

Jan Sawicki

L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale

Esperienze contrastanti
dall'Europa
centro-orientale

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Jan Sawicki

L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale

Esperienze contrastanti
dall'Europa
centro-orientale

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Il volume, che rivede e amplia integralmente la prima edizione (*Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*), è stato sottoposto a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.



Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

1. Introduzione	pag. 9
------------------------	--------

Parte prima Le forme di governo

2. La posizione del Parlamento	» 21
2.1. La struttura dei Parlamenti	» 23
2.2. Lo status dei parlamentari	» 28
2.3. I Parlamenti nel processo legislativo	» 29
3. Il capo dello Stato	» 35
3.1. Le modalità della sua elezione come eventuale chiave di interpretazione della forma di governo	» 35
3.2. Una classificazione dei poteri presidenziali	» 39
3.3. L'influenza presidenziale nella formazione e nella cessazione dei governi	» 43
3.4. Il coinvolgimento presidenziale nell'attivazione degli strumenti di democrazia diretta	» 47
3.5. Lo scioglimento delle assemblee come prova contro l'esorbitanza dei poteri presidenziali	» 51
3.6. Il ruolo dei Presidenti nella formazione delle leggi	» 56
3.7. I Presidenti e il potere estero	» 59
3.8. La responsabilità del Presidente della Repubblica	» 61
4. La posizione costituzionale del governo	» 65
4.1. Le competenze del governo nei testi costituzionali	» 65
4.2. La fiducia parlamentare (un istituto decisivo e comune a tutti gli ordinamenti dell'area, semipresidenziali o meno)	» 66

4.3. La responsabilità politica dei governi	pag. 72
4.3.1. La sfiducia costruttiva come ulteriore strumento di razionalizzazione (e la sua scarsa incidenza sul sistema)	» 74
4.4. La posizione dei ministri	» 77
5. Partiti e sistemi elettorali come completamento della forma di governo	» 81
5.1. La disciplina costituzionale e legislativa dei partiti politici	» 81
5.2. La disciplina legislativa (ed eventualmente costituzionale) dei sistemi elettorali	» 87

Parte seconda

La degenerazione della democrazia costituzionale in Polonia e in Ungheria

6. La degenerazione dello stato di diritto in due casi specifici e inattesi	» 97
6.1. Alcune considerazioni introduttive	» 97
6.2. Le cause possibili della mutazione illiberale	» 110
7. La trasformazione costituzionale dell'Ungheria. Invece della conclusione di un lunghissimo cammino, l'avvio (forse) di uno nuovo	» 125
7.1. Il trionfo elettorale di <i>Fidesz</i> e lo smantellamento del sistema costituzionale del 1989	» 125
7.2. La rapida approvazione della Legge fondamentale	» 137
7.3. La conquista del giudiziario in parallelo alla formazione della Legge fondamentale	» 143
7.4. Revisioni costituzionali 'ricostituenti'	» 147
8. La Polonia. Un degrado continuo per mezzo di legislazione ordinaria. Verso l'instaurazione di una costituzione di fatto?	» 157
8.1. La vittoria di "Diritto e giustizia" nel 2015	» 157
8.1.1. Un antefatto	» 162
8.2. Lo sfilamento in forma legislativa della giustizia costituzionale	» 165

8.3. La sentenza K 47/15 del Tribunale costituzionale polacco: un tentativo estremo di autodifesa	pag. 170
8.3.1. Le motivazioni della sentenza K 47/15. La giustificazione della capacità di giudicare	» 171
8.3.2. Il giudizio nel merito della legge	» 174
8.4. L'evoluzione della legislazione sul Tribunale costituzionale nel 2016: un 'bombardamento legislativo' incessante che si adatta alle esigenze del momento	» 178
8.5. La mutazione genetica della giustizia costituzionale in Polonia: qualche osservazione conclusiva	» 182
8.6. La 'deforma' del giudiziario	» 184
8.7. L'autodifesa del giudiziario e il coinvolgimento dell'Unione europea	» 191
9. La degenerazione costituzionale in Polonia e in Ungheria nel suo versante giuridico-formale come presunta espressione di un limitato grado di rigidità delle rispettive costituzioni: un'analisi critica	» 199
9.1. Il caso dell'Ungheria: il mutato significato delle maggioranze speciali	» 199
9.2. Le leggi cardinali nel nuovo sistema dopo il 2011	» 203
9.3. Dove un errore c'è stato. Sulle maggioranze in Polonia, in generale	» 207
9.3.1. Le maggioranze per eleggere i giudici costituzionali	» 209
9.3.2. Le fonti per la disciplina della giustizia costituzionale	» 216
10. Considerazioni conclusive	» 221
Appendice – Modalità e caratteri della conquista della giustizia costituzionale e di quella ordinaria: uno schema riasuntivo e comparativo	» 225
Bibliografia	» 229

1. Introduzione

Lo sforzo di comprensione unitaria degli ordinamenti dell'Europa centro-orientale, insieme a quelli dell'area balcanica sud-orientale, è giustificato, più ancora che dalla loro relativa prossimità geografica, dal recente passato che questi paesi hanno in gran parte condiviso sul piano geopolitico ed economico. Questa riduzione a unità, se ancora in parte motivabile con il comune retroterra recente di impostazione socialista¹, deve però scontare i differenti passati storici remoti di ciascuno di questi paesi² – che anch'essi portano qualche significato – e le diverse modalità

1. Illustrato per esempio da M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, pp. 140-141, ove si individuano soprattutto l'unità del potere statale e il ruolo guida del partito, peraltro a parziale smentita della prima, quali principi comuni al passato non remoto di tutti questi ordinamenti, rispetto ai quali occorre ricercare eventuali elementi di continuità.

2. In particolare, per ciò che attiene al breve, burrascoso e quasi ovunque prematuramente estintosi trascorso democratico di questi paesi nel periodo tra prima e seconda guerra mondiale, si richiamano le classiche opere di G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra* (trad. it.), Milano, 1950 (*Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1932) e B. Mirkine-Guetzévich, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931. Ciò che accomuna queste due opere, al di là delle differenze, è una sensazione che solo oggi può essere avvertita dal lettore, essendo riferita a qualcosa che all'epoca poteva esser data pressoché per scontata. E cioè l'assenza, nonostante tutto, di una separazione netta, quasi per compartimenti stagni (o per 'muri', fossero anche solo culturali) tra un «Ovest» e un «Est» dell'Europa, la quale meritasse o imponesse – come ancora oggi si ritiene necessario fare – una trattazione scientifica radicalmente separata tra gruppi di ordinamenti che ricadono nelle due aree considerate. Ciò è tanto vero che i 'regimi' parlamentari dell'epoca, cioè del primo dopoguerra, erano trattati insieme da questi Autori per il solo fatto di essere 'nuovi' rispetto agli ordinamenti costituzionali (pochissimi) già preesistenti al primo conflitto mondiale, al di là di un loro stretto inquadramento geografico. Tanto che p.es. la Germania weimariana, con i suoi vari istituti, viene analizzata senz'altro

di transizione alla democrazia³, rispetto alle quali si possono isolare modelli più o meno riusciti, e in parte constatare anche recenti arretramenti parziali o potenziali⁴.

La riduzione a unità reca con sé altre difficoltà interpretative. Esse si spiegano col fatto che, per comprensibili ragioni, quest'area geografica e

alla pari con i paesi dell'area cui questo scritto oggi è dedicato, cosa che apparirebbe non scontata attualmente. Basta questo a dimostrare quale sia la traccia ancora oggi lasciata da circa quattro decenni e mezzo di socialismo reale nei paesi qui considerati (senza contare che, negli anni più recenti, questa distanza pare persino tornare ad accrescersi, non casualmente soprattutto per quanto riguarda qualcuno degli stati che hanno aderito all'UE). Un corollario di tutto ciò sta nel fatto che ancora oggi, in alcune trattazioni comparatistiche, questi paesi sono più trattati per i loro precedenti ordinamenti a ispirazione marxista-leninista che non per le loro istituzioni attuali. Sono ancora più considerati per ciò che furono che per ciò che sono.

3. Aspetto sul quale insiste S. Gambino, *Costituzionalismo e transizioni democratiche*, in Id. (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, pp. 48-ss, che opera una sorta di tripartizione ove al primo posto sono collocati i paesi del c.d. gruppo di Visegrad (Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Polonia) che hanno goduto – specie quest'ultimo – di un buon grado di autonomia nel proprio cammino verso la democratizzazione; un secondo gruppo, costituito da Romania, Bulgaria e paesi baltici (già repubbliche sovietiche) verso i quali si è avuta «maggiore circospezione» ad opera della comunità internazionale; e infine l'Albania con i paesi succeduti all'ex Jugoslavia, la cui transizione è stata più tormentata, con esiti che possono avere qualche riflesso anche sulla forma di governo osservata sul piano statico. S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, pp. 15-ss., offre una classificazione diversa, basata non tanto sull'influenza internazionale quanto sul ruolo degli attori politici – vecchi e nuovi – nella scena politica nazionale, e sul carattere più o meno rispettoso della preesistente legalità nella trasformazione costituzionale. Da ciò deriva un'assimilazione tra Cecoslovacchia e Romania, dove «l'avvento sulla scena e la legittimazione degli attori del mutamento si producono contemporaneamente al rovesciamento del vecchio regime», costoro non avendo potuto partecipare «a un processo di cambiamento rispettoso delle procedure formali della modificazione costituzionale» (p. 19). Per contro, vengono accomunate Ungheria, Polonia e Bulgaria – sia pure con attenuazioni nel caso di quest'ultima – per il fatto che le transizioni sono state originate da trattative tra le forze al potere e l'opposizione, i cui risultati sono stati recepiti in emendamenti della Costituzione e della legislazione, in particolare elettorale.

4. Con riferimento soprattutto al caso dell'Ungheria si è ventilato il dubbio che l'adozione della discussa e controversa Costituzione del 2011 costituisca non già il completamento, ma semmai addirittura il rovesciamento della transizione *post*-1989, fino alla rottura dell'assetto precedente, che in sostanza corrispondeva a quello di uno stato di diritto costituzionale ma che sul piano formale si reggeva sulla sopravvivenza della vecchia Costituzione socialista del 1949, pur quasi totalmente modificata: v. G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, in G. F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, p. 62. Tale prospettiva, densa di incognite che in parte esulano dalla presente trattazione, è particolarmente appariscente nel caso ungherese, dal momento che si tratta dell'ordinamento che per ultimo – e con grande ritardo rispetto a tutti gli altri – è arrivato a formalizzare la fine del sistema socialista con l'adozione di una nuova Costituzione. Ma essa, con il suo carico di dubbi, è presente anche in altri casi, come quello della Polonia, dove la nuova maggioranza di destra vincitrice delle elezioni presidenziali e legislative del 2015 non ha ottenuto la forza di modificare la Costituzione formale, ma è riuscita tuttavia in breve tempo a imprimere cambiamenti sostanziali, almeno di fatto, a scelte precedenti di ordinamento.

le transizioni che l'hanno interessata si sono imposte all'attenzione degli studiosi delle varie discipline sociali nell'istante storico in cui le transizioni stesse si sono prodotte, al loro culmine e negli immediati momenti successivi, per poi finire, forse inevitabilmente, in un cono d'ombra che ne ha fatto perdere di vista i successivi sviluppi. Lo dimostra il fatto che la gran parte delle pubblicazioni scientifiche disponibili in area occidentale rispetto agli aspetti costituzionalistici dell'area considerata si limita, come datazione, al periodo che inizia alla fine degli anni ottanta del secolo scorso e termina grosso modo nella seconda metà del decennio successivo. Ciò, come detto, da un lato è comprensibile, ma dall'altro consente allo studioso esterno un intendimento parziale e in parte menomato dell'evoluzione di questi ordinamenti, come se l'analisi di un sistema costituzionale di democrazia consolidata, di area occidentale, fosse rimessa, per il ricercatore di un'altra area geografica, ai soli studi prodotti nel momento in cui vi si era sprigionato il potere costituente. Va detto che solo negli ultimi anni, e con riferimento a una cerchia ristretta di paesi, si è avuto un parziale e improvviso risveglio di interesse, soprattutto per motivi da valutarsi non positivamente, legati a temuti arretramenti o deterioramenti della qualità democratica reale legata in particolare a istituti di garanzia di derivazione liberale.

Una ricerca sulle forme di governo instauratesi in questi paesi, in seguito al crollo dei regimi di socialismo reale, può dunque rispondere a diversi criteri. Non essendovi dubbi sulla necessità di un metodo comparativo, resta da chiarire se una tale comparazione debba privilegiare un taglio storico-politico o piuttosto improntarsi a criteri di analisi giuridico-formale. L'inopportunità di focalizzare aspetti esclusivi di tale ultimo metodo appare evidente alla luce dell'influenza dirompente che, ancor più che in altri casi, la storia recente ha esercitato sui paesi dell'area considerata, non limitandosi ad aspetti di scelte istituzionali, ma giungendo persino – è in particolare il caso dell'Europa sud-orientale e dell'area ex-jugoslava – a ridisegnare confini nazionali e conformare così nuove entità statali. Tuttavia anche l'attenzione rivolta ai progressi storici remoti, cui sopra si accennava, nonché a esperienze comuni per l'esistenza di caratteristiche peculiari del funzionamento del passato sistema, tende a far trascurare che anche in tali esperienze si annidano dati di apparenza che occultano o fanno sottostimare alcune divergenze. Questi elementi di distinzione, presenti già all'epoca della forma di stato socialista, e specie nelle fasi terminali di quell'epoca, richiedono da parte loro di integrare l'analisi giuridica con elementi di scienza politica, come si è fatto quando si è distinto tra ordinamenti post-totalitari,

altri tendenti a sfumare in forme di mero autoritarismo e altri ancora a base ‘sultanistica’⁵.

Se però si eccede nella fiducia in una chiave di interpretazione storica delle forme di governo in uso presso questi ordinamenti, va detto che anche da un’interpretazione di questo tipo possono discendere errori di valutazione. Basti considerare l’importanza da attribuire ai processi di transizione in ciascuno di questi paesi. Si è trattato, come noto, di processi alquanto differenziati, che hanno dato luogo a loro volta a modelli come quello di una transizione negoziata o ‘contrattata’ con le forze del precedente sistema⁶, o come quello di una trasformazione repentina, più o meno incruenta, per il prodursi di una sorta di effetto domino. Ebbene, contrariamente a quanto potesse apparire nei primi anni successivi alla transizione, non vi sono motivi per considerare più consolidati quei regimi democratici la cui instaurazione si era prodotta a seguito di una lunga maturazione; e al contrario, per dubitare maggiormente del radicamento di una democrazia garantita da meccanismi di limitazione del potere in paesi nei quali la transizione era stata più affrettata o persino traumatica. La problematicità di questi ordinamenti sta anche nel fatto che essi tutti hanno dovuto subire alterazioni non solo della forma di governo, ma anche della stessa forma di stato, con una intensità particolarmente elevata delle trasformazioni di ordine socioeconomico nell’ambito di quest’ultima. E sono forse queste ultime alterazioni, con il loro carico di contraddizioni ancora irrisolte, ad avere determinato delle faglie a elevata profondità, capaci di avviare movimenti tettonici a distanza prolungata di tempo⁷.

5. Esempio per la profondità di analisi sotto questo aspetto rimane il volume di J.J. Linz e A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, 1996.

6. Nelle differenze vi sono però dei punti in comune. Osserva M. Ganino, *Le transizioni costituzionali nell’Europa Orientale*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo*, cit., p. 81, che «i Paesi dell’Est nel loro percorso verso uno Stato democratico hanno dovuto sostenere contemporaneamente trasformazioni radicali sia nel campo della distribuzione del potere sia della proprietà» (diversamente, s’intende, da quanto avvenuto per esempio nell’Europa occidentale e meridionale nel secondo dopoguerra). Inoltre (*Ibidem*, p. 85) in quasi tutti questi paesi – con qualche eccezione, come quella romena – il processo costituente ha evidenziato una sola apparente continuità, poiché sono stati adoperati i procedimenti di revisione previsti dal precedente ordinamento socialista, e dunque, «nel rispetto formale (delle procedure) del precedente testo la Costituzione è stata stravolta al punto di cambiarne i contenuti essenziali e quindi condurre al mutamento della forma di Stato».

7. Una simile immagine, con riferimento però al diverso contesto italiano attuale, è usata in F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, p. 55, dove si parla di «terremoto con liquefazione», «terremoti originati dallo spostamento di placche della crosta terrestre e dal conseguente rilascio di energia che si riflette in superficie attraverso “onde meccaniche”, che sfruttano le proprietà

Si può anche affermare che l'estensione della democrazia pluralista in quest'area europea non abbia apportato dei motivi di innovazione dirimente sul piano della classificazione delle forme di governo⁸, contribuendo semmai a un aggiornamento di categorie già consolidate. In questo senso, anche laddove recezioni di modelli esteri siano state operate con variazioni sul tema, queste ultime hanno messo in mostra quanto forti siano le ragioni della propria peculiarità e irripetibilità altrove (d'altra parte è tanto verosimile quanto indimostrabile che la formazione di modelli autonomi in questi paesi, anche su argomenti circoscritti, capaci di circolare ed essere esportati altrove, non sarebbe al momento pensabile più per riserve mentali legate ad aspetti di prestigio che per ragioni logicamente motivate). A parte qualche ordinamento della ex Jugoslavia – come Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia – in cui il carattere multinazionale della popolazione ha imposto scelte avanzate e alquanto complesse sul piano dell'organizzazione del potere⁹, il panorama dei restanti paesi non

elastiche del mezzo materiale per la loro propagazione, e con conseguenze che possono essere più o meno devastanti a seconda della composizione del suolo o del tipo di strutture investite». Si può esser tentati di adattare la suggestiva immagine ai paesi dell'Europa centro-orientale con argomenti come quello per cui, uscendo di metafora, i problemi della globalizzazione, o della crisi economico-finanziaria, hanno trovato terreno adatto per fenomeni di liquefazione di giovani e fragili democrazie. Ma come spiegare, per esempio, la crisi della democrazia liberale in Polonia dal 2015 in poi, cioè ben 26 anni dopo una transizione democratica che era stata considerata tra le più riuscite e consolidate, e considerando che si tratta dell'unico paese dell'UE a 28 membri che durante quella crisi non abbia conosciuto neanche un singolo anno di recessione economica? Per questo motivo, tornando alla metafora, si preferisce, in tale e simili casi, parlare di energie accumulate a elevatissima profondità, e per ciò ancora più difficili da 'sondare', che provocando effetti a catena di difficile interpretazione, portano a inattesi eventi violenti a grande distanza geografica e cronologica dall'epicentro e dall'ipocentro. Tornando al quadro della situazione attuale, sarebbe stato difficile immaginare l'erompere proprio di Polonia e Ungheria, dopo una lunga apparenza consensuale, a capofila di un movimento dedito a edificare le basi di una 'democrazia illiberale', ossimoro peraltro difficile da conciliare.

8. Parlano di «iniziale poca originalità consistente nell'ibridazione dei modelli occidentali», seguita poi però dall'adozione di modelli infine «originali», tratti però da null'altro che dal richiamo a tradizioni proprie, M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nell'Europa orientale*, cit., p. 146.

9. Si pensi al caso della Bosnia-Erzegovina, che è originale per il solo fatto che tale entità statale è frutto di un lavoro comune tra diverse potenze globali, culminato nell'accordo di Dayton del dicembre 1995 (su questo e altri aspetti si v. R. Kuzmanovic, *Il costituzionalismo della Bosnia-Erzegovina fra nuovo sistema mondiale e transizione*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo*, cit., p. 220, che – a parte considerazioni sulle peculiarità di tale assetto istituzionale sul piano interno –, riconosce icasticamente come «la Costituzione e la sovranità della Bosnia-Erzegovina non si fondano sul diritto statale o sulla volontà popolare ma sul diritto internazionale e sulla volontà della Comunità internazionale»). Si v. anche le analisi rispettivamente di G. de Vergottini, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, di S. Gambino, *Potere costituyente e transizioni democratiche*, di A. Torre, *I governi locali nella transizione costituzionale balcanica*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008,

offre soluzioni così originali da imporre aggiornamenti incisivi nell'ambito delle più tradizionali e consolidate classificazioni. Non sono sorte, con la democratizzazione di quest'area geografica, tipologie radicalmente innovative, o nuovi idealtipi della forma di governo. Si può discutere e si è discusso in che misura le scelte operate, mutazione di tipi ideali già ben insediati altrove, siano state improntate a criteri 'autoctoni' o piuttosto modellate su schemi per così dire importati con adattamento più o meno pedissequo da culture giuridiche più avanzate sul piano democratico¹⁰. Ci si avvicina probabilmente di più al vero se si afferma che non sono state effettuate innovazioni dirompenti rispetto alla panoramica delle forme di governo democratiche preesistenti, ma che al tempo stesso gli adattamenti compiuti hanno tenuto conto ampiamente, in genere, di peculiarità locali, non senza qualche dato di empirismo. Si deve tenere a mente che i decenni di socialismo reale sono stati anche, con rare eccezioni, un'epoca di un'ermetica chiusura culturale e mentale imposta alle influenze che potevano provenire dall'occidente, e una tale impermeabilità era a maggior ragione da aspettarsi per quanto attiene ai tentativi di esportare in questi paesi i principi di democrazia e libertà, nella separazione dei poteri e nella limitazione di ciascuno di essi. Nonostante questo alcune linee di pensiero e alcune innovazioni nella materia non rimasero del tutto ignote a studiosi e osservatori di quei regimi negli stati socialisti dell'Europa centro-orientale e meridionale.

Così, in generale, il raggio delle opzioni possibili ed effettivamente prescelte, sul piano delle forme di governo, non va oltre la distanza che separa qualche versione di semipresidenzialismo da una forma parlamentare più o meno, ma sovente assai razionalizzata. Peraltro, nel dire che l'intera area non ha colto l'occasione della propria democratizzazione per rinnovare risalenti paradigmi della forma di governo, si commetterebbe un torto verso più di uno tra questi paesi, ma in particolare verso la Cecoslovacchia, che, in particolare con la propria Costituzione del 1920 fu tra le più avanzate democrazie d'Europa nel periodo interbellico.

Un'altra questione da affrontare preliminarmente è quella relativa alla corrispondenza tra enunciati normativi inseriti nei testi delle Costituzioni e vita effettiva di quegli istituti nell'esperienza quotidiana. Senza scomodare la distinzione tra *law in the books* e *law in action*, è prassi tuttora relativamente diffusa, nella valutazione di questi ordinamenti, considerare con un certo scetticismo l'assimilazione autentica di alcuni principi ac-

qui rilevanti per l'impatto che le peculiari tipologie di transizione hanno avuto sugli assetti di governo in particolare in Kosovo, Montenegro, Macedonia, Bosnia-Erzegovina.

10. Si deve tenere conto che per alcuni paesi c'è anche il peso delle proprie tradizioni prebelliche, in particolare del parlamentarismo degli anni '20.

canto alla loro declamazione forzata. Ma l'impostazione che qui si intende seguire è quella che presta fiducia nella sincerità delle forze costituenti quando esse hanno recepito alcune formule di derivazione 'occidentale', nella convinzione che l'intento non fosse retorico ma autentico, e che l'onere della prova spetti a chi afferma il contrario. Con tutto ciò è vero che occorre tenere sotto una sorta di sorveglianza scientifica particolare la solidità delle acquisizioni democratiche di questi ordinamenti statali (e non solo di quelli che ancora non hanno aderito all'UE), specie in considerazione del fatto che il diritto costituzionale parla non solo attraverso il significato astratto delle sue formulazioni, ma soprattutto nell'attuazione concreta che se ne dà nella prassi o nella legislazione ordinaria, per non parlare della giurisprudenza costituzionale (che pure non è oggetto della presente analisi).

Si ritiene che il metodo migliore per ottenere questo risultato sia quello di affiancare al rigore dell'analisi giuridica l'apertura a un'indagine di tipo istituzionalista. Nel caso delle forme di governo, ciò significa prestare attenzione, per esempio, ai sistemi elettorali e al panorama partitico che da essi viene in parte determinato, e che a sua volta condiziona (quest'ultimo argomento, per ragioni di maggiore ordine espositivo, avrà una trattazione a parte nel capitolo 5).

Il volume è diviso in due parti legate tra loro dalla coincidenza almeno parziale tra i paesi che vi vengono trattati. I cinque capitoli della prima parte forniscono una panoramica degli assetti costituzionali organizzativi negli ordinamenti dell'area considerata, come risultante dei processi costituenti che vi si sono svolti e di una combinazione tra comune passato storico recente e differenziato passato remoto.

La seconda parte affronta il complesso tema dell'involuzione o arretramento in senso illiberale che si è riscontrato da un certo numero di anni nell'area. Com'è noto, sebbene alterazioni di questo tipo si siano manifestate nello stesso tempo anche in altre zone del pianeta, e rispondano forse a una linea di tendenza comune, almeno in Europa esse paiono più accentuate ove il presidio liberale e garantista delle istituzioni democratiche sembrava già meno puntellato, cioè nella sua zona centro-orientale; e il decadimento risulta ancora più acuto proprio in quei due paesi, la Polonia e l'Ungheria, che alla fine degli anni ottanta del ventesimo secolo erano apparsi come allievi esemplari di una transizione politica e concordata con il precedente regime (l'analisi deve necessariamente restringersi a due ordinamenti particolarmente critici sotto questo profilo, con uno sguardo parziale a fenomeni riscontratisi in altri, ove pure essi non sono mai giunti a presentare, finora, una sistematicità tale da lanciare segnali d'allarme di tipo politico o anche giudiziario).

All'interno della seconda parte il sesto capitolo, dal taglio meno giuridico in senso stretto, si interroga sulle cause 'profonde' di un simile arretramento, evidente e indiscusso, nei rapporti tra i poteri e, sebbene in forma meno appariscente, tra potere pubblico e cittadini. L'analisi viene effettuata attraverso una rivisitazione critica del pensiero di numerosi scienziati sociali che si sono occupati del tema, muovendo dall'assunto che non può esservi una sola spiegazione esaustiva, ma che il dosaggio di alcune specifiche chiavi di interpretazione, offerte da diversi autori, può avvicinare a trovare una lettura complessivamente abbastanza convincente del fenomeno.

Il sesto e il settimo capitolo, invece, sono dedicati alla ricostruzione del *backsliding* antidemocratico per come si è svolto in ciascuno dei due paesi. A differenza dell'indagine sulle cause, ove, al di là di inevitabili sfumature, non è possibile prescindere da un nucleo comune ai due casi, la ricerca sulle tecniche applicate per smantellare freni e contrappesi alla volontà della maggioranza politica impone distinzioni. Diversi sono gli anni in cui la svolta illiberale ha preso le mosse, differenti sono stati i ritmi (più rapidi quelli seguiti in Polonia), differente soprattutto il livello di legittimazione delle scelte compiute nei due paesi. Per quanto sul piano sostanziale o in un'ottica più politologica i risultati conseguiti in Ungheria e in Polonia possano apparire e anche essere piuttosto simili, nella prospettiva di un giurista non può essere trascurato come nel primo caso il mutamento costituzionale si sia svolto con i crismi di una sequenza di eventi coperti da una legalità almeno formale, mentre lo stesso non può dirsi del secondo caso.

In ogni caso, ciò è potuto avvenire facendo uso di una manomissione spregiudicata del sistema di giustizia costituzionale, che però ha potuto sfruttare in Polonia di errori di sistema commessi in precedenza, e che solo a distanza di molti anni sono stati evidenziati. Con questo si è colta l'occasione, nel nono capitolo, per affrontare il tema delle maggioranze previste nei due paesi allo scopo di prendere alcune decisioni costituzionali o legislative. Questo tema, se non decisivo, è stato comunque significativo nel determinare l'indirizzo delle scelte istituzionali compiute. Ciò che si vorrà argomentare è che, se nel caso dell'Ungheria non si può parlare di veri e propri errori di sistema, ma al più di una congiunzione di diversi fattori che hanno concorso a rendere inevitabile l'involutione illiberale – che però ha portato a un'interessante mutazione di significato del sistema di maggioranze costituzionali che in precedenza era stato apprestato –, nella situazione polacca gli errori 'a monte' vi sono stati, e tali errori, seppure in nessun caso possano essere confusi con le cause

dell'involuzione, le si sono sovrapposti con effetti di aggravamento di una patologia in atto. Ciò che si prende di mira in particolare sono le modalità, e soprattutto le maggioranze, per eleggere i giudici costituzionali, le quali sono sempre state fissate dalla legge ordinaria secondo criteri che però sono sempre rimasti invariati, fino ad assumere un valore costituzionale di fatto, seppure indiretto.

Parte prima
Le forme di governo