

Per una storia costituzionale europea tra ventesimo e ventunesimo secolo*

ANNA GIANNA MANCA

1. *Un progetto per l'Europa in senso geografico?*

Il concetto di costituzione «in senso largo» di Hans Boldt, secondo il quale una costituzione può essere sempre rinvenuta laddove le società possiedono specifici soggetti e strutture decisionali che producono continuamente comandi di governo e che sono in grado di creare un ordine e di mantenerlo, come pure laddove le società hanno un'organizzazione 'politica' o danno vita ad uno 'Stato' inteso in senso largo¹, sta alla base, com'è noto, del programma metodologico di tutta l'imponente impresa editoriale dell'*Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte*².

Questo programma non poteva però incontrare un terreno più impervio e accidentato cui essere applicato, e un periodo più frastagliato e involuto per mettere alla prova la sua valenza euristica, di quelli esaminati nel 5° volume della serie (Reihe) B (XX sec.) dell'*Handbuch*. In questo volume, che affronta all'incirca l'ultimo nostro

trentennio di storia politico-costituzionale (dal 1989, cioè dalla caduta del muro di Berlino, sino praticamente a oggi), e che chiuderà la serie dell'*Handbuch* quando sarà giunta a completamento³, a essere al centro dell'interesse è, infatti, l'Europa intesa in senso «geografico»⁴, un concetto di Europa, tuttavia, che va ancora disperatamente cercando una sua definizione e cornice semantica a livello storico-politico-costituzionale.

La sfida rappresentata da questo progetto scientifico-editoriale, la cui realizzazione ha richiesto parecchi anni, come è stato del resto anche per ognuno dei poderosi volumi delle due serie (A e B) dell'*Handbuch*, consiste, infatti, nell'utilizzare il concetto largo di costituzione in riferimento ad un'entità politica ancora in via di assestamento. Un'entità che di sicuro «non è uno Stato nel senso del diritto internazionale»⁵, a partire dal quale si è imposto l'uso di un concetto di costituzione in senso largo (in contrapposizione a quello di costituzione inteso esclusivamente in senso stretto

o formale di costituzione scritta)⁶, e quale peraltro è utilizzato con largo profitto anche all'interno di ognuno dei singoli *reports* (*Länderberichte*) del volume. Questa entità politica non è nemmeno semplicemente un soggetto di carattere inter- o sovranazionale, quali quelli affrontati in altri volumi dell'*Handbuch* (si veda ad esempio il *report* sulla Confederazione Germanica nel 2° vol. o sulla Confederazione della Germania del Nord nel 3° vol. della serie A, o anche i *reports* sulla Jugoslavia e sull'Unione Sovietica nel 1° vol. della serie B).

Qui, piuttosto, il concetto largo di costituzione è applicato, anzitutto, a un'entità politica come l'Unione Europea (EU) che, con i suoi attuali 27 stati membri⁷, ha certamente un carattere più latamente «transnazionale» che verticalmente sovranazionale⁸. Essa è stata anche definita con successo come «una nuova forma di *multi-level governance*» (sovranazionale, nazionale, subnazionale)⁹, o come «uno spazio politico particolare, che rispetto alle forze politiche dei singoli stati membri sviluppa una dinamica particolare sua propria», distinguendosi da uno stato soprattutto perché «il potere di superiorità da essa esercitato non è originario e sovrano ma si fonda su determinate competenze e poteri trasferiti dai singoli stati membri, col Trattato sull'Unione Europea (TUE) e con quello sul funzionamento dell'Unione (TFUE), agli organi dell'Unione»¹⁰.

Dall'angolo visuale degli Stati membri la natura e la forza del legame interstatale stabilito dall'Unione appare variabile; non è solo il processo di «allargamento» dell'Unione Europea a non potersi dire concluso¹¹, ma anche quello di «integrazione» europea. Il legame dell'Unione appare pertanto ancora sospeso e indeci-

so, nella migliore delle ipotesi, tra l'essere prevalentemente di tipo «intergovernativo» (confederale) e il suo proporsi invece, seppure non esplicitamente, come tendenzialmente federale, cioè con preminenza del diritto posto in comune e un controllo centrale sulla concorrenza¹². Lo status dell'Unione è in via di continuo assestamento, particolarmente se si considerano le relazioni «multilivello» che il riversarsi all'interno degli stati nazionali del suo diritto produce automaticamente¹³.

Per altro verso poi, ma in questo consiste essenzialmente la 'sfida' scientifico-progettuale più ardua, il concetto di costituzione si vuole applicare a un'Europa intesa pure 'in senso largo', e cioè geografico. Un'Europa, cioè, che prende le mosse dall'Unione ma non rinuncia a guardare oltre e cioè anche a uno stato come la Turchia, la cui storia è anche quella, inevitabilmente «contraddittoria», «di un'autoimposta europeizzazione»¹⁴, alla Russia, che ha alle spalle una lunga storia di costituzioni «solo apparenti» (la prima, quella dello Zar Nicola II ottrita nel 1906¹⁵) o «solo declaratorie» (quelle in cui il potere del partito unico sovrasta tutti gli altri principi organizzativi-istituzionali e i diritti fondamentali¹⁶), nonché ai territori che sino alla cesura epocale del 1989 rientravano nella cessata Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (lo scioglimento dell'Unione Sovietica è del dicembre 1991) oppure nell'ex Jugoslavia. Insomma, abbiamo a che fare non solo con un concetto di Europa che 'generosamente' ingloba anche gli stati dell'Europa orientale e sudorientale, le repubbliche baltiche, le repubbliche caucasiche e gli stati dell'Asia centrale, ma anche con un processo, quello di «europeizzazione», non privo di una sua dina-

mica naturale intrinseca ma tutt'altro che incontestato nella sua legittimità per le ambizioni che tradisce. Così, ben lungi dal ridurre l'Europa all'Unione Europea (EU) e ai suoi trattati costitutivi¹⁷, e dopo che, a partire dal 1989, da un'«Europa bipolare» si è passati ad una nuova realtà, «in certo qual modo più unificata» ma, «diversamente differenziata»¹⁸, rientrano a pieno titolo nell'analisi anche stati da tempo candidati a entrare nell'EU ma che non soddisfano i criteri di Copenaghen¹⁹, e tra questi anzitutto la Turchia²⁰, stati come la Russia, che già dal 1996 ha aderito al Consiglio d'Europa salvo però infrangere continuamente da un decennio a questa parte il diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) e respingere le sentenze della Corte europea di Strasburgo²¹, stati che rientrano nello Spazio economico europeo ma non nell'Eurozona, come le cosiddette «economie di transizione»²², o anche stati confinanti, infine, come la Georgia, l'Armenia e la Moldavia, con cui l'EU ha semplicemente interesse a sviluppare relazioni di buon vicinato (*Nachbarschaftspolitik*, *European Neighbourhood Policy*), cioè a 'esportarvi', in sintesi, democrazia e sviluppo economico²³.

Il progetto scientifico appare, quindi, mosso e guidato dall'ambizione di non limitarsi a cogliere lo stadio di realizzazione del processo di «allargamento», «integrazione» e «consolidamento» dell'EU, per osare piuttosto staccare lo sguardo dalla carta geografica e tendere al massimo l'arco della prospettiva storica, sino a far vibrare nel futuro la linea dell'«europeizzazione» del nostro continente. Un processo che è colto avanzare inesorabile, ma tutt'altro che incontrastato, sulle gambe della forza magnetica sviluppata dal movimento 'inar-

restabile' della 'civilizzazione' politico-culturale, dalla capacità di contagio, verrebbe da dire in questo tempo di pandemia, dei principi e dei valori delle istituzioni costituzionali della democrazia liberale e dello Stato di diritto, ulteriormente consolidatisi, anche dopo il 1989, come patrimonio dell'Europa occidentale²⁴. L'arco della storia, pur saldamente ancorato alle contraddizioni del presente, appare così pervicacemente e finalisticamente proteso verso il futuro; un futuro in cui si individua addirittura un possibile cedimento anche delle linee di confine rimaste segnate sul terreno del continente europeo all'indomani della caduta della cortina di ferro nel 1989.

2. Sulla costituzionalizzazione degli Stati in trasformazione

La concreta e analitica ricostruzione dello sviluppo storico-costituzionale dei singoli stati è tutt'altro che rigidamente contenuta nella periodizzazione dichiarata degli ultimi 30 anni; essa ne rompe continuamente gli argini, sino a retrocedere spesso anche agli inizi del XX secolo, nonostante il declamato, ma tutt'altro che inviolato, termine *a quo* fissato per i singoli *reports* al 1989. Esemplare a questo proposito il contributo sulla Gran Bretagna, che, per mettere a fuoco lo status quaestionis dell'«onnipotenza parlamentare», si spinge indietro sino al *Parliament Act* del 1911, con cui fu sancita la superiorità in materia di legislazione finanziaria della Camera dei Comuni su quella dei Lords²⁵. Per non dire del documentato *report* sull'Italia, che è, di fatto, una lettura organica di tutta la storia costituzionale della nostra repubblica dal secon-

do dopoguerra a oggi²⁶, e che giustamente individua nella degenerazione della forma partito il principale ostacolo a una riforma effettiva del sistema politico²⁷.

La ricostruzione storico-costituzionale, si diceva, non solo torna sempre molto indietro nel tempo a recuperare le radici del presente, ma è anche impegnata in una lettura quasi militante di prognosi storica, una lettura che non dubita in nessun istante dell'attrattività della direzione di marcia dell'europeizzazione. Il carattere prospettivistico della ricostruzione storica rischia addirittura di tradire una visione teleologica della storia, se non si formulassero sin dall'inizio, altrettanto programmaticamente, le opportune cautele da osservare nel guardare al diffondersi del processo di contaminazione costituzionale che dal 1989 ha investito o reinvestito la maggior parte degli stati dell'ex blocco orientale impegnati nel processo di trasformazione (*Transformationsstaaten*)²⁸. Riguardo ad essi non è sufficiente, infatti, denunciare i pericoli del costituzionalismo apparente (*Scheinkonstitutionalismus*), del passato che inaspettatamente torna a riempire le faglie del presente e riemerge prepotente dietro una carta costituzionale elargita contro voglia o dietro la lettera di una costituzione svuotata dalla rude quotidianità della sua traduzione in pratica amministrativa, come spesso accadeva alle costituzioni *oktroiert* da parte dei recalcitranti monarchi costituzionali europei ottocenteschi. Il pericolo in agguato non è più solo l'aprirsi di un baratro tra la costituzione formale e quella materiale di uno Stato, quel baratro che nell'Ottocento spingeva il movimento liberale a mobilitarsi politicamente per dare attuazione alla promessa costituzionale di garanzia dei diritti fondamentali individuali e di uno Stato

costituzionale e rappresentativo di diritto.

Per gli stati in via di trasformazione il pericolo principale sembra annidarsi, da un punto di vista giuridico-formale, anzitutto nell'avvicinarsi rapido e incessante delle modifiche costituzionali, secondo un ritmo che produce una tale relativizzazione e desacralizzazione del momento costituente di rifondazione costituzionale, iniziato nel 1989, da sfiorare il cinismo²⁹. A svuotare di significato e a imprimere brusche virate al processo di trasformazione politica interviene poi spesso, in secondo luogo e assai pragmaticamente, l'imporsi più o meno surrettiziamente di regole e pratiche informali di esercizio del potere e di funzionamento della macchina statale che, infiltrandosi insidiosamente nelle faglie del sistema politico, ne inquinano e rendono illeggibili le reali regole di funzionamento, svendendo così al mercato nero dei valori politici e ideali e con altissimi costi sociali, tutte le potenzialità del sistema di avanzare verso lo Stato di diritto e verso una società politica democratica partecipata³⁰.

In questo caso il momento della rifondazione costituzionale in senso formale dello Stato, snodo certo importantissimo per tutti gli stati in trasformazione dell'Europa centrale e orientale, dell'ex Unione sovietica e dell'ex Jugoslavia, chiamati ad affrontare una transizione perlomeno doppia, e cioè sia economica (da un'economia di piano ad un'economia di mercato) che politica (dallo stato autocratico a quello democratico), può quindi rivelarsi presto una falsa partenza nel processo di trasformazione politica dello Stato. E questo a dispetto dell'attrattività sprigionata negli ultimi decenni dal filone di studi del cosiddetto «costituzionalismo globale», che del processo di costituzionalizzazione sembra valorizza-

re anzitutto l'affermazione giuridico-formale dei diritti fondamentali individuali e la previsione di istituzioni giurisdizionali preposte a garantirli, anche laddove, a livello di trasformazione politico-strutturale-istituzionale, è lasciato in sospeso o violato sistematicamente il principio della separazione dei titolari dei diversi poteri dello Stato, andando così a pregiudicare a monte l'effettività dell'indipendenza della stessa funzione giurisdizionale chiamata a garantire quei diritti³¹.

Come dichiarato programmaticamente sin dall'inizio dai curatori del volume, studiare il grado di avanzamento del processo di europeizzazione negli stati in trasformazione impone piuttosto e in genere di andare oltre il dettato costituzionale per scoprire come funzionino realmente i sistemi di governo effettivamente consolidatisi, spesso assai distanti da quelli tratteggiati o promessi in costituzione. L'evidenziazione dei reali meccanismi di funzionamento dei sistemi di governo, della concreta allocazione dei poteri, non può comunque prescindere da un'indagine sull'applicazione non solo orizzontale ma anche verticale del principio della divisione dei poteri all'interno dello Stato, come pure dal ruolo effettivamente giocato, o tollerato, dentro al sistema politico nel suo complesso dalla partecipazione politica, linfa vitale del suo funzionamento democratico. Solo per questa via si può infatti pervenire a cogliere un sistema politico nella sua tridimensionalità (divisione verticale e orizzontale del potere, livello di partecipazione), e lasciarne emergere i meccanismi insospettiti di funzionamento, le istituzioni e le strutture di potere informali, le figure e le dinamiche ombra che presiedono di fatto alla definizione complessiva del sistema politico e di governo; solo per questa via, inoltre, si riesce a ripercorrere le strade

tortuose di dispiegamento di quella funzione di integrazione sociale e politica che è propria di ogni costituzione³², lasciando così venire alla luce anche le fonti sotterranee di legittimazione politica del sistema atte a garantirne la tenuta anche sul lungo periodo.

3. I sistemi di governo: difficoltà di comparazione

Sistema di governo (*Regierungssystem*) si intitola il terzo dei capitoli o settori di indagine di ogni contributo (*Landbeitrag*) dell'*Handbuch*. L'oggetto è qui indagato non asetticamente ma anche dalla prospettiva della sua legittimazione, la sola che consenta di passare da un'analisi testuale e formale della costituzione di un'entità politica nazionale o sovranazionale a una potenzialmente in grado di lasciar emergere i deficit che potrebbero veicolare possibili vie di fuga verso il mutamento o anche l'implosione del sistema. Specialmente negli stati in via di transizione dell'ex Unione Sovietica il più delle volte è solo a livello *infra*-, *sub*- ed *extra*-costituzionale, che si riesce a intercettare «l'accettazione di regole e pratiche informali, che [...] si sono rafforzate, con la scarsa fiducia nello Stato, congiuntamente a pratiche clientelari e alla corruzione nel quotidiano e nella politica»³³. E sono proprio queste regole e pratiche che, nella maggior parte degli stati, anche una volta affrontata la transizione economica, continuano a frenare o a bloccare la transizione politica, da uno Stato formalmente costituzionale a un vero Stato di diritto, come pure da un governo di partito a uno democratico parlamentare di partiti (pluralistico).

Il rischio più grosso di una transizione solo economica e di una transizione solo formale al costituzionalismo è infatti che l'introduzione di una costituzione sviluppi della costituzione solo quella funzione di integrazione a freddo e di legittimazione del potere che storicamente già conosciamo come caratteristica del periodo napoleonico³⁴, disattivandone invece totalmente la funzione di garanzia dei diritti fondamentali individuali e di attivazione dei diritti politici di partecipazione democratica che soli possono animare e allo stesso tempo legittimare l'esercizio del potere.

Negli stati in trasformazione, in cui le mutazioni costituzionali formali e quelle del sistema di governo sono state nel trentennio all'incirca considerato molto più frequenti che negli stati europei occidentali a democrazia consolidata³⁵, si osserva chiaramente come siano spesso saltate molte delle coniugazioni classiche, storicamente determinate, delle forme di governo e delle forme di stato, quelle stesse che poi rappresentano anche il precipitato ultimo di due secoli di evoluzione storico-politico-costituzionale dell'Occidente e da cui è scaturita la formulazione dei criteri di Copenaghen.

Il disinvoltò combinarsi delle forme classiche di governo e delle forme di stato negli stati in trasformazione, che spesso fa riemergere alla memoria equilibri storici del passato frettolosamente ritenuti ormai definitivamente superati, ha indotto i curatori del volume a sforzarsi di individuare una modellistica e una tipizzazione ideale relativamente recente dei sistemi di governo che consentisse di classificarli. La classificazione avrebbe dovuto essere in grado di «coprire tutta la possibile gamma dei sistemi di governo, dai sistemi parlamentari fino a quelli presidenziali», e, allo

stesso tempo, registrare anche la «qualità della democrazia» che, negli stati dell'Europa intesa in senso geografico, «varia notevolmente»³⁶. Da un punto di vista pratico essa doveva consentire la comparazione dei sistemi di governo e degli sviluppi politico-costituzionali degli stati europeo-occidentali a democrazia parlamentare consolidata con quelli dei singoli stati in via di trasformazione, e la comparazione tra di loro dei sistemi politici all'interno di ognuno dei due gruppi.

La classificazione/tipologia è stata infine individuata in quella elaborata da Matthew S. Shugart e John M. Carey³⁷, due scienziati della politica americani, che nel 1992 hanno proposto di distinguere i sistemi di governo principalmente «sulla base di due criteri: in primo luogo, a seconda dell'autorità del Presidente sul Gabinetto; in secondo luogo, sulla base del modo in cui sono separati Parlamento e Governo». Come esito dell'applicazione di queste differenziazioni i curatori del volume 5 dell'*Handbuch* sono infine pervenuti alla fissazione di 5 diversi tipi di sistemi di governo: «Tipo 1: sistema di governo presidenziale [ad es. USA], caratterizzato da un esecutivo compatto, dalla reciproca indipendenza di Presidente e Parlamento, e da una rigida delimitazione della durata in carica del Presidente, eletto (quasi) direttamente dal popolo; Tipo 2: sistema presidenzial-parlamentare [ad es. Russia], caratterizzato da un esecutivo bicefalo con un Presidente di Stato, eletto (quasi) direttamente, che sceglie e nomina a sua discrezione il Primo Ministro; Tipo 3: sistema di governo parlamentar-presidenziale (premier-presidential) [ad es. Portogallo], caratterizzato da un esecutivo duale con un Presidente eletto (quasi) direttamente, da un lato, ed un Capo di go-

verno eletto dal Parlamento, dall'altro; Tipo 4: sistema parlamentare di governo [ad es. Gran Bretagna], in cui il Governo dipende dal Parlamento e il capo dello Stato non dispone formalmente di alcuna possibilità di manovra nei confronti del Premier e del Governo [Cabinet]; Tipo 5: sistema con Governo indipendente dall'Assemblea [ad es. Svizzera], in cui il primo viene eletto dal Parlamento che però non può destituirlo»³⁸.

La griglia classificatoria, che ha un estremo nel sistema presidenziale e l'altro in quello parlamentare, è costruita, evidentemente, a partire da una classificazione delle forme di governo, per poi innestare su di essa una classificazione delle forme di stato, e questo in particolare a partire da un concetto, quello di democrazia, posto come modello positivo per eccellenza, particolarmente nella sua declinazione di democrazia parlamentare, largamente prevalente tra gli stati europei occidentali. La democrazia è, infatti, la forma di stato presente in circa i 2/3 degli stati considerati e lo è in particolare in tutti gli stati europei occidentali. Nella classificazione dei due scienziati della politica americani essa è indicata come la direzione verso cui 'tendono' (o dovrebbero tendere) gli stati europei dell'ex Unione Sovietica e dell'ex Jugoslavia impegnati in un tormentato processo di trasformazione (politica), posto che solo nella democrazia parlamentare l'articolazione libera e plurale della volontà popolare di partecipazione, sostanza e irrorazione di legittimazione politica l'opzione 'tecnico-istituzionale' della forma di governo parlamentare.

Il ricorso alla classificazione di Shugart e Carey per elaborare un piano di comparazione su cui calare l'esito della ricerca risultante dai *Länderberichte* relativamente al

sistema di governo dei singoli stati, si giustifica certo con la necessità di prefigurare una linea di svolgimento ideale di sistemi di governo via via sempre meno parlamentari, e di collocare quindi a un capo della linea quelli con sistema parlamentare di governo, adottato dalla generalità degli stati europei occidentali, e all'altro capo della linea invece il sistema di governo presidenziale puro, con supposta massima concentrazione del potere esecutivo nel capo dello Stato, come si ritroverebbe negli USA.

Dal punto di vista europeo-occidentale, è certo legittimo che l'accento valoriale posto dai curatori cada, seppure implicitamente, sul sistema di governo parlamentare, evidentemente ritenuto anche più democratico, e che, per contro, la nota di disvalore colpisca il sistema di governo non parlamentare, quale si ritrova in molti degli stati in trasformazione (Russia, Bielorussia, Ucraina, etc.). Assai meno evidenti e giustificabili è però che nella griglia di classificazione adottata a un estremo sia collocato un sistema presidenziale come quello statunitense cosiddetto puro. Infatti, se è indubbio che il sistema statunitense di governo non sia parlamentare, assai meno lo è il presupposto che il sistema di governo effettivamente in funzione negli USA corrisponda al nome comunemente attribuitogli³⁹, quello per l'appunto di sistema presidenziale; e questo anzitutto per il ruolo in esso costituzionalmente assegnato ed effettivamente svolto dalle altre forze di bilanciamento politico, il Congresso, da un lato, e la giustizia costituzionale, dall'altro⁴⁰. Negli Stati Uniti, per quanto non sia presente un esecutivo bicefalo e le due figure del capo del governo e del capo dello Stato siano quindi riunite nella medesima persona, la concentrazione del potere

esecutivo nelle mani del secondo, la medesima che di fatto consente al presidente di «governare attraverso decreti quando non può contare sull'appoggio del congresso», in genere tuttavia, perlomeno in politica interna, non ha determinato un depotenziamento dell'istituzione parlamentare, nel senso che sin qui ancora hanno funzionato le garanzie costituzionali contro il «presidenzialismo imperiale»⁴¹.

Prendendo le mosse, inoltre, da una classificazione come quella di Shugart e Carey e utilizzandola come riferimento per misurare il carattere più o meno presidenziale, o presidenziale più o meno puro, dei sistemi di governo degli stati europei in trasformazione, si perviene al palesarsi del paradosso che il sistema di governo degli Stati Uniti sarebbe più 'presidenziale', ma quindi anche meno parlamentare, di quello della Russia, classificato da Shugart e Carey come presidial-parlamentare. Un assunto questo insostenibile, tanto più che la concentrazione di potere effettivamente in capo al presidente russo di sicuro non si può più 'misurare' a partire dalla semplice lettera della costituzione vigente del 12 dicembre 1993⁴². Questa, la prima costituzione 'democratica' russa, entrata in vigore sotto la presidenza Jelzin, non ha infatti più «alcuna efficacia vincolante, né politica, né giuridica» e possiede, in quanto «costituzione solo apparente» (*Scheinverfassung*) carattere esclusivamente «declaratorio»⁴³. Al più tardi dal 2012, cioè dall'inizio del terzo mandato di Vladimir Putin come Presidente della Federazione Russa (2000-2004; 2004-2008; 2012-2018; 2018-[2024]) e nonostante la costituzione del 1993, secondo la quale a nominare il Capo del governo doveva essere il Presidente, eletto direttamente ma con il consenso del-

la Duma⁴⁴, a cui spetta anche il potere di dimissionarlo con un voto di sfiducia secondo la norma base del sistema parlamentare di governo⁴⁵, si è piuttosto affermato in Russia un «costituzionalismo autoritario» e «strutture di potere autocratiche» al posto del «costituzionalismo democratico», cui pure era ispirata la costituzione scritta in vigore; il parlamento, istituzionalmente molto «debole», non è infatti in grado di controbilanciare efficacemente la «concentrazione di potere in capo al Presidente»⁴⁶. Tale concentrazione di potere è il risultato di una calcolata e continua azione extracostituzionale e anticostituzionale di silenziamento ed espropriazione, da parte del Capo dello Stato, dei poteri di tutte le altre istituzioni di governo. Il Presidente è il vero «centro del potere politico»⁴⁷; a lui, la cui durata in carica è stata già portata, attraverso una modifica costituzionale del 2008, a 6 anni (in luogo dei 4 iniziali), e il cui mandato come Presidente della Federazione Russa gli potrà ora essere rinnovato, pur avendo già svolto due mandati, se si ricandiderà alle prossime elezioni del 2024 ed eventualmente a quelle successive del 2030 (secondo una legge firmata da Putin lo scorso 5 aprile 2021), spettavano già poteri enormi. Secondo la costituzione il Presidente deteneva infatti: il «potere di indirizzo» (*Richtlinien*) in politica interna ed estera; il potere di guidare le sedute del governo; il potere di licenziare quest'ultimo, cui è riconosciuto solo il potere residuale di 'dare esecuzione' alle misure politiche, e di licenziarlo collettivamente; il potere di guida delle forze armate; il potere di proclamare lo stato di eccezione; il potere di dichiarare la guerra; di comporre le divergenze tra organi statali e federali; di proposta e/o nomina e/o licenziamento nell'occupazione

di talune cariche pubbliche, come quelle di giudice costituzionale o procuratore generale⁴⁸. A tutte queste competenze del Presidente si sono poi aggiunte nella «prassi costituzionale», già sotto Jelzin ma ancora di più sotto Putin, nuovi poteri a scapito della posizione stavolta del Capo del governo, diventato sempre più debole all'interno dell'iniziale «esecutivo duale», soprattutto per la complicità di Medvedev e la sua soggezione ai piani di Putin di cui, come Capo del governo, ha agevolato l'ascesa e la concentrazione di potere⁴⁹.

L'espropriazione si è compiuta evidentemente non solo ai danni dell'autonomia del Capo del governo e dell'istituzione Governo nel suo insieme, ma anche del Parlamento, che, in caso di voto di sfiducia, può essere sciolto dal Presidente in alternativa al licenziamento del Capo del governo. Il parlamento nel suo complesso (Duma e Consiglio federale), d'altronde, non gode nemmeno in costituzione di espliciti poteri di controllo dell'esecutivo, anche se questi gli sono stati riconosciuti dalla Corte costituzionale nel 2004⁵⁰. Esso condivide con il Presidente l'iniziativa legislativa, a differenza che negli USA; deve organizzare in entrambe le Camere una maggioranza dei 2/3 per superare il veto sospensivo del Presidente, proprio come negli USA; può però essere sciolto dal Presidente⁵¹, a differenza che negli USA.

Il Parlamento russo, in seguito all'introduzione di una nuova legge elettorale con premio di maggioranza, è inoltre diventato sotto Putin una vera e propria macchina da acclamazione⁵². Con Putin anche il potere di organizzazione è stato assorbito dal Presidente⁵³: già nel 1994 tre ministeri vennero sottoposti per decreto all'autorità del Presidente, togliendo qualsiasi autonomia

ai singoli ministri. Nessun reale contro-potere può provenire dalle istituzioni della giustizia e nemmeno dalla Corte costituzionale; quest'ultima può certo avviare un procedimento d'*impeachment* nei confronti del Presidente, ma deve farlo insieme alle due Camere del Parlamento e al massimo tribunale, la qual cosa rende assai difficoltoso l'avvio del procedimento⁵⁴. La spinta politica di «ricentralizzazione» dello Stato in capo al Presidente è poi avvenuta, infine, ai danni dei singoli stati della Federazione, col sacrificio dunque anche del principio della divisione verticale (o federale) dei poteri⁵⁵. La stessa Corte costituzionale giudicò conforme alla costituzione una legge del 2005 che aboliva l'origine elettiva dei Governatori degli Stati della Federazione che da qui in poi avrebbero potuto essere nominati dal Presidente⁵⁶.

Insomma, tirando le fila, non è certo un caso se, per un verso, nel *Landbeitrag* sulla Russia di Silvia von Steindorff si rinuncia a parlare per la Russia di sistema «presidial-parlamentare» e si utilizza invece la definizione di «costituzionalismo autoritario»⁵⁷, e se, per altro verso, gli stessi curatori vedono nella Russia all'opera quell'«*excessiver Exekutionalismus*» che caratterizza peraltro molti stati costituzionali dell'Europa centrale e orientale⁵⁸; non vi è alcun dubbio che qui, da un lato, la costituzione è ridotta ad un *device* per la legittimazione del potere come in tutti gli stati a costituzionalismo autoritario da un lato, e che, dall'altro, non è rispettata alcuna differenziazione dei titolari dei poteri, vanificando il significato primo di ogni costituzione scritta, il contenimento del potere e la garanzia dei diritti individuali da ogni abuso da parte dello Stato.

Rebus sic stantibus, da quanto detto si può allora dedurre senz'altro che nella Rus-

sia postsovietica l'abnorme e incostituzionale concentrazione di potere nella figura del capo dello Stato, nel presidente Putin, non può in nessun caso giustificare un accostamento del suo sistema di governo con quello vigente negli USA, tantomeno per difetto. E la sequenza della classificazione di Shugart e Carey, che doveva fornire una griglia per la comparazione dei sistemi di governo degli stati dell'Europa geografica, anche di quelli in trasformazione, evidentemente non regge alla prova del travaso in essa degli esiti della ricerca dei singoli *Länderberichte*.

La classificazione degli studiosi statunitensi regge ancor meno quando si parla di presidenzialismo puro per stati dell'Europa orientale come la Bielorussia, per stati postsovietici centralasiatici come l'Azerbaijan, o anche per la Turchia⁵⁹.

In Bielorussia, dove la costituzione del 1994 aveva previsto espressamente l'introduzione di un sistema presidenziale⁶⁰, assicurando al Presidente una posizione «quasi monarchica» come capo dello Stato, una potestà esecutiva quasi illimitata con potere di nomina e licenziamento del Premier e dei ministri⁶¹, ampia possibilità di intervenire sul corso della legislazione⁶² e addirittura di influire pesantemente sulla stessa composizione del Parlamento⁶³, la carta costituzionale è di fatto totalmente ignorata nelle parti che garantiscono i diritti individuali civili e politici, l'indipendenza della magistratura e quella della stessa corte costituzionale, l'autogoverno dell'amministrazione locale e la sottomissione al governo dell'amministrazione statale⁶⁴. Non solo, la costituzione è stata anche modificata più volte, in particolare attraverso il ricorso allo strumento referendario, nel senso di accrescere ulteriormen-

te la concentrazione del potere nelle mani del Presidente. Essa, infatti, è stata modificata con referendum dapprima nel 1995, quando il presidente si assicurò il potere di sciogliere il parlamento, e poi di nuovo nel 2004, per consentire sempre al Presidente la sua rielezione illimitata⁶⁵. Si può dire che nel momento stesso in cui la costituzione è stata piegata a veicolo di massimizzazione dei poteri del Presidente, è stata per ciò stesso accantonata, particolarmente nelle determinazioni che prevedevano un esecutivo duale e la collaborazione del Parlamento bicamerale alla legislazione e alla formazione dell'esecutivo. Si è così determinata una tale «patrimonializzazione della realtà costituzionale» e si è lasciata prevalere a tal punto la dominanza di «reti informali» e di «relazioni tradizionali Patron-Klient» di sovietica memoria⁶⁶, da occultare completamente alla vista la reale costituzione del paese e vanificare qualsiasi tentativo di classificazione del sistema di governo bielorusso lungo la linea di sviluppo dal presidenzialismo al parlamentarismo e viceversa disegnato dalla classificazione statunitense richiamata.

Ancor meno riconducibile univocamente a un sistema presidenziale di governo è la situazione nella 'repubblica' dell'Azerbaijan, dove la forma di stato si è andata gradualmente trasfigurando in 'monarchia'; questo, in particolare, dopo il carattere quasi ereditario assunto dall'ufficio del Presidente, reso trasmissibile prima di padre in figlio e dopo anche da marito a moglie in seguito a due dei ben 29 referendum indetti nel 2016⁶⁷. La circostanza che l'Azerbaijan, divenuto repubblica indipendente il 18 ottobre 1991, siede all'interno del Consiglio d'Europa (vi entrò insieme all'Armenia) dal 2001, anziché rassicurare,

inquieta. Ancor più inspiegabile appare, infatti, che l'evoluzione di questa repubblica verso uno «stato autoritario»⁶⁸ abbia potuto aver luogo negli ultimi 20 anni, nonostante e al di là della sua appartenenza al suddetto consesso europeo⁶⁹. Particolarmente estraniante risulta poi che ciò sia potuto avvenire attraverso una lenta ma inarrestabile modifica formale, in tre ondate (2002, 2008/09 e soprattutto 2016), della prima costituzione post-sovietica del 1995, che pure aveva accolto il principio della distinzione dei tre poteri dello Stato⁷⁰. In particolare le 29 modifiche costituzionali del 2016, varate dal Presidente sotto forma di decreti e poi sottoposte con successo prima al vaglio della Corte costituzionale e poi all'approvazione diretta del popolo, conseguirono tutte le possibili modifiche necessarie al mantenimento e all'accrescimento del potere in capo al Presidente: l'abolizione delle soglie di età per l'accesso alla carica di Presidente (art. 100 Cost.), l'estensione temporale della durata in carica del Presidente da 5 a 7 anni (art. 101 Cost) e, infine, l'introduzione della carica di primo vicepresidente, carica che il Presidente Ilham Aliyev, al potere dal 2003, quando succedette a suo padre Heyder, intende evidentemente attribuire a sua moglie. Comunque, tutte queste modifiche costituzionali non avevano altro scopo e altro effetto che quello di consolidare ulteriormente «la già presente asimmetria tra un presidente forte e un parlamento debole»⁷¹. L'obiettivo ha potuto essere raggiunto anche attraverso il ricorso disinvolto a strumenti, metodi e poteri politici di governo chiaramente in spregio del principio democratico: l'occupazione della maggioranza dei seggi del parlamento con membri del partito di governo del Presidente (YAP, Partito del Nuo-

vo Azerbaigian), non da ultimo anche attraverso l'esercizio d'influenza sulle elezioni, il potere del Presidente di nominare tutti i membri del governo e i funzionari ministeriali e di abolire e istituire nuovi ministeri e di sottoporli direttamente alla sua direzione, l'obbligo per funzionari pubblici, insegnanti e medici di prendere la tessera del partito del Presidente (un partito che, fondato all'inizio del mandato presidenziale è nel frattempo divenuto un partito di massa)⁷², il potere presidenziale di proposta nella nomina dei giudici costituzionali anche se la nomina spetta formalmente al Parlamento, la massiva repressione dei diritti fondamentali dei cittadini nonostante la garanzia costituzionale degli stessi, le fitte trame di corruzione che tengono insieme il sistema politico. In un sistema di governo dove è ormai andato perso il valore della costituzione scritta assolutamente vana risulta qualsiasi classificazione dello stesso come presidenziale, più o meno puro, una volta ampiamente documentato il suo carattere «autoritario»⁷³. La 'copertura' politica prestata dalla Russia alla pratica di governo del presidente azero rende evidentemente la sua azione ancora più vicina allo stile di un 'monarca' e ancora più 'sciolta' nei confronti del diritto costituzionale scritto di quanto sia concesso al presidente di uno Stato come la Russia, chiamata anche a incarnare il ruolo di grande potenza internazionale.

Infine, anche la definizione della Turchia come stato presidenziale puro per forma di governo, oltre che regime ibrido (prima democrazia deficitaria) per qualità della democrazia⁷⁴, rischia di essere fuorviante. Una caratterizzazione in senso presidenzialistico del sistema di governo della Repubblica turca è ancora più equivoca in

particolare alla luce di ciò che è avvenuto dopo il colpo di stato del 15 luglio 2016 che ha portato, anzitutto, a una proclamazione dello stato di emergenza, protrattosi, con pesante limitazione dei diritti fondamentali, sino al 19 luglio 2018, e poi al varo di più di 30 decreti.

Immane effetto di queste vicende è stata la dilazione in un futuro improbabile dell'ingresso nell'EU della Turchia, che aveva iniziato le trattative in questo senso nel 2005⁷⁵, ma più in generale il blocco dell'europeizzazione dell'ordinamento costituzionale del Paese. La Turchia, infatti, a partire dal 2019, dopo essere passata per la modifica di ben 69 articoli della sua costituzione risalente al 1982⁷⁶, si è trasformata, non solo in un sistema cosiddetto «presidenziale», da un lato, ma anche in un regime «ibrido sui generis», dall'altro, nel senso che in esso «sono diventati strutturali diversi deficit democratici, che hanno sviluppato una propria logica funzionale e che ora cercano una modalità di adattamento al nuovo esecutivo presidenziale costituzionalmente rafforzato»⁷⁷.

Poco importa, oggi, se il punto di partenza dell'evoluzione storico-politico-costituzionale della repubblica turca è stato, dal 1950, quello di una «democrazia parlamentare», e se, secondo il testo originario della costituzione del 1982, ancora oggi vigente, il governo, formato da un Consiglio dei ministri e da un presidente del Consiglio, doveva scaturire dal parlamento verso il quale era anche responsabile⁷⁸. Se nel testo originario della costituzione al Presidente della Repubblica, come capo dello Stato, spettavano poteri insolitamente ampi (oltre ad avere le consuete funzioni rappresentative connesse all'ufficio, egli poteva anche, proprio come un monarca

costituzionale ottocentesco, «esercitare efficacemente potere di veto sulla legislazione» e nominare alle cariche pubbliche «nell'amministrazione, nella giustizia, nelle università, e nell'esercito»⁷⁹), dopo la modifica costituzionale del 2017, con cui sono stati approvati ben 69 emendamenti costituzionali e il cui esito è stato subito dopo confermato da un referendum (16 aprile 2017), il primo obiettivo dell'AKP (Partito della giustizia e del progresso, fondato nel 2001 da Erdogan e prima forza politica del paese dal 2002) pare essere diventato ormai quello di concentrare tutto il potere politico nelle mani del Presidente⁸⁰, eletto direttamente dal popolo a partire dal 2014. Ben poca forza attenuante può essere attribuita alla circostanza che un tale progetto di «presidenzializzazione del sistema politico»⁸¹ sia portato avanti da un governo eletto, se dietro questo si cela un partito come l'AKP che ha ereditato dal kemalismo la «sfiducia nei confronti della contingenza della politica democratica», che non tollera «pluralismo» e «opposizione politica, né parlamentare, né extraparlamentare», che ha come obiettivo la sua affermazione come «partito unico di governo», e, soprattutto, «il depotenziamento del parlamento»⁸².

Dopo la riforma costituzionale del 2017 e in particolare a partire dal 2019, peraltro, il ruolo della Grande assemblea nazionale turca è stato ulteriormente ridimensionato politicamente dalla concentrazione nelle mani del Presidente delle funzioni del Capo dello Stato e del Capo del governo⁸³, nonché dal fatto di essere il Presidente anche il capo del partito di maggioranza in Parlamento e di riuscire così a dominare l'istituzione parlamentare anche dall'interno⁸⁴. Gioca a suo favore infatti anche il tipo di si-

stema elettorale, sostanzialmente proporzionale D'Hondt, che presenta però tutta una serie di caratteristiche che avvantaggiano il partito o i partiti della maggioranza. Esso prevede infatti: sin dal 1980 una soglia di sbarramento nazionale molto alta (10%) e una soglia per singolo collegio ancora più alta (25 %) ⁸⁵; le *Zwischenwahlen* (elezioni di medio termine) per i seggi resisi vacanti, che contribuiscono a mantenere sempre vivo il clima della competizione elettorale; l'attribuzione di 100 seggi esclusivamente su collegio nazionale, assegnati di conseguenza ai partiti che si presentano in tutti i collegi e in particolare al partito di maggioranza, attraverso la cui leadership è dato al Presidente/Premier anche di determinare la disciplina del/i gruppo/i parlamentare/i della maggioranza; lo svolgersi contemporaneo delle elezioni per il Presidente e per la Grande assemblea nazionale, con immancabile effetto di trascinamento del risultato delle prime sulle seconde. Il sistema elettorale presenta insomma tante e tali caratteristiche atte a innalzarne il grado di disproporzionalità, da rendere altamente 'artificiali' le maggioranze parlamentari ⁸⁶ e da piegare l'istituzione parlamentare a docile strumento nelle mani dell'esecutivo.

Insomma, non è certo un caso se la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa si sia posta l'interrogativo se la Turchia sia oggi ancora uno Stato di diritto ⁸⁷. Si può affermare, infatti, che attraverso la presidenzializzazione del sistema politico si è giunti direttamente, di fatto, alla sua autocratizzazione. Se con l'abolizione della figura del Capo del governo e dell'istituzione del Consiglio dei ministri, e con il nuovo potere del Presidente di nominare e licenziare i suoi ministri, il Parlamento non dispone ormai più della possibilità di influire direttamen-

te sull'esecutivo ⁸⁸, con la perdita del diritto d'interpellanza il parlamento ha perso anche il suo potere di esercitare un controllo indiretto su di esso. Non solo, il parlamento rischia addirittura la perdita totale del suo potere legislativo: attraverso un'oculata politica di occupazione dei seggi parlamentari con deputati di provata lealtà, il Presidente può giungere addirittura a inibire la presentazione da parte dei parlamentari di proposte di legge a lui sgradite. Per giunta, ora, al veto del Presidente l'assemblea deve opporre non più la maggioranza semplice dei presenti ma la maggioranza dei suoi membri, e la possibilità già prima esistente per il Presidente di metter mano al regolamento interno dell'assemblea lo autorizza ora anche a tagliare il tempo degli interventi dei parlamentari e a limitare più in generale con altri mezzi i diritti dell'opposizione ⁹⁰.

4. Qualche considerazione provvisoria

Come emerge chiaramente dagli scavi di grande utilità storico-costituzional-comparatistica effettuati nei *Länderberichte* del 5° volume dell'*Handbuch* qui al centro dell'attenzione, il ricorso ad una terminologia pseudo-tecnica e asettica, come quella che si cela dietro l'etichetta di «presidenzialismo» per rubricare il fenomeno del «costituzionalismo autoritario», quale affermatosi nel corso dell'ultimo trentennio in particolare negli stati in trasformazione dell'Europa centrale e orientale, non porta molto lontano e, anzi, può prestare il fianco a equivoci interpretativi. In questi casi si ha piuttosto a che fare, in genere, con un costituzionalismo che serve soprat-

tutto alla «legittimazione» e alla «stabilizzazione» del potere⁹¹, anziché alla sua limitazione e razionalizzazione in funzione di garanzia.

Parimenti netta è, per altro verso, la percezione che in questi stati in trasformazione non è attraverso la 'misurazione' nel tempo della 'qualità' della democrazia (più o meno «liberale», «deficitaria», «difettosa» [*«Defektdemokratie»*], o addirittura «illiberale»⁹²) che si può sottrarre al piano inclinato della tipizzazione storico-costituzionale la definizione della costituzione in senso lato di questi stati in trasformazione, il cui sistema di governo è solitamente qualificato, con uno sforzo di sintesi tanto sublimante quanto improduttivo, come «ibrido», cioè caratterizzato dalla compresenza di «caratteri di potere insieme democratico e autoritario»⁹³. Come se, anche all'interno di un sistema di governo formalmente democratico-parlamentare, l'azione o la pressione esercitata dall'esecutivo sulle altre istituzioni di governo o anche su una sola di esse, ad esempio il parlamento o la corte costituzionale, per comprimerne il raggio di competenze o la sfera di azione in dispregio del principio della divisione dei poteri, non abbia in genere come premessa a monte e/o conseguenza a valle, anche la compressione dei diritti fondamentali di libertà, anche politici e giudiziari, degli individui o cittadini. La condizione dei loro diritti all'interno di un sistema di governo rientra e deve rientrare a tutti gli effetti nella definizione complessiva del sistema. I cittadini, anche semplicemente in quanto tali (più o meno attivi o passivi nell'esercizio dei loro diritti di partecipazione politica, più o meno associati o organizzati politicamente), costituiscono le 'ruote' del sistema politico complessivo e la base

imprescindibile della sua legittimazione, quale in un sistema democratico si esprime per eccellenza nel momento delle elezioni. Di certo, come ha affermato Hans Boldt, un sistema di governo appare come un sistema politico nel senso proprio del termine solo allorché si passa a considerare la relazione tra le istituzioni dello Stato e gli individui⁹⁴.

Al posto di tante disquisizioni sui sistemi cosiddetti ibridi di governo, e proprio partendo piuttosto dall'assunto che la realizzazione del pieno Stato costituzionale di diritto non può essere disgiunta da un processo altrettanto profondo di democratizzazione, appare piuttosto vero, come ha giustamente osservato sempre Hans Boldt ormai trent'anni fa, che quando «ci sono stati che possiedono una costituzione scritta ma non conoscono il principio della divisione dei poteri», o, ci sono stati «che rigettano la divisione dei poteri, vista come ostacolo all'affermazione di una volontà politica unitaria, sia essa di una 'classe' o del 'popolo'», come secondo Boldt si osservava negli stati cosiddetti socialisti quali l'Unione sovietica o la DDR, allora «è a causa della soppressione della divisione dei poteri che stati di questo tipo sono [possono essere] detti 'dittature'»⁹⁵, nonostante si presentino come stati formalmente costituzionali.

Del resto, è difficile respingere in toto il sospetto che proprio il progetto paternalistico di europeizzazione, coltivato in seno alle istituzioni transnazionali europee ma anche alle organizzazioni sovra- o trans-europee⁹⁶, un progetto che del resto ha trovato delle forme inequivocabili di cristallizzazione nella formulazione dei Criteri di Copenhagen e del cosiddetto «Meccanismo per lo Stato di diritto»⁹⁷, non abbia mancato di scatenare, com'era d'altronde prevedibile, oltre che potenti stimoli alla

giuridicizzazione dello Stato (notoriamente assai meno sensibili si sono rivelati quelli alla democratizzazione), anche «contromovimenti», altrettanto inarrestabili, nella direzione «del rafforzamento e dello sviluppo delle capacità di azione dell'esecutivo» all'interno dei singoli stati⁹⁸. Contromovimenti che, a ben vedere, sono anche all'origine di quel fenomeno che nelle democrazie parlamentari dell'Europa occidentale è registrato, con inquietudine ma allo stesso tempo con malcelata dissimulazione, come un (presunto) processo in atto di «deparlamentarizzazione»⁹⁹. Come se dalla crisi dell'istituzione parlamentare, sia a livello statale-nazionale, sia a livello

lo europeo, si possa uscire pensando a un futuro senza di essa, anziché a una riforma dei suoi basamenti; anzitutto una riforma del sistema dei partiti e delle modalità democratiche di partecipazione politica, in modo da trattenere 'in positivo' gli spunti di riflessione critica dentro ad una cornice discorsiva che ha al centro un «neo-parlamentarismo»¹⁰⁰, e non un antiparlamentarismo di maniera, lo stesso che già tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento ha mostrato tutto il suo carattere strumentale.

* Questo saggio muove da una lettura ragionata e intende offrire una serie di riflessioni, di carattere prevalentemente metodologico, a metà strada tra la storia costituzionale e la scienza politica, sul volume A. Benz, S. Bröckler, H.-J. Lauth (Hg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 20. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Band 5: seit 1989*, hrsg. in Verbindung mit P. Brandt, W. Daum, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz Verlag, 2019, 1752 pp. (da qui in poi *Handbuch*, 5). Avvertenza: tutte le traduzioni dal testo, ove non diversamente segnalato, sono dell'Autrice; i rinvii di pagine, ove non meglio specificati, sono al volume 5 dell'*Handbuch* cit.

¹ Per il concetto di costituzione «in senso largo» in H. Boldt, cfr. la sua *Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 1: Von den Anfängen bis zum Ende des älteren deutschen Reiches 1806*, München, Deutsche Taschenbuch Verlag, 1990², p. 10 e inoltre H. Boldt, *Einführung in*

die deutsche Verfassungsgeschichte, Düsseldorf, Droste, 1984, pp. 7, 17-20, e soprattutto 87, 103, 174-175 (su Stato e Costituzione).

² A. Schlegelmilch, *Verfassungsbe-griff und Verfassungsvergleich*, in *Einleitung*, a P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, W. Daum (Hg.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, 1: *Um 1800*, Bonn, Dietz Verlag, 2006, pp. 7-17.

³ I numeri 2, 3, 4 della *Reihe B* della serie sul XX secolo sono ancora in via di pubblicazione.

⁴ A. Benz, S. Bröckler, H.-J. Lauth, *Editorische Vorbemerkung der Herausgeber*, in *Handbuch*, 5, pp. 9-14, qui p. 11.

⁵ P. Schiffauer, *Europäische Union*, in *Handbuch*, 5, pp. 199-253, qui p. 220.

⁶ Stato e costituzione si intitola la raccolta degli scritti del padre della storiografia politico-costituzionale tedesca, il grande Otto Hintze (*Staat und Verfassung* (*Gesammelte Abhandlungen zur*

allgemeinen Verfassungsgeschichte, hrsg. von G. Oestreich, mit einer Einleitung von F. Hartung, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1970³ [*Gesammelte Abhandlungen*, Bd. 1]) che «ha inteso la storia costituzionale come storia dello sviluppo degli stati, della formazione dello stato» (Boldt, *Einführung*, cit., p. 133). Sul nesso stato-costituzione ci si limita qui a rinviare, tra i fondamentali contributi di P. Schiera sull'argomento, a *Tra costituzione e storia costituzionale: la crisi dello Stato*, in P. Schiera, *Lo Stato moderno, Origini e degenerazioni*, Bologna, CLUEB, 2004, pp. 131-158.

⁷ L'*Handbuch*, 5, che contiene anche un rapporto su Gran Bretagna e Irlanda del Nord, è stato chiuso prima del 31 gennaio 2021, data che segna il distacco definitivo del Regno Unito dall'Unione europea.

⁸ Così Schiffauer, *Europäische Union* cit., p. 199.

⁹ Sulla *multi-level governance* d'obbligo il rinvio a L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and*

European Integration, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

¹⁰ Schiffauer, *Europäische Union* cit., p. 220.

¹¹ Sulle diverse fasi dell'«allargamento» dell'Europa: dalle tre comunità europee del 1989, in cui rientravano i 12 stati membri (Belgio, Danimarca, Germania (occidentale), Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito) con una popolazione di circa 324 milioni di persone, si è passati attraverso l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, di Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria e Cipro nel 2004, di Bulgaria e Romania nel 2007, e infine della Croazia nel luglio 2013, a un'Unione di 28 stati membri (oggi 27 dopo la Brexit) con oltre 500 milioni (509) di persone (circa 447 mln dopo l'uscita del Regno Unito) si veda ivi, p. 202.

¹² Sul *Regierungssystem* dell'UE, ivi, p. 219.

¹³ Sulla difficoltà di utilizzare il concetto di costituzione con riferimento ad un ordinamento internazionale, dove il concetto, rinviando a un «diritto superiore», pone immediatamente «il problema del suo rapporto con il diritto costituzionale nazionale in un costituzionalismo multilivello (*Mehrebenenkonstitutionalismus*), che può essere inteso o come pluralità o come gerarchia di diritto», cfr. A. Benz, *Außereuropäische Verfassungsentwicklung*, in *Handbuch*, 5, pp. 34-61, qui p. 57.

¹⁴ T. Yldiz (Duisburg-Essen), *Türkei*, in *Handbuch*, 5, pp. 1589-1623, qui p. 1589. Sulla Turchia si tornerà anche più avanti (cfr. par. 3).

¹⁵ R. Valle, *Genealogie del costituzionalismo in Russia dal XVIII al XX secolo*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 33, 2017, pp. 11-47.

¹⁶ S. von Steinsdorff (Berlin), *Russland*, in *Handbuch*, 5, pp. 1291-1331, qui 1291.

¹⁷ Sui trattati costitutivi dell'Unione Europea, come la Comunità europea è detta dal 1992, cfr. Schiffauer, *Europäische Union* cit., in part. sul: - Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1992, che faceva poggiare l'Unione sui tre pilastri 1) di un governo europeo in campo economico, in particolare attraverso l'introduzione di un mercato unico, attraverso la Comunità europea (al posto della sin qui denominata Comunità economica europea), 2) di un governo europeo in materia di politica estera e della sicurezza comune (PESC), 3) della cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI), e prima della cui entrata in vigore furono precisati anche dal Consiglio d'Europa i cosiddetti Criteri di Copenhagen (vedi *infra* alla nota 19), (pp. 205-206); - Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 ma entrato in vigore il 1° maggio 1999 (pp. 207-208); - Trattato di Nizza, firmato il 14 febbraio 2001, ma entrato in vigore, dopo il secondo referendum in merito dell'Irlanda, il 1° febbraio 2003 (pp. 209-210); - infine, Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, attraverso cui i trattati precedenti furono fatti confluire in un Trattato sull'Unione Europea (TUE), che contiene l'ordinamento costituzionale di base, e in un Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che contiene norme dettagliate sulle politiche dell'Unione e sul modo di lavorare dei suoi organi (p. 214). Attraverso il TUE e il TFUE finalmente l'Unione, con l'accantonamento dei precedenti 3 pilastri, ha ottenuto una personalità giuridica unitaria. Col Trattato di Lisbona, con cui l'Europa ha raggiunto «una stabile cornice istituzionale» (p. 216), sono state accolte anche, sia le principali determinazioni contenute nel Progetto di un «Trattato relativo a una Costituzione per l'Europa», elaborato da una Convenzione riunitasi a

Bruxelles tra il 28 febbraio 2002 e il 10 luglio 2003 su proposta del Consiglio Europeo (pp. 210-211), sia la Carta dei diritti fondamentali, pure elaborata dalla suddetta Convenzione, a cui sono sottoposti gli organi dell'Unione e non immediatamente quelli dei singoli stati, ma dichiarata di pari valore giuridico dei trattati (pp. 233-234; in merito ai *Grundrechte* della Carta, cfr. A. Benz, H.-J. Lauth, S. Bröckler, *Verfassungsentwicklung in Europa seit 1989: Eine vergleichende Synthese der Strukturen, Prozesse und Veränderungen*, in *Handbuch*, 5, pp. 62-128, qui 94-5). Nel Trattato furono inoltre accolte determinazioni sulle singole politiche dell'Unione e sul modo di lavorare dei suoi organi, oltre ad altre determinazioni generali e finali (sui lavori della convenzione cfr. <<http://european-convention.europa.eu/IT/enjeux/enjeux60a3.html>> [8 aprile 2021]. Per questa via, però, il Trattato non arriva comunque a potersi sostituire a una «carta costituzionale in senso formale» (Schiffauer, *Europäische Union* cit., pp. 216 ss.).

¹⁸ Benz, Bröckler, Lauth, *Editorische Vorbemerkung* cit., p. 11.

¹⁹ Con i criteri di Copenhagen, stabiliti per la prima volta nel 1993 dal Consiglio europeo in vista delle richieste d'ingresso in Europa degli Stati dell'Europa centrale e orientale dopo il 1989, s'intendono i criteri minimi da soddisfare o cui devono uniformarsi le costituzioni e i sistemi di governo degli Stati che desiderano entrare a far parte dell'Unione. Sono questi sostanzialmente criteri sia politici (istituzioni stabili a difesa dello stato di diritto, della democrazia, dei diritti fondamentali dell'uomo e delle minoranze) che economici (esistenza di un'economia di mercato), in seguito precisati in occasione del Consiglio europeo di Madrid del 1995, e che oggi si ritrovano nell'art. 49 e nell'art. 6, §1 del Trattato sull'Unione Europea (TUE).

Complessivamente sono entrati a far parte dell'Unione Europea 10 stati dell'ex blocco orientale e due dell'ex Iugoslavia (p. 68). Nell'elaborazione di questi criteri minimi e nell'assistenza agli stati dell'Europa centro-orientale che si apprestavano a transitare alla democrazia, un importante ruolo consultivo ha svolto anche la cosiddetta Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa creata nel 1990 (Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 68, ma anche 97).

²⁰ Altri Stati che chiedono di entrare nell'EU ma che non soddisfano i criteri di Copenhagen sono quattro dell'Ex Iugoslavia (Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro) e inoltre l'Albania (2014) (ivi, p. 72; ma sugli stati ex iugoslavi v. anche p. 97).

²¹ Cfr. Steindorff, *Russland* cit., p. 1319. Sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Roma, 1950), istituita dentro la cornice di diritto internazionale del Consiglio d'Europa, e in particolare sulle ripetute violazioni da parte della Federazione russa, nell'ultimo decennio circa, del diritto della Convenzione, come pure sul rifiuto della Russia di riconoscere il vincolo dei suoi tribunali ai pronunciamenti della Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo, cfr. R.P. Schenke (Würzburg), J. Weismantel (München), *Europäische Menschenrechtskonvention*, in *Handbuch*, 5, pp. 171-197, qui p. 196.

²² H.-J. Lauth, *Grundlinien der sozialökonomischen, sozialkulturellen und gesellschaftspolitischen Entwicklung in Europa*, in *Handbuch*, 5, pp. 15-33, qui p. 21.

²³ Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 65 e 76, nota 25.

²⁴ Un regresso della democrazia si sarebbe registrato solo in alcuni paesi, tra cui l'Italia [!], la Grecia e la Spagna (ivi, p. 64). In Italia la crisi della democrazia deriverebbe dalla crisi dei partiti, e il crescente calo di fiducia in essi

avrebbe portato allo sviluppo di partiti cosiddetti populistici (così *ibidem*, ma anche pp. 80-81), ma deriverebbe anche dalla fragilità della libertà di stampa, dato lo stretto legame qui osservabile tra i maggiori detentori dei media e i principali soggetti del potere economico, che ha fatto balzare l'Italia in cima alla classifica degli stati europei per concentrazione dei media, attirando anche l'attenzione critica dell'Unione e del Consiglio d'Europa (pp. 84-86).

²⁵ Dal report su *Großbritannien und Nordirland* di S. Schieren (in *Handbuch*, 5, pp. 255-292), emerge il processo di progressiva apertura britannica alle influenze europee a partire dalla fine dell'amministrazione Thatcher (1990), ma già dall'ingresso nella Comunità economica europea nel 1973. Segni di quest'apertura sono: l'entrata in crisi della dottrina della sovranità parlamentare, la problematizzazione del rapporto tra lo Stato e il cittadino e il consolidarsi del diritto amministrativo, l'apertura del dibattito intorno ai diritti fondamentali che ha condotto all'approvazione dello *Human Rights Act* nel 1998 sotto il governo Blair (p. 278), il riconoscimento per la prima volta di leggi di rango costituzionale (*constitutional statutes*), cioè di leggi che non possono essere abrogate da una legge successiva 'implicitamente', vale a dire senza espressione di una chiara volontà in questo senso del parlamento. È quest'ultimo in particolare il caso dei trattati europei (pp. 265-267, 276), tanto è vero che l'*European Union Act* del 2011 ha posto un pronunciamento del parlamento come condizione per la modifica dei trattati con l'Unione (p. 269), mentre il precedente referendum del 23 giugno 2016 non poteva avere se non valore consultivo. Per questo l'accordo per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione (*Withdrawal Agreement*) fu approvato da entrambe le Camere del Parlamento di Westminster

il 22 gennaio 2020, spianando definitivamente la strada all'abbandono, il 31 gennaio 2020, dell'Unione e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Altri segni, *last but not least*, della recente modifica della costituzione inglese sono colti: nel passaggio da un governo di gabinetto, di cui la Gran Bretagna è considerata il prototipo, al *prime ministerial government* (pp. 270-271), dove i poteri del premier sono «enormi»; nella graduale sostituzione a partire dalla fine della seconda guerra mondiale della *common law* da parte della *statute law*, con conseguente riduzione del potere dei giudici (p. 283); nell'apertura nel 2009 della Supreme Court come massimo tribunale del paese («la più sostanziale modifica della costituzione dal 1911»), la stessa che con la sua sentenza del 24 giugno 2017 ha segnato la via procedurale (parlamentare) per l'uscita della GB dall'Unione (p. 285), e che ha soppiantato l'*Appellate Committee of the House of Lords*, il tribunale che con i suoi Law Lords partecipava sia a processi di legislazione sia all'esercizio del potere esecutivo con il suo presidente, il Lord Chancellor, che come membro del cabinet esprimeva le sue preferenze sulla nomina dei giudici (pp. 284-285); nella estensione, mutuando dall'Europa e dalla Germania in primis, del *judicial review*, inteso però non come controllo giudiziario sul legislatore ma come controllo del governo e della sua amministrazione, in una «estensione del giudiziario» che è stata giudicata estrema e con forti ripercussioni peraltro sulla sovranità parlamentare, e che è stata al centro della campagna dei sostenitori della Brexit (p. 286).

²⁶ E.-Ch. Hornig nel suo contributo *Italien* (in *Handbuch*, 5, pp. 577-606), non riesce a ritrovare «un filo rosso» nella nostra storia costituzionale dell'ultimo trentennio, in considerazione in particolare degli sviluppi frenetici

succedutisi nel sistema dei partiti, nel sistema elettorale e nella decentralizzazione del paese (p. 577, ma anche 580). L'«instabilità costituzionale» italiana (passaggio dalla prima alla seconda e poi alla terza repubblica) potrebbe addirittura essere all'origine di una «presidenzializzazione» della nostra «democrazia parlamentare» (p. 578), di cui tuttavia a oggi (marzo 2021), a mio avviso, non si trova traccia. Il *report* si avvicina molto a cogliere nel segno, invece, nell'individuare nella trasformazione-involuzione della forma partito in Italia l'origine e la fonte di tanta instabilità politico-costituzionale. Nel rilevare come la penetrazione di tale forma involuta di partito nel settore pubblico abbia portato a «clientelismo, inefficienza e immobilismo, [...] perdita di legittimazione del sistema politico» (p. 579, ma anche 580), l'A. non sembra tuttavia centrare l'obiettivo quando indica nella «partitocrazia (*Parteiherrschaft*)» la causa della debolezza e della instabilità del sistema (è piuttosto vero il contrario, cioè che i partiti forti danno stabilità al sistema come dimostra il caso tedesco). In particolare non lo centra quando interpreta la tendenza italiana degli ultimi decenni a recuperare forme dirette di partecipazione politica (in particolare il frequente ricorso ai referendum) come un modo per introdurre una riforma della partitocrazia (così p. 580) e non invece come un altro modo, radicalmente diverso, di garantire partecipazione politica da un lato e di assicurare indirettamente, dall'altro, anche una maggiore rappresentatività e responsabilità delle istituzioni politico-rappresentative e del parlamento in particolare nei confronti dei mandatarî dei partiti. Anche la «riforma della struttura verticale dello Stato», avviata dal governo Prodi di centro-sinistra con la sua «decentralizzazione amministrativa attraverso leggi ordinarie (legge Bassanini)» (il

richiamo è qui alla legge del 15 marzo 1997), e portata avanti, sia con l'introduzione dell'elezione diretta del presidente regionale nel 1999, sia attraverso la riforma del 2001, con cui venne riformato l'intero Titolo V della Costituzione e furono riconosciute per la prima volta competenze esclusive alle Regioni (pp. 582 e 587-588), sarebbe stata all'origine di una nuova dinamica di destabilizzazione del sistema politico dello Stato italiano, tradizionalmente accentrato, a favore delle Regioni da un lato e del Presidente del Consiglio dall'altro, quest'ultimo peraltro, «come *Primus inter pares*, di qualsiasi strumento giuridico per disciplinare una coalizione» e forte perciò di «null'altro se non della sua autorevolezza politica» (p. 589). In reazione alla fragilità interna delle coalizioni della seconda Repubblica si sarebbe giunti ad una «valorizzazione del ruolo del Presidente della Repubblica» (4 dal 1989 al 2015), al quale saranno attribuite «funzioni di mediazione» di fronte a maggioranze parlamentari instabili e a frequenti cambi di governo (p. 591), nonché ai governi cosiddetti tecnici (p. 591). A partire al più tardi dal doppio mandato di Napolitano si potrebbe dunque parlare di una «presidenzializzazione dell'Italia», di uno «scivolamento dell'ufficio del Presidente al centro del sistema» al pari di quanto constatabile in Francia (p. 592).

²⁷ Ivi, p. 594: «[...] nessuna riforma istituzionale si rivelerà effettiva se non accompagnata da una modifica del sistema dei partiti», dove Hornig riprende una tesi sostenuta da G. Pasquino in Id., M. Valbruzzi, *Non partisan Governments Italian-style: Decision-making and Accountability*, in «Journal of Modern Italian Studies», n. 5, vol. 17, 2012, pp. 612-629, qui 624.

²⁸ La letteratura politica tedesca sul processo di trasformazione (soprattutto politica ed economica)

affrontato dagli stati dell'Europa centrale e orientale dopo il 1989, è terminata; qui ci si limita a rinviare all'attività di ricerca dispiegata dal Frankfurter Institut für Transformationsstudien (FIT), all'interno dell'Europa-Universität Viadrina di Frankfurt a.d. Oder, in part. agli *Arbeitsberichte*, facilmente rinvenibili in rete, di H.-J., Wägenar, *Transformation als historisches Phänomen*, del 1996; di H. Ribhegge, *Die Osterweiterung der Europäischen Union als Herausforderung*, del 1997; di Ch. Mögelin, *Die Rezeption des Rechtsstaats in Mittel- und Osteuropa*, del 1997; di G. Pickel, S. Pickel, *Politische Partizipation und politische Einstellungen der osteuropäischen Transformationsstaaten im Vergleich*. Si rinvia infine a W. Merkel, R. Kollmorgen, H.-J. Wägenar (eds.), *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

²⁹ Cfr. *infra*.

³⁰ Sulla necessità di una «seconda trasformazione istituzionale, quella delle regole e strutture informali oltre che di quelle formali» nelle «società in transizione» (*transition countries*), cfr. Lauth, *Grundlinien* cit., p. 31. Sull'«importanza delle strutture informali [...] per comprendere la logica del funzionamento» di tali società in transizione», dove «il ruolo effettivamente esercitato dal Presidente e dal Premier spesso non corrisponde alla distribuzione dei ruoli nella costituzione secondo cui lo Stato è classificato tra i tipi di sistema di governo», cosicché può accadere che in alcuni casi, come in Albania e in Armenia, «in un sistema di governo detto presidenziale non sia il Presidente ma il Premier a essere l'attore principale», e in altri casi, come ad esempio in Austria, si osservi «un'interessante torsione informale del sistema di governo», per cui «è il Kanzler e non il Presidente, come si dice in Costituzione, a svolgere il ruolo

lo più importante», cfr. Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., p. 72. Nelle società politiche in via di transizione può poi anche accadere, come in Russia, Bielorussia e Ucraina, che le già molto vaste competenze costituzionali del Presidente, dove questo dispone già secondo la Costituzione di ampi poteri esecutivi e legislativi, così da poter agire praticamente senza controllo» (è questo il tipo dell'«exzessiven Exekutionalismus», di cui parla F.W. Rüb, *Gewaltenteilung in Mittel- und Osteuropa – Gelungener Konstitutionalismus oder exzessiver Exekutionalismus?*, in S. Kropp, H.-J. Lauth [Hg.], *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der "horizontal accountability" im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 237-260), vengano ulteriormente rafforzate da pratiche informali come reti clientelari e strutture di clan, andando a rappresentare, sempre secondo Rüb, una forma autoritaria dell'esecuzionalismo eccessivo, che si può ritrovare non solo negli stati suddetti, ma anche in Turkmenistan, Kazakistan, Uzbekistan, Armenia e Georgia (p. 72). Di Rüb si veda anche *Das Amt der Staatspräsidenten Mittel- und Osteuropas. Eine vergleichende Studie seiner Genese, der verfassungsrechtlichen Position und politischen Dynamik in den postkommunistischen Transformationen*, Habilitationsschrift, 1999, e inoltre *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001. Sulla variante «autoritaria» del costituzionalismo contrapposta a quella «liberale e democratica» nella «globale Verfassungsgeschichte», una variante che serve anzitutto «alla stabilizzazione del potere, dove i diritti di libertà vengono certo concessi ma sottoposti a forti limitazioni e controlli [...]» e dove la divisione dei poteri viene aggirata attraverso la domi-

nanza del governo sul legislativo e sul giudiziario» richiama l'attenzione anche Benz, *Außereuropäische Verfassungsentwicklung* cit., qui 59.

³¹ Sul concetto di «costituzionalismo globale», a cui dal 2012 è anche dedicata una rivista («Global Constitutionalism», pubblicata online dalla Cambridge University Press), e sulla sua tendenza alla giustizializzazione della politica, cfr. ivi pp. 54-56. Sulle corti costituzionali, ora presenti nei 2/3 dei paesi europei, tra cui anche Ungheria, Polonia, Bielorussia, Turchia, dove però i giudici costituzionali sono formati diversamente che negli altri stati europei occidentali e dove la corruzione e il clientelismo pregiudicano il funzionamento non solo dei sistemi politici ma anche di quelli giuridici, v. Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 75-76.

³² Sulla funzione di integrazione della costituzione Boldt, *Einführung* cit., pp. 18-19, dove la costituzione è definita: «ein Komplex mehr oder weniger zahlreicher und mehr oder weniger stark aus einem gesellschaftlichen Kontext ausdifferenzierter Institutionen (Handlungseinheiten oder Gremien), die die Funktion einer Integrierung und Steuerung größerer Gesellschaften haben und die in bestimmten Beziehungen (institutionalisierten Vorgehensweise) zueinander und zu ihrer Umwelt stehen».

³³ Lauth, *Grundlinien* cit., p. 31.

³⁴ Sulle costituzioni napoleoniche e la loro prevalente funzione di integrazione (e quindi di legittimazione) dello Stato, M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, pp. 218 ss., in part. pp. 240 ss., 288 ss., 296-298; E. Grothe, *Model or Myth? The Constitution of Westphalia of 1807 and Early Ger-*

man Constitutionalism, in «German Studies Review», n. 1, vol. 28, 2005, pp. 1-19; L. Antonielli, *Le istituzioni dell'età napoleonica*, in M. Meriggi, L. Tedoldi (a cura di), *Storia delle istituzioni politiche. Dall'antico regime all'era globale*, Roma, Carocci, 2014, pp. 81-102; V. Sellin, *Gewalt und Legitimität: die europäische Monarchie im Zeitalter der Revolutionen*, München, Oldenbourg, 2011, pp. 8-11, sul costituzionalismo come fattore di legittimazione dinastico e della monarchia pp. 43 e 67; sulla costituzione per prevenire o contenere le rivoluzioni pp. 185, 198; e soprattutto, sugli effetti di stabilizzazione del potere delle costituzioni napoleoniche, pp. 199-200, 216. Sulla funzione di integrazione svolta dallo Statuto albertino al momento dell'annessione delle nuove province, cfr. anche A.G. Manca, *La pubblicazione dello Statuto nelle province in via di annessione (1859-1861)*, in L. Blanco (a cura di), *Ai confini dell'Unità d'Italia: territorio, amministrazione, opinione pubblica*, Trento, Fondazione Museo Storico del Trentino, 2015, pp. 89-134.

³⁵ Sulla maggiore propensione dei nuovi stati sorti dopo il 1899 a mutamenti strutturali anche in rapida successione, Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., p. 71, una propensione che contrasta con la continuità riscontrabile nelle formazioni statali e nelle costituzioni scritte degli stati dell'Europa occidentale a democrazia liberale (pp. 63, 87).

³⁶ Ivi, p. 68.

³⁷ M.S. Shugar, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 (tr. it. *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, il Mulino, 1995).

³⁸ Carattere programmatico riveste in particolare la spiegazione fornita dai curatori Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., p. 69: «Meno diffuso

è il tipo 1 del sistema puramente presidenziale, realizzato in Azerbaigian, Bielorussia, Turchia e Cipro, laddove però Azerbaigian e Bielorussia rappresentano delle autocrazie, la Turchia ha rappresentato per molti anni una democrazia deficitaria e poi un sistema ibrido, e Cipro una democrazia. Nel territorio tra presidenzialismo e parlamentarismo circa 1/4 degli Stati si possono classificare come sistemi misti. Nel Gruppo 2 dei sistemi presidenzial-parlamentari si trovano paesi come la Francia, la Russia e l'Ucraina. Sistemi parlamentar-presidenziali del tipo 3 sono il Portogallo e la Polonia. Il governo indipendente dall'assemblea (tipo 5) si trova solo nella Svizzera» (tab. 0.3, ivi, p. 70).

³⁹ Sugli USA, tra gli stati costituzionali extraeuropei che avrebbero adottato il sistema presidenziale, a differenza del Canada e dell'Australia che hanno adottato senza riserve il modello di Westminster, v. Benz, *Außereuropäische Verfassungsentwicklung* cit., in part. p. 37. Nel seguito Benz ammette però che il sistema politico-costituzionale degli USA, lungi dall'essere saldamente adagiato nell'equilibrio di un sistema presidenziale, soffre, nel trentennio qui considerato, della «particolare ambivalenza» per cui il Presidente riesce in linea di tendenza ad imporsi sul Congresso in politica estera, mentre in politica interna «le assicurazioni costituzionali contro un presidenzialismo imperiale sembrano ancora funzionare» (p. 39), anche se i presidenti, data la crescente «nazionalizzazione» dei partiti non possono contare sempre sul congresso e governano sempre più spesso attraverso decreti (p. 37).

⁴⁰ E. Rotelli, *La repubblica non parlamentare della Rivoluzione americana*, in *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, il Mulino, 2005, 2° cap., pp. 97-250.

⁴¹ Benz, *Außereuropäische Verfas-*

sungsentwicklung cit., pp. 37 e 39.

⁴² L'ultima delle precedenti costituzioni federali di epoca sovietica, quella del 1977, rimase in vigore sino al 1988; a questo punto essa cominciò a essere oggetto di tante e tali modifiche che nel 1991 si giunse infine allo scioglimento dell'Unione Sovietica (Steindorff, *Russland* cit., pp. 1291-1331, p. 1591).

⁴³ Ivi, p. 1292.

⁴⁴ La Duma è la seconda camera elettiva e consta di 450 deputati eletti direttamente dal popolo ogni 5 anni.

⁴⁵ Steindorff, *Russland* cit., in part. § 3 Regierungssystem, pp. 1297-1310, qui p. 1297.

⁴⁶ Ivi, pp. 1294 e 1297.

⁴⁷ Ivi, p. 1298.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Ivi, p. 1299.

⁵⁰ Ivi, p. 1300.

⁵¹ Ivi, pp. 1301-1302.

⁵² Ivi, 1304.

⁵³ Ivi, p. 1299.

⁵⁴ Ivi, p. 1303; sulla Corte costituzionale russa v. in part. pp. 1308-1309.

⁵⁵ Ivi, pp. 1305-1306.

⁵⁶ Ivi, p. 1309.

⁵⁷ Cfr. Silvia von Steindorff, *Russland* cit., che a p. 1294 parla di «autoritärer Konstitutionalismus», su cui si è soffermato in part. M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in «Cornell Law Review», n. 2, vol. 100, 2015, pp. 391-462. Sul concetto si veda anche Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., p. 59, dove si spiega che del costituzionalismo «c'è una variante liberale e democratica, [...] ma c'è anche un costituzionalismo autoritario, che serve alla stabilizzazione del potere, e che si trova laddove i diritti di libertà vengono certo concessi, ma sono sottoposti a forti limitazioni e controlli. Qui sono osservate le regole formali della statalità [...] ma la divisione dei poteri è aggirata attraverso la dominanza del governo sul legislativo e sul giudiziario».

⁵⁸ Cfr. Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 71-72; per una definizione dei concetti di «exzessiver Exekutivismus» e di «bipolare Exekutiven», con cui ci si riferisce ai «sistemi di governo [...] che dominano nell'Europa centrale e orientale, [e in cui] quasi tutte le costituzioni prevedono un Presidente eletto direttamente dal popolo che oltre ad avere notevoli poteri esecutivi ha anche poteri legislativi», ci si limita qui a rinviare a Rüb, *Bipolare Exekutiven in postsozialistischen Verfassungen*, in «Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy», vol. 6, 2008, 1, pp. 123-146.

⁵⁹ Cfr. Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., tab. p. 70.

⁶⁰ A. Babajew, *Belarus* (Frankfurt am Main), in *Handbuch*, 5, pp. 1455-1478, qui pp. 1456, 1459.

⁶¹ Ivi, pp. 1459-1460.

⁶² Ivi, p. 1460.

⁶³ Ivi, pp. 1464-1467.

⁶⁴ Ivi, pp. 1461-1463 e 1470-1471 (sugli organi della giustizia ordinaria e costituzionale), pp. 1463-1464 (sulla libertà di associazione, specie politica), pp. 1464-1467 (sulla libertà delle elezioni), pp. 1467-1468 (sui diritti e le libertà individuali), pp. 1468-1469 (sull'organizzazione dell'amministrazione).

⁶⁵ Ivi, p. 1457.

⁶⁶ Ivi, pp. 1460 e 1462.

⁶⁷ Di «sviluppo di una monarchia» ha parlato in particolare il capo del partito di opposizione Müsavat (uguaglianza); vd. Z. Gasimov [Istanbul/Bonn], *Aserbaidshan*, in *Handbuch*, 5 cit., pp. 1533-1556, qui p. 1540.

⁶⁸ Ivi, p. 1534; a p. 1536 si parla di «fallimento della democratizzazione» del Paese.

⁶⁹ Sull'ingresso nel Consiglio d'Europa ivi, pp. 1542 e 1545.

⁷⁰ Ivi, p. 1538.

⁷¹ Ivi, p. 1540.

⁷² Ivi, p. 1542.

- ⁷³ Ivi, pp. 1541-1556, qui 1554.
- ⁷⁴ Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 69-71.
- ⁷⁵ Ivi, p. 97.
- ⁷⁶ T. Yildiz (Duisburg-Essen), *Türkei* cit., p. 1590, nota 3.
- ⁷⁷ Ivi, pp. 1590-1591, per la cit. pp. 1594, 1597.
- ⁷⁸ Ivi, p. 1596.
- ⁷⁹ Ivi, p. 1597.
- ⁸⁰ Ivi, p. 1589.
- ⁸¹ Ivi, p. 1590.
- ⁸² Ivi, rispettiv. pp. 1594, 1596, 1593, 1591.
- ⁸³ Ivi, p. 1597. Erdogan, attuale Presidente della Repubblica turca, già Primo Ministro dal 2003 al 2013, è stato eletto Presidente nel 2014 e nel 2018.
- ⁸⁴ Ivi, p. 1597.
- ⁸⁵ Le due soglie, qualora non raggiunte contemporaneamente, portano alla perdita totale dei voti e alla loro redistribuzione tra tutti i partiti (ivi, p. 1608).
- ⁸⁶ Ivi, pp. 1607-1608.
- ⁸⁷ Ivi, p. 1597.
- ⁸⁸ Ivi, p. 1598.
- ⁸⁹ Ivi, pp. 1598-1599.
- ⁹⁰ Ivi, p. 1598.
- ⁹¹ Benz, *Außereuropäische Verfassungsentwicklung* cit., p. 59.
- ⁹² «Illiberale» ha definito la 'sua' democrazia con un insostenibile ossimoro lo stesso presidente ungherese Orbán (v. C.-Y. Matthes [Berlin], *Ungarn*, in *Handbuch*, 5 cit., pp. 711-742, qui 714); cfr. inoltre Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 63-64.
- ⁹³ Così lamenta giustamente Yildiz (*Türkei* cit., p. 1591) nel definire come minimo «imprecisa» la definizione come ibrido di un regime.
- ⁹⁴ Boldt, *Einführung* cit., p. 93.
- ⁹⁵ Id., *Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 2: Von 1806 bis zur Gegenwart*, München, DTV, 1990, p. 16.
- ⁹⁶ Tra queste in primis il Consiglio d'Europa, con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo [Cedu] e il suo braccio operativo del Tribunale di Strasburgo, oppure con la sua Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, detta anche Commissione di Venezia.
- ⁹⁷ Il diritto a conservare la *membership* nell'Unione va insieme al vincolo degli stati membri ai valori dello stato di diritto e dell'indipendenza del giudiziario (Schiffauer, *Europäische Union* cit., p. 239). Da questo vincolo discendono: il procedimento sanzionatorio che può essere avviato da parte della Commissione europea (sulla base dell'articolo 7 del Trattato dell'Unione) per violazione dei trattati europei e dei principi dello Stato di diritto (su quello contro Ungheria e Polonia, cfr. Benz, Lauth, Bröchler, *Verfassungsentwicklung* cit., pp. 96, 104); le sanzioni, anche pecuniarie, che possono essere irrogate dalla Corte europea di giustizia su istanza della Commissione a quegli stati che non diano corso alle sentenze della prima (Schiffauer, *Europäische Union* cit., p. 240); l'invito da parte della Commissione al dialogo e alla resipiscenza verso lo stato membro che abbia mostrato di violare al suo interno i principi dello Stato di diritto; su quest'ultimo, il cosiddetto «meccanismo per lo Stato di diritto», messo a punto nel 2014 dopo i casi di palesi violazioni da parte dell'Ungheria nel 2012 (Matthes, *Ungarn* cit., pp. 722-723) e applicato alla Polonia dopo i fatti del 2015, vedi Schiffauer, *Europäische Union* cit., p. 240 e inoltre K. Zimmer (Warschau), *Polen*, in *Handbuch*, 5 cit., pp. 807-842, in part. pp. 808-809, 834-835.
- ⁹⁸ Così lascia intuire Yildiz, *Türkei* cit., p. 1590.
- ⁹⁹ P. Brandt (Hg.), *Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung von Verfassungssystemen*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2016.
- ¹⁰⁰ Così S. Marschall, *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, 2005.