Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale

Sino alla caduta del Muro di Berlino l'etichetta *"blocco comunista"* permetteva di accorpare una serie di esperienze storico-culturali diverse, unificate però dall'adozione del modello socialista.
Partendo dall'evoluzione storica dell'esperienza socialista si possono distinguere tre gruppi di Stati:

1) la **Russia** ed i paesi che a partire dal 30 dicembre 1922 hanno aderito all'URSS
2) i **paesi baltici** che hanno partecipato all'esperienza del costituzionalismo liberale del primo 900 e sono entrati a far parte dell'URSS nel 1940
3) le c.d. ***"democrazie popolari"***, assoggettate all'influenza sovietica dopo la WWII (Repubblica socialista federativa di Jugoslavia e Albania hanno sviluppato un modello socialista autonomo)

master COPY

Dagli anni 80, in tutti questi paesi si è avviato un processo di transizione che ha portato al superamento del sistema socialista e all'introduzione di nuove soluzioni che si ispirano allo Stato costituzionale di diritto degli ordinamenti occidentali.
In alcuni casi questo passaggio è stato vissuto come la chiusura di una ***"parentesi illegittima"*** e la ripresa di un'evoluzione mai interrotta (come nelle Repubbliche baltiche, le quali hanno ristabilito le Costituzioni degli anni 20).
In altri paesi invece si sono sperimentate modalità organizzative ispirate ai modelli occidentali ma condizionate da fattori storico-culturali particolari (come in Russia e negli altri paesi della CSI, Comunità degli Stati indipendenti).
Nell'**area balcanica** (Stati nati dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia, Bulgaria, Romania e Albania) il processo di superamento dell'esperienza socialista è stato più complesso: non a caso l'unico Stato che ha partecipato all' *"allargamento a Est"* dell'UE nel 2004 è stata la Slovenia, mentre Bulgaria e Romania hanno dovuto aspettare fino al 2007 e la Croazia fino al 2013.
Nei paesi dell'Europa centro-orientale la transizione in alcuni casi è coincisa con la **dissoluzione di *"ordinamenti federali"***, come nel caso della Russia, della Jugoslavia e della Cecoslovacchia.

Nonostante l'affermazione del suo carattere transitorio, il sistema socialista ha resistito nei paesi dell'Europa centro-orientale sino alla **transizione costituzionale** degli anni 90.
Questo fenomeno ha avuto un'accelerazione grazie alle scelte fatte da Gorbačëv dopo la sua elezione a segretario del Partito comunista sovietico nel 1985.
Mentre l'Unione Sovietica stava vivendo una fase di stagnazione, le riforme avviate da Gorbačëv erano rivolte a creare uno ***"Stato di diritto socialista"***, nel tentativo di rinnovare il sistema esistente senza metterne in discussione i valori fondamentali.
Le **revisioni costituzionali** adottate in URSS e l'**atteggiamento di *"disimpegno"*** verso le Repubbliche popolari hanno però condotto al crollo del sistema socialista in tutto l'Est Europa: le riforme approvate alla fine degli anni 80 reintrodussero elementi liberali come la proprietà privata e la separazione dei poteri, mentre il distacco dalle democrazie popolari comportò il superamento della *"Dottrina Breznev"* della *"sovranità limitata"*.
Al termine di queste trasformazioni in quasi tutti i paesi dell'area si giunse all'adozione di **nuovi testi costituzionali**, in tempi differenti l'uno dall'altro: in Bulgaria e Romania la Costituzione venne approvata quasi immediatamente, mentre in Polonia si dovette attendere la Costituzione del 1997 e in Ungheria la nuova Carta fondamentale del 2011.

master COPY

La prima scelta simbolica fu quella di eliminare l'aggettivo *"socialista"* o la locuzione *"democrazia popolare"* dalla denominazione dello Stato, con la conseguente introduzione del **pluripartitismo**.
Nei preamboli delle Costituzioni si trovano la riaffermazione dell'identità nazionale e l'elencazione dei nuovi principi fondamentali su cui si informa la convivenza civile:

- autoqualificazione dello Stato come Stato democratico di diritto
- affermazione della centralità dei diritti umani e delle libertà fondamentali
- riconoscimento del principio della separazione dei poteri

Il riconoscimento della **separazione dei poteri** è uno degli elementi comuni a tutti i nuovi testi costituzionali, anche se con grandi differenze nella pratica: le ex democrazie popolari ed i paesi baltici si ispirano con maggior chiarezza ai modelli occidentali, mentre la Russia e gli Stati membri della CSI hanno sviluppato soluzioni particolari.
A livello di **sistema politico** i partiti rimangono lo strumento fondamentale: accanto al riconoscimento della libertà di costituzione dei partiti vi sono anche specifiche garanzie nei confronti dei partiti antisistema, che danno a questi ordinamenti la denominazione di ***"democrazie protette"***.
In Russia e nei paesi della CSI, dove l'esperienza socialista è durata molto più a lungo, il riconoscimento del pluralismo politico ha portato ad una proliferazione di aggregazioni anche molto piccole che spesso sono durate meno di un mandato; in ogni caso, sono gli ex partiti comunisti che riescono meglio a ***"riciclarsi"*** meglio grazie alla loro consolidata struttura organizzativa.
In merito al tema del **riconoscimento delle minoranze nazionali**, in molti paesi viene assegnato uno specifico numero di seggi o deroghe alle soglie di sbarramento per questi gruppi.

Analizzando le **forme di governo**, si può eseguire una bipartizione tra ex democrazie popolari e paesi baltici da un lato, e Russia e Stati membri della CSI dall'altro.

1) Nelle ex democrazie popolari e nei paesi baltici è presente il **rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento**, che va dal modello parlamentare (Ungheria e Repubblica Ceca) a quello semipresidenziale (Polonia e Romania); non vi sono forme presidenziali.
   Il **Capo dello Stato** ricopre una carica monocratica e nella maggior parte dei casi è prevista l'**elezione diretta** da parte del popolo (ad eccezione di Ungheria, Repubblica Ceca, Albania, Lettonia ed Estonia, dove il Presidente è scelto da Assemblee parlamentari).
   Da un lato questa scelta sembra avallata dal fatto che le forze del passato regime puntassero ad un Presidente eletto dal popolo e con forti poteri, dall'altro vi è una visione dell'organo presidenziale come elemento di identificazione e di unità della nazione.
   Un ruolo di rilievo è ricoperto poi dalla **Assemblee parlamentari**, per le quali vengono adottate soprattutto **soluzioni monocamerali**, con alcune eccezioni di sistemi bicamerali (Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Slovenia).
   Vi sono ordinamenti in cui sin dall'origine il Presidente della Repubblica ha funzioni prevalentemente di garanzia (**parlamentari**), come nel caso della Bulgaria e della Slovenia.
   In altri paesi invece la Costituzione dà una lettura forte dei poteri del Capo dello Stato, come nel caso di Romania, Polonia e Croazia (**semipresidenziali**).
   Le **revisioni costituzionali** degli anni più recenti sembrano rivolte a limitare le prerogative presidenziali nei confronti del Governo: ad esempio, nel 2003 in Romania si è deciso di prolungare a 5 anni il mandato del Presidente mentre l'assemblea rimaneva ferma a 4 anni.
   In tutti gli ordinamenti analizzati si prevede tuttavia un **voto inziale di fiducia**, riconducendo tutte queste esperienze ai modelli occidentali.

master COPY

2) Più complessa è la delineazione della forma di governo della Russia e dei paesi della CSI.
Il punto di riferimento può essere la **Costituzione russa** del **1993**, approvata dopo i drammatici scontri tra il Parlamento e il Presidente Eltsin (El'cin).
Nonostante il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, il Presidente mantiene la propria centralità grazie al suo **potere di scioglimento**: nel procedimento di formazione del Governo, se la Camera bassa (*Duma*) non approva per tre volte consecutive il candidato Presidente del Governo proposto dal Presidente della Federazione, quest'ultimo può nominare comunque la persona indicata e allo stesso tempo sciogliere l'Assemblea.
Inoltre, la Costituzione introduce la c.d. ***"Amministrazione del Presidente"***, una struttura parallela a quella del Governo che assiste il Presidente nell'attuazione della propria politica.
Il Presidente è anche autorizzato ad emanare ***"ukaz"*** (editti) che producono i loro effetti su tutto il territorio della Federazione.
Nei paesi della CSI il ruolo del Presidente è ancora più accentuato: esso ha ampi poteri che può esercitare senza controfirma come **Capo dell'Esecutivo**.

In merito all'**organizzazione della magistratura**, nel modello socialista si sottolineano due aspetti:
- la funzione giurisdizionale era svolta da **giudici elettivi**, chiamati a garantire il rispetto della legalità socialista, che potevano essere revocati
- veniva introdotta la **procuratura**, una struttura organizzata gerarchicamente e chiamata a svolgere una funzione di sorveglianza sull'applicazione della legge

Il rilievo che assume il **potere giudiziario** dopo le riforme costituzionali pone il problema dell'indipendenza dei giudici.
In merito alle **procedure di nomina** dei magistrati si possono mettere in luce due aspetti:
1) da un lato, sembra emergere la tendenza ad istituire **organi *ad hoc***, chiamati ad intervenire nell'organizzazione della magistratura e riconducibili ai modelli europei: sono formati da membri laici e membri togati
2) dall'altro rimangono tuttavia paesi in cui le decisioni sullo *status* dei magistrati spettano in via esclusiva ad **organi politici**: in questo caso si può trattare dell'elezione da parte delle Assemblee parlamentari o dalla nomina da parte del Presidente della Repubblica

Le nuove Costituzioni prevedono una rigorosa disciplina delle incompatibilità e delle immunità, che in alcuni casi avvicinano lo *status* dei giudici a quello dei parlamentari.

Sul piano delle **fonti del diritto** la novità fondamentale è costituita dal **superamento del concetto di *"legalità socialista"***: le nuove Costituzioni si fondano sul riconoscimento del principio dello Stato di diritto che viene sancito in tutte le norme di apertura.
La limitazione dei poteri del legislatore trova conferma poi nell'introduzione di organi di giustizia costituzionale, chiamati ad assicurare la prevalenza della Costituzione sulla legge.
Il principio dello Stato di diritto viene inoltre declinato nella prospettiva liberale connessa al ruolo della legge:
- in primo luogo, vi è un vasto accoglimento dello strumento della **riserva di legge** in materia di disciplina dei diritti (la disciplina di una materia è regolata soltanto dalla legge primaria)
- in secondo luogo, diverse disposizioni danno corpo al **principio della certezza del diritto**, come quelle sulla promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore della legge

master COPY

Il **potere legislativo** spetta esclusivamente al **Parlamento**.
In alcuni ordinamenti è possibile l'approvazione in via referendaria della legge, con il conseguente conferimento alla stessa di una particolare posizione: il ***referendum*** si inserisce nel procedimento legislativo ordinario o permette di consultare il popolo su questioni di particolare interesse.
In merito al **potere esecutivo**, al di là del potere di adottare norme di esecuzione della legge vi sono diversi ordinamenti che prevedono l'approvazione di **atti con forza di legge**: tale possibilità è generalmente connessa a situazioni di guerra o emergenza in cui il Parlamento non può svolgere le proprie funzioni, e può essere esercitata dal Presidente o dal Governo.
Ad esempio, la Costituzione russa del 1993 dà al Presidente la possibilità di emanare editti che hanno efficacia su tutto il territorio della Federazione.

In merito ai rapporti col **diritto internazionale**, le nuove Costituzioni esprimono una grande apertura nei suoi confronti, testimoniata dall'introduzione di una **soluzione monista** alla procedura di adattamento: il diritto internazionale pattizio è infatti immediatamente efficace nel diritto interno.
Inoltre, nella maggior parte dei casi le norme internazionali si collocano a livello ***"superlegislativo"***.
Tuttavia, tale impostazione non è stata ritenuta sufficiente per legittimare l'adesione all'Unione europea dei paesi dell'area balcanica.
Le nuove disposizioni hanno introdotto **procedure speciali per la ratifica dei trattati comunitari** ed hanno precisato i limiti dei trasferimenti di competenza: ad esempio, si può ricordare l'ampia ***"clausola europea"*** introdotta dalla Costituzione slovena che prende in considerazione tutti i profili del processo di integrazione europea.

Il **principio della supremazia della Costituzione** trova diretta conferma nell'istituzione di organi di giustizia costituzionale con la funzione di controllare l'attività del legislatore.
È un'altra rottura rispetto al modello socialista, in cui il controllo era soprattutto di carattere politico.
Le Costituzioni adottate dopo il 1989 invece stabiliscono tutte una forma di controllo accentrato di costituzionalità ed attribuiscono ai Tribunali Costituzionali una serie di competenze molto più ampia.

In merito alla **composizione degli organi**, nella maggior parte dei casi la nomina dei giudici delle Corti costituzionali spetta agli organi politici.
Tuttavia, vi sono diversi strumenti che ne garantiscono l'**indipendenza**:

- la formazione specialistica
- l'ampia durata del mandato, spesso collegata all'esclusione del rinnovo
- la previsione in Costituzione di specifiche tutele connesse allo *status* dei giudici

In questi sistemi convivono poi forme di controllo preventivo astratto e forme di controllo successivo.
Il **controllo preventivo** è generalmente attivabile dal **Presidente della Repubblica**, prima della promulgazione della legge.
Quanto alle forme di **controllo successivo**, tutti i sistemi disciplinano il **sindacato incidentale** su istanza dei giudici; accanto a questo è molto diffuso anche il **ricorso diretto**, che può essere promosso da svariati soggetti e diversi ordinamenti attribuiscono tale potere anche ai singoli individui.

In termini di **parametri di controllo** il punto di riferimento è la Costituzione, con le sue disposizioni ed i suoi principi, ma quasi ovunque la stessa funzione è svolta dalle **norme di origine internazionale**, in particolare quelle pattizie, le quali assumono una collocazione *"superlegislativa"*.

master COPY

I **Tribunali Costituzionali** sono una sorta di garanti generali dell'ordine nei rapporti tra le fonti, essendo sottoposti al loro controllo non solo le leggi e i trattati internazionali ma anche le fonti subordinate, con atti normativi differenti sulla base del rapporto gerarchico.
Le Corti costituzionali sono caratterizzate innanzitutto dalla loro **ricchezza**: la centralità riconosciuta all'individuo dalle nuove Carte costituzionali fa sì che venga previsto in molti ordinamenti il diritto del singolo di rivolgersi alla Corte in caso di violazione dei propri diritti fondamentali.
Alle Corti costituzionali è assegnata la funzione chiave nella **garanzia dei rapporti** tra gli organi e i soggetti dello Stato.
Inoltre, svolgono una serie di compiti in **garanzia del funzionamento** del sistema democratico:

- decisioni in materia elettorale
- partecipazione al funzionamento degli istituti di democrazia diretta, sia nella procedura referendaria che nell'iniziativa legislativa popolare
- competenza ad accertare la violazione di determinati vincoli nelle c.d. *"democrazie protette"*
- giustizia politica, soprattutto nei confronti del Presidente della Repubblica

Anche la **tutela dei diritti** costituisce un punto essenziale dei nuovi ordinamenti dei paesi dell'Est.
La scelta di adeguarsi agli standard internazionali di garanzia dei diritti umani è facilmente comprensibile se si tiene conto del ruolo svolto da alcune organizzazioni internazionali durante il processo di transizione, ma soprattutto dalla volontà dei paesi dell'Est di ottenere una ***"patente di legittimità"*** con l'obiettivo finale dell'ammissione al Consiglio d'Europa.
La Dichiarazione finale di Vienna del 1993 precisava le condizioni di accesso all'organizzazione proprio alla luce dell'esigenza di definire meglio i rapporti con le nuove democrazie dell'Est: la tutela dei diritti costituiva uno dei parametri principali.
Il **condizionamento internazionale** si vede innanzitutto al momento della redazione dei cataloghi dei diritti, dove le fonti di ispirazione sono le Costituzioni occidentali, la CEDU e gli altri trattati internazionali.
Tuttavia, un'influenza altrettanto forte si ha anche sul piano delle **garanzie**:

- da un lato, la particolare collocazione delle norme di derivazione internazionale nel diritto interno fa sì che i trattati ratificati diventino una **fonte immediata di diritti** per gli individui ed un limite alla legislazione nazionale
- dall'altro, vi è il ruolo svolto dai **giudici internazionali**, a cui i singoli possono rivolgersi se non trovano soddisfazione a livello nazionale (come la Corte europea dei diritti dell'uomo)

A livello di **contenuto**, vengono posti al centro dell'ordinamento **la persona ed i suoi diritti**.
I nuovi testi fanno spesso riferimento a *"diritti umani e libertà"*, in altri casi si afferma espressamente che i diritti dell'uomo sono inviolabili e inalienabili e che il loro rispetto e la loro tutela costituiscono un impegno fondamentale per lo Stato.
In quasi tutte le Costituzioni vengono riconosciuti la tutela della dignità umana ed il diritto alla vita, anche se non sempre quest'ultimo implica il divieto della pena di morte (che in Russia ed in alcuni paesi della CSI permane).

I **cataloghi dei diritti** presentano una particolare ricchezza, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo: troviamo innanzitutto la riaffermazione dei **diritti della *"prima generazione"***, sia le libertà negative classiche sia le libertà collettive, con particolare rilievo dato alla libertà di associazione in campo politico e sindacale.
Permane poi un ampio catalogo di **diritti sociali** (istruzione, abitazione, salute).

master COPY