di integrazione europea e del lavoro fatto fin qui per dare una risposta “regionale” (come sta accadendo in tutto il mondo, e soprattutto nelle Americhe e in Asia) ai processi di globalizzazione. Si tratta a ben vedere, di una prospettiva catastrofica, non solo agli occhi dei convinti sostenitori del federalismo europeo, ma anche dei cittadini - imprenditori, studenti, liberi professionisti - che si sono ormai abituati a

gestire e a progettare i propri interessi e le proprie attività in termini europei.

Ciò non vuol dire che non vi siano nodi da sciogliere. Tra i primi vi è certamente quello della forma stessa del testo costituzionale. Si tratta, indubbiamente, di un documento molto lungo e complesso, che recepisce al suo interno, a volte senza neanche elaborarli, altri documenti, come ad esempio la “Carta europea dei diritti fondamentali”, elaborata tra il dicembre 1999 e l’ottobre 2000, e che occupa tutta la parte II del Trattato. Non si tratta, certo, di un testo che soddisfa i classici requisiti richiesti da Platone nei celebri passi del *Politico* (294c), delle *Leggi*, (721e-722b) e del *Minosse* (315a), vale a dire: brevità dell’articolato, chiarezza del testo, una certa genericità che consenta adattamenti miglioramenti e un certo uso “educativo”. L’*incipit* non è “Noi, il popolo europeo”, ma “Sua Maestà il re dei Belgi, il Presidente della Repubblica Ceca, Sua maestà la Regina di Danimarca...” e così via. A ciò si aggiunga che in Europa l’unificazione avviene in senso inverso rispetto a quanto è accaduto in altre grandi esperienze federali, come gli Stati Uniti e la Germania. Gli europei hanno rinunciato prima alla sovranità interna (basti pensare, ad esempio, alle innumerevoli polemiche sui “*diktat*” di Bruxelles in materia alimentare e agricola) e poi, ma solo in prospettiva, alla sovranità esterna (non c’è una politica militare comune, né una politica estera).

Probabilmente, una scelta più prudente sarebbe stata quella di non sottoporre agli elettori - e neanche alle assemblee legislative - tutto e immediatamente il Trattato, ma limitarsi alla parte dei diritti. Addirittura, se ci si fosse limitati a sottoporre questa parte (magari insieme al preambolo) al voto popolare, si sarebbe potuti essere così audaci da sottoporre il testo non al voto stato per stato, ma a tutti i cittadini europei. Tuttavia, il fatto che il trattato susciti scarso entusiasmo nelle classi dirigenti e addirittura diffidenza e ostilità nell’opinione pubblica ci pare essere solo un aspetto del problema costituzionale europeo.

L’Europa sta vivendo una fase di stallo, dal punto di vista economico. Ed è difficile uscirne se si continua a dare una lettura rigida del principio del “3 per cento” stabilito a Maastricht. Come è stato più volte proposto, la gestione di quel principio dovrebbe ricadere nell’ambito dell’*Accountability* dei soggetti politici di fronte alla pubblica opinione, e non nell’ambito di una pura competenza tecnocratica: lo strapotere dei tecnici crea un esasperante senso di impotenza nelle popolazioni. Una delle minacce fondamentali al benessere europeo

viene dal fatto che i processi di globalizzazione stanno erodendo il volume interno degli scambi, senza che sia possibile per ora una controffensiva planetaria: ci si deve limitare a misure difensive, come quella del recente accordo per razionalizzare le importazioni dalla Cina. Tra le cause di questo “appesantimento” del corpo economico del continente c’è il problema dell’espansione dell’Unione. La Commissione europea chiede giustamente di aumentare i contributi dei vari paesi all’Unione: è il prezzo da pagare per l’allargamento verso est, dove la situazione è più grigia dal punto di vista economico, e per l’integrazione delle aree disagiate, a cominciare dal Mezzogiorno d’Italia. Altrettanto giustamente, i paesi con il pil più alto - ovvero, quelli che danno più di quel che ricevono - fanno resistenza. Una cosa ci pare certa: da tali problemi non si esce lasciando decidere i tecnici. La visibilità e “controllabilità” dei processi decisionali - soprattutto quando si tratta di soldi - è la prima condizione per la legittimazione di un sistema. Ma tutti questi problemi si affrontano rafforzando l’ Europa, non certo rallentando il processo di integrazione.

Il problema è politico, non meramente formale o giuridico. Beninteso, ci rendiamo conto che quando si parla di “forma” del trattato non ci si riferisce esclusivamente al suo aspetto esteriore e alla sua struttura, ma anche, e soprattutto, alla sua “legittimità”. Si aveva, a questo riguardo, che quel trattato non solo non è una costituzione, ma non potrà mai diventarlo in quanto non è il frutto di una decisione sovrana del “popolo europeo” - entità peraltro, si aggiunge, ancora indeterminata. A noi pare che tale obiezione nasca da una visione formalistica e riduttiva dei processi costituzionali, che si alimenta anche di una visione molto parziale dell’evoluzione storica del costituzionalismo europeo.

In primo luogo, va detto che quel Trattato è un figlio legittimo della tradizione costituzionale europea, senza stabilire distinzioni troppo rigide (e spesso, troppo suggestive) tra *Common Law* e *Civil Law*. Sul piano del diritto costituzionale non c’è mai stata tra queste due culture giuridiche una radicale opposizione e, con il passare del tempo, si intensificano le interferenze e le ibridazioni. Il mondo anglosassone si ispira sempre più spesso alle “rigidità” eurocontinentali: gli Stati Uniti lo fanno fin dalla loro fondazione, il Regno Unito lo fa soprattutto con riferimento ai processi di integrazione europea. D’altra parte, il primato di origine anglosassone, dei diritti sulla legge, rappresenta un patrimonio comune dei paesi “*civil law*”, a cominciare dall’Italia.

A nostro avviso, quando si parla della tradizione costituzionale europea si pensa troppo alla Rivoluzione francese, alla Dichiarazione del 1789, alle Carte del 1791, dell'anno I e dell'anno III mentre si guarda troppo poco a "dopo" la Rivoluzione francese. La successiva esperienza costituzionale del continente, anche nelle sue fasi più turbolente, è stata caratterizzata soprattutto dallo sforzo di "razionalizzare" l'esistente. L'abolizione dei poteri intermedi portò alla partecipazione del popolo alla vita nazionale. Ciò rese necessaria una regolamentazione centralizzata delle istituzioni, sottratta a interessi particolari: serviva una legge al di sopra delle altre leggi, punto di riferimento e garanzia, sia per le istituzioni sia per i cittadini: la "Costituzione", appunto. L'esperienza americana esercitò all'inizio una certa influenza ma poi in Europa continentale fu l'aspetto formalistico a prevalere su quello "civico" (negli USA la Costituzione è innanzitutto un documento nelle mani del cittadino per difendersi dalle prevaricazioni del potere). Per certi aspetti, le costituzioni furono anche uno strumento di stabilizzazione politica in chiave "moderata". In particolare, dopo le campagne di Napoleone e durante la Restaurazione, le carte costituzionali furono utilizzate soprattutto per tenere a freno le spinte verso l'affermazione del principio della sovranità popolare.

Con questo non si può dire che in quella tradizione costituzionale l'elemento "popolare" non fosse importante solo che essa era caratterizzata da una certa diffidenza verso le derive populistiche e plebiscitarie (diffidenza che del resto non fu affatto estranea ai costituenti americani). Citiamo al riguardo la Costituzione del Belgio del 1831, dove si riconosce nella "Nazione" (oggi diremmo nel "popolo") l'origine di tutti i poteri. Ma anche quella Costituzione, e quelle da essa in qualche modo derivate (compreso lo Statuto Albertino e, per certi versi, la stessa nostra Carta fondamentale), furono caratterizzate dal prevalere dell'aspetto formalistico e regolativo rispetto a quello civico-patriottico e popolare. Insomma, anche l'accusa, del carattere poco "popolare" della Costituzione europea nasce da una visione mitica (a tratti fumettistica) della tradizione costituzionale occidentale, e soprattutto di quella europea.

Oggi i processi costituenti (e in genere i processi giuridici) hanno una struttura "aperta" e, in qualche misura, indeterminata. Gli attori non sono più solo quelli di una volta - l'individuo, lo Stato, il "popolo", ecc...- ma sono molti di più: oltre a quelli tradizionali, ci sono le "comunità", le "regioni" (nel senso di aree geo-politiche non coincidenti con i confini giuridici), i vari tribunali con le loro sentenze, le organizzazioni non

governative, le varie minoranze culturali. Non solo, ma le relazioni sono molto più complicate di una volta: tutti tendono a relazionarsi con tutti, mandando in crisi convenzioni e gerarchie.

Il testo del Trattato è così lungo e prolisso anche per la difficoltà incontrata nel rispondere a questo quadro sempre più complesso. Si tratta di un testo *in fieri*, che non per questo non può essere considerato un testo costituzionale, posto che, sulla base di quanto precedentemente affermato, per Costituzione oggi non può intendersi un mero testo scritto, ma un processo giuridico complesso, di cui esiste “anche” una parte scritta. In questo senso, crediamo si possa considerare il “testo” del Trattato come la parte “finora scritta” di una costituzione ancora tutta da costruire, composta di trattati tra i governi, carte dei diritti fondamentali, dichiarazioni comuni su “identità” o “valori”, convenzioni, ecc... Sicché, in una tale prospettiva, gli stessi referendum potrebbero rientrare a pieno titolo nel processo costituente.

Quanto alla retorica secondo la quale le costituzioni debbono nascere dalle “lacrime e dal sangue” e dalla volontà della “Nazione”, vogliamo ricordare che la metafisica della “terra” non fa parte, come s’è visto, della cultura costituzionale europea né delle odierne tendenze costituzionali; è roba da “letterati”, come diceva Max Weber riferendosi ai colti spregiatori della via tedesca alla democrazia costituzionale. Quanto alla “nazione” (nel senso ampio, sinonimo di “popolo”), si fa presto a dire che l’Europa non è ancora una nazione. La visione “biologica” della nazione appartiene a una fase recente e limitata - nonché triste e oscura - della cultura europea. Originariamente, si tratta di un concetto culturale, la nazione, da sempre, in Europa è un “progetto politico”. Non sono solo i popoli che fanno le costituzioni, ma sono anche le costituzioni che formano i popoli.

Se il progetto costituente europeo rallentasse o, peggio ancora, si fermasse, i popoli dell’Europa dell’Est sarebbero sempre di più sospinti a trovare i loro interlocutori al di là dell’Atlantico. I progressi nel campo dell’informazione e dell’economia rendono sempre più facile la formazione di “comunità” diasporiche o “deterritorializzate”, che trovano, cioè, i loro “borders” non sul piano geopolitico, ma sul piano degli interessi e delle affinità. Un “popolo europeo” potrà, dunque, delinearsi in maniera netta e visibile solo a condizione che vi sia un “progetto” costituzionale in senso lato, in cui le contaminazioni tra costituzionalismi vecchi e nuovi e tra vecchie e nuove culture giuridiche sia valorizzata come il più importante contributo che gli europei possano

dare alla ricerca di una governance globale fondata sui diritti e sulle libertà.

## Bibliografia

AA. VV. (a cura di Biscaretti di Ruffia), *Quattro Stati*

AA. VV. (a cura di Gambino), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003

AA. VV. (a cura di Gambino), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002

AA. VV. (a cura di Gambino), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, 2003

AA. VV. (a cura di Gambino), *Stati nazionali*

AA. VV. (a cura di Milacic), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale, Bilans et perspectives*, Bruxelles, 1998

AA. VV. (a cura di Pombeni), *Potere costituente e norme costituzionali*, Bologna, 1994

AA. VV. (a cura di Favoreu-Jolowicz), *Le controle juridictionnel de la loi. Légitimité, effectivité et développements récents*, Paris, 1986

AA. VV. *Costituzioni straniere contemporanee*, in "Le costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione", Vol. VII, Milano, 1986

AA. VV., *Il regime fascista*, Roma, 1995

AA. VV., *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997

AA. VV., *Les mutations de l'Etat-Nation en Europe à l'aube du XXI siècle*, Strasbourg, 1998

AA. VV., *The 1997 Polish Constitution*, in "East European Constitutional Review", 6, 3, 4, 1997, p. 64-96

AA. VV., Atti del convegno *Giornate biennali di studio in onore di Lelio*

*Basso, Popoli, minoranze e Stato-nazione*, Fondazione Lelio Basso, Roma, 1991

*Adam, Lo sviluppo costituzionale in Ungheria dopo il crollo del regime comunista*, in "Quacos", 1992

*Adam, Il sistema di governo parlamentare in Ungheria*, in Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo*, cit.

*Adam, Le fonti non scritte nel diritto dei paesi socialisti*, Giuffrè, Milano, 1985

*Adam, Lo sviluppo costituzionale in Ungheria dopo il crollo del regime comunista*, in "Quaderni costituzionali", 3/1992

*Ajani, Il modello post-socialista*, Torino, 1996

*Ajani, Le fonti non scritte nel diritto dei Paesi socialisti*, Milano, 1985

*Albertini, Lo Stato nazionale*, Bologna, 1997

*Andò, Crisi della sovranità o ordine internazionale statocentrico? Tertium datur*, in "Rassegna Parlamentare", 2/2002

*Andò, Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo*, Padova, 2002

*Anzon, Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova 1997

*Aquarone, L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965 (ristampa 1995), con introduzione di Lombardi, *Lo Stato totalitario tra aspirazioni e realtà. Alcune riflessioni*

*Aragon, La articulacion juridica de la transicion*, in "Revista de Occidente", 1985

*Arangio Ruiz, Autodeterminazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989

Argemieri (a cura di), *La fine del blocco sovietico*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1991

Argentieri e Gianotti, *L'Ottobre ungherese*, Levi, Roma, 1986

Argentieri, *Europa centro-orientale e la NATO dopo il 1999. Il nuovo assetto politico-strategico dell'Europa*, Franco Angeli, Milano, 2001

Arnould, *Albania: il ritorno del paese delle aquile*, in Forum del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 3/1995

Arnould, *Alcuni problemi sulla "globalizzazione" dei diritti dell'uomo e sulla loro concezione nelle democrazie pluraliste*, in "Diritti umani e civiltà giuridica", Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia nei giorni 9-11 novembre 1989, Pliniana, Perugia, 1992

Balassa, *The Hungarian Experience in Economic Planning*, Yale University Press, New Haven (CT), 1959

Balawyder (a cura di), *Cooperative Movements in Eastern Europe*, Macmillan, London, 1980

Baldassarre, *Il processo costituente in Europa* (prolusione 2000/2001 alla LUISS), Roma, 2001

Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in "Enciclopedia Giuridica Treccani", XI, Roma, 1989

Baldassarre, *Diritti pubblici soggettivi*, in "Enciclopedia Giuridica Treccani", XI, Roma, 1989

Banac, *With Stalin Against Tito Cominformist Splits in Yugoslav Communism*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1981

Barany e Volgyes. *The Legacies of Communism in Eastern Europe*, Baltimore-London, 1995

Barile, *Il caso italiano*, in AA. VV., "La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra", Padova, 2000

Barile, *Potere costituente*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, Torino, 1996, XII

Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984

Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991

Barile, *Nuovi diritti e libertà fondamentali*, in "Nuovi diritti dell'età tecnologica", Atti del convegno tenuto a Roma presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, Giuffrè, Milano, 1991

Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, 1993

Bartole, Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale*. Torino, 1998

Bartole, Grilli di Cortona, *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale*, Torino, 1998

Bartole, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale alle loro prime prove*, in Bartole , Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Elites, istituzioni e partiti*, Torino, 1998

Bartole, *Modelli di giustizia costituzionale a confronto: alcune recenti esperienze dell'Europa cento-orientale*, in "Quaderni costituzionali", 1996

Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993

Bauby, *Reconstruire l'action publique. Services publics au service de qui?*, Paris, 1998

Baylis, *Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, in "World Politics", 48, 3, 1996

V. Belohradsky, Kende, Rupnick (a cura di), *Democrazie da inventare. Culture politiche e Stato in Ungheria e Cecoslovacchia*, Torino, 1991

Benoit-Rohmer, *Les minorités dans les Parlements d'Europe centrale et orientale*, in "Revue française de Droit Constitutionnel», 15/1993

Berez, *La controrivoluzione ungherese*, Roma, 1972

Berend, *Central and Eastern Europe, 1944-1993*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993

Berman, *La giustizia nell'URSS*, Milano, 1965;

Napolitano, *Delitti e pene nella società sovietica*, Milano, 1981

Berti, *Democrazia, pluralismo e sistema economico (le Costituzioni e l'Unione Europea)*, in "Jus", 1997, 1

Bettiza, *L'altra Europa. Fisiologia del revisionismo nei Paesi dell'Est*, Firenze, 1966

Biagini, Tolomeo, *L'Ungheria dal socialismo all'economia di mercato. Caratteristiche e prospettive del processo di transizione*, Milano, 1996

Biagini, Guida, *Mezzo secolo di socialismo reale: l'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale all'era post-comunista*, Torino, 1997

Biagini, *Storia dell'Albania: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 1993

Blanc, G. e H. Smotkine, *Le repubbliche socialiste dell'Europa centrale*, Milano, 1969

Bogdan, *Storia dei Paesi dell'Est*, SEI, Torino, 1991

Bidegaray, *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale*, in "Pouvoirs", 65, 1993

Bìgaut, *Les cohabitations institutionnelles de 1986-1988 et 1993-1995*, La

*documentation française*, 3 ss, 1995

Bigini, *Storia dell'Albania*, Bompiani, Milano, 1988

Bihari, *The constitutional models of socialist state organization*, Budapest, 1979

Hazard, *Communist and their law: a search for the common core of the legal systems of the marxian socialist states*, New York, 1969

Biliari, *Socialist representative institutions*, Budapest, 1970

Biscaretti di Ruffia, Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*

Biscaretti Di Ruffia, Ganino, *Costituzioni straniere contemporane. Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Milano, 1996

Biscaretti Di Ruffia, *Il ruolo costituzionale dei partiti non comunisti negli stati socialisti europei*, in "Il politico", 1984

Biscaretti Di Ruffia, *Lineamenti generali dell'ordinamento costituzionale sovietico*, Milano, 1956

Biscaretti Di Ruffia, *Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali in occidente, nell'URSS e negli stati socialisti dell'Est europeo*, Giuffrè, Milano, 1991

Bloomfield, *Passive Revolution: Politics and the Czechoslovak Working Class*, Allison and Busby, London, 1979

Bockenforde, *Il potere costituente del popolo: un concetto limite del diritto costituzionale*, in AA. VV. (a cura di Zagrebelsky, Portinaro, Luther), *Il futuro della Costituzione*

Bogdan, *The international legal status of governing political parties in one-party state*, in "German Yearbook of International Law", 1979

Boll, *Cold war in the balkan american foreign policy and the emergence of communist bulgaria 1943-1947*, University of Kentucky Press, Lexington (KY), 1984

- Bon Valsassina, *La decadenza dell'ordinamento statutario*, Roma, 1949
- Bongiovanni, *La caduta dei comunismi*, Milano, 1995
- Botoucharova, Djerov, *Fondamenti costituzionali e legislativi del periodo post-comunista nella Repubblica di Bulgaria*, in "Quacos", 3, 1992
- Botoucharova, Djerov, *Fondamenti costituzionali e legislativi del periodo post-comunista nella Repubblica di Bulgaria*, in "Quaderni costituzionali", 1992
- Bottoni, *Politiche nazionali e conflitto etnico. Le minoranze ungheresi nell'Europa orientale, 1944-1950*, in "Contemporanea", 2002
- Bozzo, *Le guerre umanitarie. Dalla Somalia al Kosovo*, Firenze, 2000
- Branchet, *La révision de la Constitution sous la Ve République*, Paris, 1994
- Brown, *Bulgaria under Communist rule*, Pall Mall Press, London, 1970
- Brus, *Stalinism and the "People's Democracies"*, in Tucker (a cura di), *Stalinis essays in historical interpretation*, New York, 1977
- Brus, *The economics and politics of socialism*, London, 1973
- Bryant, Mokrzycki, *The new great transformation? change and continuity in East Central Europe*, London-New York, 1994
- Brylmayer, *Secession and self-determination. A territorial interpretation*, in "Yale University Journal of Internationa Law", 1991
- Brzezinski, *Storia dell'URSS e delle democrazie popolari*, Angeli, Milano, 1975
- Brzezinski, *The soviet unity and conflict*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1971
- Brzezinski, *Costituzionalismo e transizioni democratiche. Ascesa e caduta*

- del comunismo nel XX secolo, 1989 I, La grande scacchiera*, Milano, 1998
- Brzezinski, *Il grande fallimento. Ascesa e caduta del comunismo nel XX secolo*, Milano, 1989
- Buchanan, *Secessione: quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, 1994
- Budge, McKay, *The developing british political system: the 1990s*, London, 1993
- Bulei, *Breve storia dei romeni*, Edizioni dell'Orso, Alessandria, 1999
- Butler, *Diritto sovietico e dei paesi socialisti - Fonti e sistema*, in *Enciclopedia Treccani*, XI, Roma, 1989
- Butler, *Soviet Law*, London, 1983
- Buttiglione, *Alcune precisazioni intorno alla categoria di Stato*, in AA.VV., *La dottrina sociale cristiana*, Milano, 1988
- Buttino, Rutto (a cura di), *Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale*, Milano, Feltrinelli, 1997
- Campani, Carchedi, Mottura (a cura di), *Migranti, rifugiati e nomadi. Europa dell'Est in movimento*, L'Harmattan Italia, Torino, 1998
- Campbell, *The failure of Soviet economic planning: system, performance, reform*, Bloomington, 1992
- Cannada, Bartoli, *Riforme della giustizia amministrativa*, in "Foro amministrativo", 1992
- Cannella, *La Carta dei diritti: un passo verso un'Europa democratica*, in "Questione giustizia", 1, 2001
- Cannizzaro, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in "Rivista di Diritto costituzionale", 1996
- Cantaro, *Costituzionalismo versus potere costituente*, in "Democrazia e

diritto", 1994 e 1995

Cantaro, *Secessione*, Roma, 1996

Capotorti, *La disciplina internazionale per la tutela delle minoranze: traguardi recenti*, in "I diritti dell'uomo", III (1993), p. 19-20

Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in "Quaderni costituzionali", 1993

Carew Hunt, *The theory and practice of communism*, Harmondsworth, 1963

Carothers, *The rule of law revival*, in "Foreign Affairs", marzo-aprile 1998

Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica*, Aggiornamenti 1995, Roma, 1995

Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995

Casetta, *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa*, Angeli, Milano, 1996

Casetta, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1987

Casetta, *La libertà religiosa nell'Unione Sovietica*, La Casa di Matriona, Milano, 1985

Casetta, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1987

Cassese, Guarino, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000

Cassese, *Il diritto dei popoli alla autodeterminazione politica: dallo Statuto ONU alla Dichiarazione di Algeri*, in AA. VV., *Marxismo, democrazia e diritto dei popoli*, Milano, 1979

Cassese, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984

Castano, *La constitution de l'institution présidentielle dans les pays dell'Est*, in "Droit et société", 1993

Cattaruzza, Dogo, Pupo (a cura di), *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Napoli, 2000

Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997

Cerroni, *Teoria politica e socialismo*, Roma, 1973

Cerruti, *Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso iugoslavo. Da un federalismo dubbio ad una confederazione a termine?*, in Rivista Diritto pubblico della Comunità europea, 2003

Ceterchi, *Les problèmes institutionnels de la transition en Roumanie*, in Revue ét com mentaire Est-Ouest, 1992, 4

Chambre, *L'Union Soviétique, introduction à l'étude de ses institutions*, Paris, 1966

R. Charvin, *Les états socialistes européens*, Paris, 1975

Chirot (a cura di), *The origins of backwardness in eastern europe*, University of California Press, Berkeley (CA), 1989

Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999

Chruscev, *Khrushchev Remembers*, Andre Deutsh, London, 1971

Chruscev, *Kruscev ricorda*, Milano, 1970

Ciarlo, *La Costituente: nascita di una Costituzione*, in "Democrazia e diritto", 1994, 4 e 1995, 1

Cliff, *State capitalism in Russia*, London, 1974

Clissold (a cura di), *Storia della Jugoslavia*, Torino, 1969

Colton, Tucker (a cura di), *Patterns in post-soviet leadership*, Boulder, 1995

Connor, *The national question in marxist-leninist theory and strategy*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1984

Cossutta, *Stato e Nazioni. Un'interpretazione giuridico-politica*, Milano, 1999

Courtois (a cura di), *Il libro nero del comunismo*, Mondadori, Milano, 1998

Crespi, Reghizzi, *Centralismo democratico*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, II, Torino, 1988

Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in "Rivista di Diritto Internazionale", 1964

Crisafulli, *Stato, popolo e governi. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985

Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1994

Curcio, *Autodecisione dei popoli*, in "Nuovissimo digesto italiano", Torino, 1958

Czerwinski, Piekalkiewicz, *The soviet invasion of Czechoslovakia*, Praeger, New York, 1972

D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in "Le Regioni", 2000

*Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, 1997

Dahrendorf, Furet, Geremek, *Le rivoluzioni del 1989 e i paesi post-comunisti*, in Caracciolo (a cura di), *La democrazia in Europa*, Laterza, Bari, 1992

Dahrendorf, *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, Roma-Bari, 1990

Dahrendorf, *Verso il secolo autoritario*, in "Internazionale 213", gennaio 1998, p23-24

D'Aloia, *Il Consiglio di Stato e la XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*, in "Quacos", 2003

D'Andrea, *Regole costituzionali e crisi del sistema politico*, Brescia, 1996

D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le regioni*, 1998

D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1997

Davies, *God's playground history of Poland*, vol. 2, Oxford University Press, Oxford, 1981

Dawisha, Parrott (a cura di), *The end of Empire? The transformation of the USSR in comparative perspectives*, Armonk-New York, 1997

De Fiores, *I diritti inviolabili dell'uomo tra crisi della sovranità e uso della forza*, in "Politica del diritto", 2000

De Fiores, *Secessione e forma di Stato*, in De Fiores, Petrosino, *Secessione*, Roma, 1966

De Fiores, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002

De Siervo, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in "Diritto pubblico", 1996

De Siervo, *L'ambigua formulazione della Carta dei diritti*, in *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (paper)*

De Vega, *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, 1991

De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998

De Vergottini, *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex Jugoslavia*, in "Quaderni costituzionali", 1999

De Vergottini (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 2000

De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova

De Vergottini, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in "Regione e governo locale", 1995, n. 1-2, p. 9-26

Deacon, *Social policy and socialism*, London, 1983

Dedijer, *Tito contro Mosca*, Milano, Mondadori, 1953

Dehousse, *European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure?*, in "Common market law review", 595 s, 1998

Deletant, *Soviet influence in the Romanian security apparatus 1944-1953*, in "Revue roumaine d'histoire", 33, luglio-dicembre 1994

Di Palma, *Le transizioni democratiche in Europa Orientale. Una prospettiva futura*, in "Rivista italiana di scienza politica", XX, 1990

Di Palma, *Legitimation from the top to civil society*, in "World Politics", 44, 1991

Dieter Ehlermann, *Différenciations, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam*, in "Revue du marché unique européen", 1997, p53-90

Djilas, *The contested country Yugoslav unity and communist revolution 1919-1953*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1991

Dogham, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994

Dogliani, Sicardi, *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999

Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", 1995

Draganu, *Structures et institutions constitutionnelles des pays socialistes européens*, Paris, 1981

Duffar, *La protection internationale des droits des minorités religieuses, in Republic et despotism en France et a l'étranger*, 1995

Dziewanowski, *The communist party of Poland*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1977

Elster, *Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction*, in "The University of Chicago Law Review", 58, 1991

Evans, Whitefield, *Identifying the bases of party competition in Eastern Europe*, in "British Journal of Political Science", 23, 1993

Falcon, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in "Le Regioni", 1992

Fede, *La giurisdizione costituzionale nelle repubbliche europee della ex Unione sovietica*, Padova, 2001

Feher, Rigby (a cura di), *Political legitimation in communist states*, London, 1982

Fejto, *A history of the peoples democracies: Eastern Europe since Stalin*, London, 1971

Fejto, *La fine delle democrazie popolari. L'Europa orientale dopo la rivoluzione del 1989*, Milano, 1994.

Fejto, *Storia delle democrazie popolari*, Milano, Bompiani, 1977

Ferrajoli, *Una disfatta del diritto, della morale, della politica*, in "critica marxista" 1999

Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, 2001

Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Bari, 1997

Ferrari, Durham jr., Sewell (a cura di), *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, Bologna, 2004

C. Filippini, *L'evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e i riflessi internazionali*, in Sacerdoti (a cura di), *Diritto e Istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995

Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano in particolare*, in AA. VV., (a cura di Pombeni), *Potere costituente e norme costituzionali*, Bologna, 1994

Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995

Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, 1999

Fiorilio, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000

Fisichella (a cura), *La rappresentanza*, Milano, 1983

Fiumanò, C. Romboli, *L'Assemblea costituente e l'attività legislativa ordinaria*, in Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, 1979

Fowkes, *L'Europa orientale dal 1945 al 1970*, Bologna, 2004

Fowkes, *The rise and fall of communism in Eastern Europe*, Macmillan, Basingstoke, 1995

Franzinetti, *I Balcani: 1878-2001*, Carocci, Roma, 2001

Frus (*Foreign Relations of the United States*), Diplomatic Papers, 1945, V: Europe, , US Government Printing Office, Washington (DC), 1967

Frus, 1947, Eastern Europe; the Soviet Union, vol IV, US Government Printing Office, Washington (DC), 1972

Furet, *Il passato di un'illusione. L'idea comunista nel XX secolo*, Milano, 1995

Gaja, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Barile)*, Padova, 1999

Gaja, *How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty?*, in "Common market law review", 1998, p. 855-870

Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, II, Bari, 1999, p. 12-39

Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003

Gambino (a cura di), *Europa e Balcani. Stati, culture, nazioni*, Padova, 2001

Gambino (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Rimini, 1995

Gambino, Rizzo, *Le costituzioni del Novecento*, in Vitale, *Il Novecento a scuola. Un ciclo di lezioni*, Roma, 2000

Gambino, *Dall'Europa dei mercati all'Europa dei cittadini, fra giurisprudenza comunitaria, trattati e Carta dei diritti fondamentali*, in *La cittadinanza europea*, 2002

Gambino, *Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali*, in AA. VV. (a cura di Gambino), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002

Gambino, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Lezioni, Milano, 2004

Gambino, *L'imperialismo dei diritti umani. Caos o giustizia nella società globale*, Roma, 2001

Gambino, *Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati*, Lugo di

Cosenza, 2002

Ganino, Filippini, *Dall'URSS alla Comunità di Stati Indipendenti*, Milano, 1992

Ganino, *Democrazia e diritti nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale*, in Ganino, Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001

Ganino, *Dall'URSS alla Comunità di Stati Indipendenti*, Milano, 1992

Ganino, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, Torino, 1989;

Garimberti, *Il dissenso nei Paesi dell'Est prima e dopo Helsinki*, Firenze, 1977

Gati (a cura di), *The politics of modernization in Eastern Europe*, Praeger, New York, 1974

Gelard, *Rapport de synthèse*, in Milacic (di), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale et perspectives*, Bruxells, 1999

Gélard, *Les systèmes politiques des états socialistes*, Paris, 1975

Geller, Nekric, *Storia dell'URSS dal 1917 ad oggi*, Milano, 1984

Geslowska, *El tiempo de las democracias inciertas*, in "Revista de Estudios Politicos", 1994

Giannini, *Le costituzioni delle repubbliche popolari*, Milano, 1955

Giddings, *Parliament and the Executive*, Parliamentary Affairs, 1997, p. 84 s

Gilas, *La nuova classe, una analisi del sistema comunista*, Bologna, 1957

Gill, *The collapse of a single party system*, Cambridge, 1994

Ginsburgs, *Soviet administrative law*, Dordrecht, 1989

Gionea, *La nuova Costituzione rumena garanzia dello Stato di diritto e di democrazia*, in "Quaderni costituzionali", 1992, p. 477 -490

Giovannelli, *Finalismo rivoluzionario e legalità nell'evoluzione dello Stato sovietico: osservazioni generali*, in "Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova", 1971

Gluckstein, *Stalin's Satellites in Europe*, Allen and Unwin, London, 1952

Gökay, *L'Europa orientale dal 1970 a oggi*, Bologna, 2005

C. Gouaud, *Recherches sur le phénomène de transition démocratique*, in "Revue du droit public", 1991

Gozi e Martelli (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa centro-orientale*, Bologna, 2004

Grasso, *Potere costituente*, in "Enciclopedia del diritto", XXXIV, Milano, 1985

Grilli di Cortona, *Partiti e istituzioni in Europa centro-orientale. Quali influenze reciproche?*, in Bartole, Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale*, Torino, 1998

Grilli di Cortona, *Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, 1997

Grilli di Cortona, *Le crisi politiche nei regimi comunisti. Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia da Stalin agli anni Ottanta*, FrancoAngeli, Milano, 1989

Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in Zagrebelsky, Portinaro, Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996

Gsovski, Grzybowski, *Government, law and courts in the Soviet Union and Eastern Europe*, London, 1959

Guarino, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984

Guastini, *La teoria generale del diritto in URSS: dalla coscienza giuridica rivoluzionaria alla legalità socialista*, in Tarello (a cura di), *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, Bologna, 1971

Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950

Guida (a cura di), *L'atra metà del continente. L'Europa centro orientale dalla formazione degli Stati nazionali all'integrazione europea*, Padova, 2003

Guida, *La Romania contemporanea. Momenti e questioni di storia*, Nagard, Milano, 2003

Guizzi, *Comitato delle Regioni della Comunità europea*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione pubblica, *La riforma della Pubblica Amministrazione*, vol VI, Roma, 1994

Häberle (a cura di Ridola), *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993

Häberle, *Il caso tedesco*, in AA. VV., *La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Padova, 2000

Häberle, *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlin, 1992

Häberle, *Diritto e verità*, Torino, 1995

Habermas, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in Zagrebelsky, Portinaro, Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996

Hammond (a cura di), *The anatomy of communist takeovers*, , Yale University Press, New Haven (CT), 1975

Hanak (a cura di), *Storia dell'Ungheria*, Franco Angeli, Milano, 1996

- Harding, *The State in socialist society*, London, 1984
- R. Harlet, *Soviet constitutional crisis: from destalinization to disintegration*, Armonk, 1992
- Hegedus, *La struttura sociale dei paesi dell'Europa orientale*, Feltrinelli, Milano, 1977
- Hegedus, *Riforma economica e conflitto sociale: il caso ungherese*, Milano, 1981
- Kornai, *Verso una economia libera*, Milano, 1990
- Papo, Nemeth, *Storia e cultura dell'Ungheria. Dalla preistoria del bacino carpato-danubiano all'Ungheria dei giorni nostri*, 2000
- Hershe Dragsbaek, Schmidt (a cura di), *The aftermath of real existing socialism in Eastern Europe*, London, 1996
- Hoffman, Neal, *Yugoslavia and the new communism*, Twentieth Century Fund, New York, 1962
- Holmes, *Politics in the communist world*, Oxford, 1986
- Holmes, *Post-communism. An introduction*, Cambridge, 1997
- Holmes, *The end of decommunization*, in "East european constitutional review", 3-4, 1994, p. 33-36
- Holmes, *The policy process in communist states*, Beverly Hills, 1981
- Hosking, *A History of the Soviet Union*, London, 1992
- Howard, *Constitution making in Eastern Europe*, Washington, 1993
- Hubeny, Belsky, *L'évolution constitutionnelle et la transition démocratique en République tchèque*, Clermont, 1999
- Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, 1995

Huntington, *Lo scontro della civiltà*, Milano, 1997

Huntington, *The West: unique, not universal*, in "Foreign Affairs", 75, 6, November-December 1996, p. 28 ss

Huskey, *Executive power and soviet politics*, London, 1992

Ionescu, *Communism in Rumania, 1944-1962*, Oxford University Press, Oxford, 1965

Jellamo, *Il nazionalismo tra la politica e la guerra*, in AA. VV., (a cura di Gambino), *Europa e Balcani: stati, culture, nazioni*, Padova, 2001

Jiménez Asensio, *El constitucionalismo*, Oliati, 2001

Jowitt, *Revolutionary breakthroughs and national development: the case of Romania, 1944-1965*, University of California Press, Berkeley (CA), 1971

Karasimeonov, *Bulgaria's new party system*, in Pridham, Lewis (a cura di), *Stabilising fragile democracies*, London, 1996

Kartashkin, *Covenants on Human Rights and Soviet Legislation*, in "Revue des droits de l'homme", n 1-2, 1977

Kaser (a cura di), *The Economic History of Eastern Europe 1919-1975*, cit., vol, 3

Kaser, Radice (a cura di), *The economic history of Eastern Europe 1919-1975*, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1985

Kearns, *Croatian politics: the new authoritarianism*, in "Political Quarterly", gennaio-marzo 1996

Kellas, *Nazionalismi e etnie*, Bologna, 1991

Kelsen, *Lineamenti di teoria pura del diritto*, Torino, 1984

Kenney, *Remaking the polish working class: early stalinist models of labor and leisure*, in "Slavic Review", primavera 1994

King, *A history of the rumanian communist party*, Hoover Institution Press, Stanford (CA), 1980

King, *Minorities under communism, nationalities as a source of tension among balkan communist States*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1979

Kleffner, Riedel, *Regionalauschu und Subsidiaritätsprinzi Die Stellung der deutschen Bundesländer nach dem Vertrag über die Europäische Union*, Frankfurt-Berlin-Bern-New York, 1993

Knight, *Beria - Stalin's First Lieutenant*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1993

Kolsto, *Nation-building in the former URSS*, in "Journal of Democracy", gennaio 1996

Kopstein, *The politics of economic declin in East Germany, 1945-1989*, University of North Carolina Press, Chappell Hill (NC), 1997

Kovacs, *New elements in the evolution of socialist constitutions*, Budapest, 1968

Kozinski, *Demographic developments in Eastern Europe*, Praeger, New York, 1977

Kramer, *From dominance to hegemony to collapse, soviet policy in east-central Europe, 1945-1991*, Oxford University Press, Oxford, in corso di pubblicazione

Krejci, Machonin, *Czechoslovakia, 1918-9: a laboratori for social change*, Macmillan, London, 1996

Kresak, *Le norme costituzionali nella Repubblica Federale Cecoslovacca*, in "Quaderni costituzionali", 1992

Krulié, *Storia della Iugoslavia dal 1945 ad oggi*, Bompiani, Milano, 1997

Kymlicka, Opalski (a cura di), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, Bologna, 2003

Lanchester, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in "Quaderni costituzionali", 1996

Lane, *Human rights under state socialism*, in "Political Studies", 1984

Lane, *State and Politics in the URSS*, Oxford, 1985

Lattanzi, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1993

Lavroff, *Les libertés publiques en Union Soviétique*, Paris, 1963

Le Breton, *Una storia infausta: l'Europa centrale e orientale dal 1917 al 1990*, Bologna, 1997

Ledda, *Agonia e morte ingloriosa dell'interesse legittimo*, in "Foro amministrativo", 1999

Lenin, *Opere complete*, Roma, 1966

Leonhard, *Child of Revolution*, London, 1979

F. Leoni, *Storia dei partiti politici italiani. Prefazione di G. Andreotti*, Napoli, 2001

Lepenies, *Conseguenze di un evento inaudito: i tedeschi dopo l'unificazione*, Bologna, 1993

Lesage, *Les régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est*, Paris, 1971

Lesage, *Le gouvernement présidentiel en Russie (juin 1991-décembre 1999)*, in AA. VV., *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, 2001

Lesage, *Il modello francese nelle nuove costituzioni dei paesi dell'Europa*

- dell'Est*, in Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo*, cit.
- Lesage, *L'administration soviétique*, Paris, 1981
- Lesage, *Les régimes politiques de l'URSS*, Paris, 1969
- Lesage, *L'URSS de la légalité socialiste à l'état de droit*, in "Revue de droit public et de la science politique", 1989
- Lijphart, Waisman, *Institutional design in new democracies of Eastern Europe and Latin America*, London-New York, 1996
- Linz, Stepan, *I: Europa post-comunista*, Bologna, 2000
- Linz, Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, 1996
- Linz, Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, 2000
- Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994
- G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986
- Lonescu, *The politics of the european communist States*, London, 1967
- Lory, *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Ellipse, Paris, 1996
- Lowenhardt (a cura di), *The rise and fall of the soviet Politburo*, London, 1992
- Lowenhardt, *Nomenklatura and the soviet Constitution*, in "Review of Socialist Law", 1984, p. 35
- R. Ludwikowski, *Searching for a constitutional model for east-central Europe*, in "Syracuse journal of international law and commerce", 17, 1991
- Ludwikowski, *Constitution making in the countries of former soviet*

*dominance: current development*, in "Georgia journal of international and comparative law", 23, 2, 1993, p. 155-267

Luther, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in "Foro italiano", V, 1996

Makhnenko, *The state law of the socialist Countries*, Moscow, 1976

Mason, *Revolution in east-central Europe: the rise and fall of communism and the cold war*, West view, Boulder (CO), 1992

Mameli, *Servizi pubblici e concessione*, Milano, 1998

Mandelbaum (a cura di), *Post-communism: four perspectives*, New York, 1996

Manzella, *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, Mulino, 1994

Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996

Manzella, *L'identità costituzionale europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999

Manzella, Melogran, Paciotti, Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001

Mastias, *Le Sénat de la V République: réforme et renouveau*, Paris, 1980

Mazza, *La giustizia costituzionale in Europa centro-orientale*, Padova, 1999

Mazziotti, Di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale - Parte II*, Giuffrè, Milano, 1993

Mc Gregor, *Constitutional factors in politics in post-communist central and eastern Europe*, in "Communist and post-communist studies", 1996

Mengozi, *Diritto internazionale, diritti della persona e intervento di umanità*, in "Iustitia", 1994

Meray, *La rivolta di Budapest*, Mursia, Milano, 1969

Meyer, *Communism*, New York, 1984

Mezzetti, Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997

Mezzetti, *Transizioni costituzionali e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale*, in I, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America, Latina, Asia*, Torino, 2001

Michel, *La fede senza nemico. Religione e politica nelle società postcomuniste*, Milano, 1996

Milacic, *Le ambiguïtés du constitutionnalisme postcommuniste*, in AA. VV., *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, 2001

Milacic, *La réinvention de l'Etat: démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, 2003

Miller, *The developments of civil society in communist systems*, Sidney, 1992

Milosz, *The history of Polish literature*, Macmillan, London, 1969

Modugno, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995

Modugno, *La tutela dei "nuovi diritti"*, in *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Atti del convegno tenuto a Roma presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, Giuffrè, Milano, 1991

Molnàr, *From Béla Kun to Janos Kàdar: seventy years of hungarian communism*, Berg Publishers, Oxford, 1990

Morlino, *Architectures constitutionnelles et politiques démocratiques en Europe de l'Est*, 2000

Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, 1997

Morozzo della Rocca, *Kosovo: la guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, 1999

Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976

Morton, Tokes (a cura di), *Soviet Politics and Society in the 1970's*, Collier Macmillan, New York, 1974

Mosselli, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento comunitario*, Torino, 2000

Nadin (a cura di), *Dissenso e democrazia nei Paesi dell'Est*, Firenze, 1980

Nagan, Hoxha, Dirks, Mortati, *Strengthening the rule of law in Albania: impartiality, independence and the transformation of the legal profession*, in "Review of central and east european law", Institute of East European Law and Russian Studies, Leiden, The Netherlands, 6/1994

Nagy, *Scritti politici*, Feltrinelli, Milano, 1958

Naimark, Gibianskij (a cura di), *The establishment of communist regimes in Eastern Europe, 1944-1949*, Westview Press, Boulder (CO), 1997

Naimark, *The Russians in german history of the soviet zone of occupation, 1945-1949*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1995

Napolitano, *Diritto sovietico e dei paesi socialisti -I) Ordinamento dello Stato*, in *Engiuro Treccani*, XI, Roma, 1989

Napolitano, *Istituzioni di diritto sovietico presupposti e gli ordinamenti*, Torino, 1975

Nast Ase, *Reintegrating human rights problems into Romania's home and foreign policy*, in "Revue Roumaine d'études internationales",

Bucarest, 1-2/1990

Nelson, *Elite-mass relations in communist systems*, London, 1988

Nikolić, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex-Iugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002

Nove, *An economic history of the USSR 1917-1991*, Harmondsworth, 1992

Obradovic, *La Yougoslavie actuelle. La formation d'un nouvel Etat-Nation?*, in AA. VV., *Les mutations de l'Etat-Nation en Europe à l'aube du XXe siècle*, Strasbourg,

Oltay, *Hungary*, in "Report on eastern Europe, 27/1992

Oltay, *Problematica delle libertà costituzionali - lezioni - parte generale*, Padova, 1990

Oren, *Bulgarian communism: the road to power 1934-1944*, Columbia University Press, New York, 1971

Oren, *Revolution administered: agrarianism and communism in Bulgaria*, John Hopkins University Press, Baltimore (MD), 1973

Padoa Schioppa, *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Torino, 1992

Padoa Schioppa, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997

Padoa-Schioppa, *Una Costituzione per l'Europa*, in , 2001, p. 48 s

Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1991

Paladin, *La tutela delle libertà fondamentali offerte dalle corti costituzionali europee: spunti comparatistici*, in "Lecture introduttive al diritto pubblico italiano e comparato raccolte da Pegoraro e Reposo", Padova, 1995

Palici Di Suni, Comba, Cassella (a cura di), *Le Costituzioni dei paesi della Unione Europea*, Padova, 1999

Pastori, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in "Le Regioni", 1992

Pegoraro, *Il sistema delle fonti giuridiche nelle costituzioni dell'est europeo*, in "Quaderni Costituzionali", 1/1995

Pehe, *La nuova Costituzione slovena*, in "Quaderni Costituzionali", 2/1994

Perez Gonzales (a cura di), *La acción exterior y comunitaria des los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autonomas*, Bilbao, 1994

Petrovié, Russo (a cura di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1998

Pinelli, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999

Pips, *The Russian Revolution*, New York, 1990

Pirjeveè; *Le guerre iugoslave, 1991-1999*, Torino, 2001

Pirjeveè, *Serbz; croatz; sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, 2002

Pirzio Ammassari, D'Amato, Montanari, *Nazionalismo e identità collettive. I percorsi della transizione in Romania e nella Repubblica di Moldova*, Liguori, Napoli, 2001

Pitassio (a cura di), *L'intreccio perverso. Costruzione di identità nazionali e nazionalismi xenofobi nell'Europa sud-orientale*, Morlacchi, Perugia, 2001

Pizzorusso, *Corso di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1983

Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967

Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993

Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, 1980

P. Portinaro, *Stato*, Bologna, 1999

Potichny (a cura di), *The Soviet Union: party and society*, New York, 1988

Prevelakis, *I Balcani*, Bologna, 1997

Privitera (a cura di), *L'Europa orientale e la rinascita dei nazionalismi*, Milano, 1994

Privitera, *La transizione continua. L'Europa centro-orientale tra rinnovamento e conservazione, 1989-1994*, Longo, Ravenna, 1994

Prlic, *Fuga dalla storia. Il paradigma "pace-sviluppo-democrazia" nel post-comunismo e nei dopoguerra dei Balcani*, Clueb, Bologna, 2000

Procacci (a cura di), *The Cominform*, Feltrinelli, Milano, 1994

Procacci, *Il partito nell'Unione Sovietica (1917-1945)*, Roma-Bari, 1975

Reale, *Nascita del Cominform*, Milano, 1958

Remington, *Parliaments in transition*, Boulder, 1994

Rescigno, *La discussione nell'Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in "Diritto pubblico", 1996

Rescigno, *Riflessione di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in "Quacos", n. 2, 1999

Rescigno, *Sul principio di legalità*, in "Diritto pubblico", 1995, p. 247 s

Resis, *The Churchill-Stalin Percentage Agreement*, in "American Historical Review", 83, aprile 1978

Ress, *Parlamentarismo e democrazia*, in "Europa", 1999

Reynolds, *Communists, Socialists and Worker Poland 1944-48*, in "Soviet Studies", 30 ottobre 1978, p. 520-52

Ridola, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, in *La riforma costituzionale* (Atti convegno AIC 6-11998), Padova, 1999

Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale Da satelliti comunisti a democrazie sovrane, Bologna, 1993

Rinella, *I semipresidenzialismi dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro-Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997

Rinella, *Le Carte costituzionali quali strumento delle transizioni. L'esperienza dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Pegoraro, Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato, Metodologie di ricerca*, Torino, 2002

Rinella, L. Coen, Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999

Rizzo, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Corriere giuridico* 12, 2000, p. 1660 s

Rodriguez, Iglesias, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, in *Scritti in onore di Mancini*, vol. II, Milano, 1998

Romano, *La Russia in bilico*, Bologna, 1989

Rothschild, *East Central Europe between the two World Wars*, University of Washington Press, Seattle (WA), 1974

Sacerdoti, *La Carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini*, in *Il Pensiero mazziniano*, 2000, p. 44 s

Saiu, *Le grandi potenze e la Romania, 1944-1946*, CUEC, Cagliari, 1990

Salvadori, *La parabola del comunismo*, Roma-Bari, 1995

Schapiro, *The Government and Politics of the Soviet Union*, London, 1984

Scharpf, *Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenpolitik*, in Merkel, Busch (a cura di), *Festschrift für Klaus von Beyme*, 1999

Scharpf, *Governare l'Europa*, Bologna, 1999

Schopflin, *Politics in Eastern Europe*, Oxford-Cambridge, 1993

Sekulic, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2002

Shapiro (a cura di), *Political opposition in one party states*, London, 1972

Shell, *The House of Lords: time for a change?*, in "Parliamentary Affairs", 1994, p. 721 s

Shopflin, *Politics in Eastern Europe*, Oxford-Cambridge, 1993

Shoup, *Communism and the Yugoslav national question*, Columbia University Press, New York, 1968

Sirianni, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Milano, 1997

Skilling, *Opposition in communist East Europe*, in R. Dahl (a cura di), *Regimes and opposition*, New Haven-London, 1973

Skilling, *Revolution and continuity in Czechoslovakia 1945-46*, in "Journal of Central European Affairs", 20 gennaio 1961

Spadaro, *Due custodi della Costituzione rumena? Una carta sospesa fra sovranità parlamentare e supremazia costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", 1994

Spriano, *I comunisti europei e Stalin*, Torino, 1985

Stein, *International law in internal law: toward internationalization of Central-Eastern European Constitutions?*, in "American Journal of International Law", 1994

Stein, *Post-communist Constitution making: confession of a comparatist*, Firenze, 1992

Stokes (a cura di), *From stalinism to pluralism. A documentary history of Eastern Europe since 1945*, Oxford University Press, 1991

Stucka, *La funzione rivoluzionaria del diritto e dello Stato*, Torino, 1967

Surpat (a cura di), *La Romania negli anni del socialismo, 1948-1978*, Editori Riuniti, Roma, 1982

Szabo, *Nation-State, nationalism, and the prospects for democratization in East Central Europe*, in "Communist and post-communist studies", 1994

Szajkowski, *New political parties of Eastern Europe, Russia and the successor States*, Harlow, 1994

Szalai, *The power structure in Hungary after the political transition*, in Bryant, Mokrzycki (a cura di), *The new great transformation?*, London-New York, 1994

Tizzano, *Brevi considerazioni introduttive sul Trattato di Amsterdam*, in "La Comunità internazionale", 1997, p. 673-702

Tomaszewski, *The socialist regimes of East Central Europe, 1944-1967*, London, 1989

Toniatti, *Minoranze, diritti delle*, in *Enciclopedia scienze sociali*, V, 1996

Torodova, *Imaging the Balkans*, Oxford, 1997

Triulzi, *Dal mercato unico alla moneta unica*, Roma, 1999

Vanneman, *The Supreme Soviet: politics and the legislative process in the Soviet political system*, Durham, 1977

Vickers, *The Albanians: a modern history*, Tauris, London, 1999

Vyshinsky, *The law of the Soviet State*, New York, 1948

Walicki, *Totalitarianism and detotalitarization: the case of Poland*, in "Review of politics", 1996

Waller, *Democratic centralism*, Manchester, 1981

Waldenberg, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale. Storia e attualità*, Il Saggiatore, Milano, 1994

Wandycz, *Il prezzo della libertà. Storia dell'Europa centro-orientale dal Medioevo a oggi*, Bologna, 2001

Weiler, *La cittadinanza europea*, Excursus 4, in AA. VV., *L'Unione europea*, Bologna, 1998

Werth, *Storia dell'Unione Sovietica. Dall'Impero russo alla Comunità degli Stati Indipendenti 1900-1991*, Bologna, 1992

White, Pravda, Gitelman (a cura di), *Development in Russian and Post-Soviet politics*, London, 1994

Wiles, *Communist international economics*, Oxford University Press, Oxford, 1969

Wilson, *Tito's Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979

Wornai, *The Socialist system*, Princeton, 1992

Zakaria, *The rise of illiberal democracy*, in "Foreign Affairs", novembre-dicembre 1997

Zanghì, *Le minoranze: storia semantica di un'idea*, in "I diritti dell'uomo", V, 1992

Zanghì, *Minoranze etnico-linguistiche*, in Enciclopedia giuridica, XX, 1990

Zaslavski, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Roma, 1995

Zaslavsky, *Dopo l'Unione Sovietica*, Bologna, 1991

Ziccardi, Capaldo (a cura di), *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1998

Zinner (a cura di), *National communism and popular revolt in Eastern Europe: a selection of documents*, Columbia University Press, New York, 1956

Zolo, *La teoria comunista dell'estinzione dello Stato*, Bari, 1974