

Saggi

Francesco Duranti

La Commissione di Venezia e il diritto comparato

The Venice Commission and Comparative Law. The Venice Commission is an independent consultative body, established by the Council of Europe in 1990, in order to create an institution originally charged with the task of assisting, by constitutional advice, especially the countries of Central and Eastern Europe in the delicate transition, after the fall of the Berlin Wall, from communism to democracy. According to its Statute – extensively amended in 2002 – the membership of the Commission it is reserved to the member States of the Council of Europe and, now, to non-European States who wants to become full members. Through a detailed comparative work of analysis – and subsequent application – of the founding principles of the European constitutional heritage, the Venice Commission is involved, therefore, actively in the spread and circulation of constitutional ideas even in jurisdictions (not only geographically) distant from the European ones, making concrete the cultural trend according to which contemporary democratic constitution-making represents an ever increasingly form of constitutional cosmopolitanism.

Keywords: Venice Commission, Comparative Constitutional Law, Constitution-Making, Democracy, European Constitutional Heritage.

1. Introduzione

In questi ultimi anni si assiste, come noto, ad un significativo, profondo, mutamento negli assetti fondamentali degli ordinamenti costituzionali in ogni parte del globo¹, con l'inevitabile conseguenza² per cui «comparative constitutionalism has developed into one of the more fashionable subjects in contemporary legal scholarship, and has become a cornerstone of constitutional jurisprudence and constitution-making in an increasing

¹ Studi recenti indicano in almeno 110 paesi l'avvenuta adozione, dal 1990 in poi, di nuove Costituzioni o di rilevanti, estese, revisioni costituzionali: cfr. P. Zumbansen, *Carving Out Typologies and Accounting for Differences Across Systems: Toward a Methodology of Transnational Constitutionalism*, in M. Rosenfeld and A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2012, 76.

² Per impiegare la felice espressione di M. Tushnet, *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, in 49 *Virginia Journal of Constitutional Law* 4 (2009) 985.

number of countries worldwide»³.

In questo contesto di vivace fermento costituzionale, un ruolo di particolare rilievo – sebbene non ancora adeguatamente riconosciuto⁴ – è svolto dalla *Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto*, meglio nota come *Commissione di Venezia*, dal nome della città in cui è stabilita la sua sede istituzionale, la quale è stata coinvolta, solo per menzionare i suoi interventi più recenti, nei processi di riforma costituzionale in Turchia (2017), Azerbaijan (2016), Armenia (2015), Ucraina (2014), Tunisia (2013), Romania (2012) e Ungheria (2011)⁵.

Risulta, dunque, di specifico interesse per il comparatista indagare quali siano la metodologia di lavoro e gli standard di riferimento utilizzati dalla Commissione per fornire l'attività di consulenza costituzionale che le viene sempre più di frequente – ed in angolo del pianeta – richiesta.

2. La Commissione di Venezia

La Commissione di Venezia è un organismo consultivo indipendente istituito dal Consiglio d'Europa (CoE) nel corso del 1990, in base ad un accordo parziale tra 18 dei 23 paesi all'epoca componenti il Consiglio, grazie all'iniziativa del Ministro italiano degli Affari europei Antonio La Pergola il quale ebbe l'intuizione, appena dopo la caduta del Muro di Berlino, di riunire a Venezia i rappresentanti dei paesi membri del CoE allo scopo di dar vita ad un organo originariamente incaricato di assistere, dal punto di vista della consulenza costituzionale, soprattutto i paesi dell'Europa centro-orientale nella complessa fase di transizione dal comunismo alla democrazia.

In base al suo Statuto – ampiamente revisionato, grazie ad un accordo allargato, nel corso del 2002⁶ – possono aderire alla Commissione sia i 47 paesi membri del Consiglio che i paesi non parte del CoE che richiedano l'adesione a tale organismo (oggi in numero di 14: Algeria, Brasile, Cile, Costa Rica, Israele, Kazakistan, Korea, Kosovo, Kirgizstan,

³ R. Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2014, 2.

⁴ Come sottolinea M. De Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, in 63 *Am. J. Comp. L.* 4 (2015), 964.

⁵ Per tutta la documentazione relativa all'attività della Commissione di Venezia – che verrà, d'ora innanzi, citata secondo la nomenclatura ufficiale impiegata dalla Commissione – può farsi utile riferimento al sito web istituzionale della stessa, all'indirizzo www.venice.coe.int.

⁶ *Resolution RES(2002)3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law* CDL(2002)27.

Marocco, Messico, Peru, Tunisia e USA)⁷: sì che ora «the Commission has transformed from a European club into a global, transnational, constitutional forum»⁸.

Quanto alla composizione individuale della Commissione, lo Statuto prevede che possano farne parte soltanto «independent experts who have achieved eminence through their experience in democratic institutions or by their contribution to the enhancement of law and political science» (art. 2).

I membri della Commissione di Venezia, scelti in numero di due (un titolare ed un sostituto) ciascuno dagli esecutivi dei rispettivi paesi tra i professori di diritto (costituzionale, comparato ed internazionale), i giudici costituzionali (anche a riposo), e gli accademici di scienza politica, sono chiamati ad esercitare il loro mandato (di quattro anni, eventualmente rinnovabile) in posizione di piena autonomia ed indipendenza dalle autorità di nomina e possono essere sostituiti solo a causa di loro dimissioni o per manifesta incapacità di esercizio del mandato, debitamente accertata dalla Commissione stessa.

Indipendenza ed imparzialità sono, del resto, due essenziali caratteristiche istituzionali della Commissione che ha, sin dall'origine, sempre operato con la necessaria equidistanza dalle varie parti coinvolte nei processi di riforma costituzionale o legislativa, astenendosi, ad esempio, dall'intervenire nelle fasi immediatamente precedenti un'aspra contesa elettorale o referendaria⁹.

3. Compiti e funzioni della Commissione

I compiti affidati alla Commissione trovano la loro disciplina nello Statuto istitutivo (art. 1), il quale si occupa di assegnarle, tra le altre, le seguenti finalità: «strengthening the understanding of the legal systems of the participa-

⁷ La Bielorussia partecipa in qualità di membro associato. Gli Stati che godono di uno statuto di osservatore presso la Commissione sono: Argentina, Canada, Santa Sede, Giappone e Uruguay. Il Sudafrica e l'Autorità Nazionale Palestinese hanno uno speciale statuto di cooperazione, analogo a quello di osservatore. La Commissione europea e l'OSCE/ODIHR partecipano, senza diritto di voto, alle sessioni plenarie della Commissione.

⁸ K. Tuori, *From a European to a Universal Constitutional Heritage?*, Conference on *Global Constitutional Discourse and Transnational Constitutional Activity*, Venice Commission, 7 December 2016, CDL-PI(2016)015, 2.

⁹ Cfr. G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On. Challenges Met but New Challenges Ahead*, in M. van Rosmaelen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting (eds), *Fundamental Rights and Principles. Liber Amicorum Piet van Dijk*, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2013, 243.

ting states, notably with a view to bringing these systems closer; promoting the rule of law and democracy; examining the problems raised by the working of democratic institutions and their reinforcement and development (...) giving priority to the constitutional, legislative and administrative principles and techniques which serve the efficiency of democratic institutions».

Tre sono, di conseguenza, le (ampie) aree di intervento nelle quali si svolge la complessiva attività della Commissione.

In primo luogo, la principale e più rilevante funzione svolta dalla Commissione è, per l'appunto, legata all'attività di assistenza costituzionale prestata in favore di tutti quei paesi che ne richiedano direttamente l'intervento, nei casi di adozione di nuove Carte costituzionali o di approvazione di importanti revisioni costituzionali. In questo ambito, la Commissione, oltre a rendere la propria *opinion* in ordine alla bozza di testo che le è sottoposta, è di sovente chiamata a fornire anche una delicata opera interpretativa in relazione a norme (costituzionali o di legge) già in vigore, sia sotto forma di *amicus curiae brief* a favore dei Corti costituzionali che ne sollecitano l'intervento ermeneutico, sia come ausilio interpretativo anche a favore di altri organi costituzionali dei vari ordinamenti nazionali.

Un secondo importante settore di intervento è, poi, quello legato alle varie «transnational issues»¹⁰, ovvero a tutte quelle questioni di specifica rilevanza costituzionale che travalicano i confini di ogni singolo ordinamento. In quest'area, la Commissione organizza numerose attività scientifiche di studio ed approfondimento, tra le quali meritano una specifica menzione i seminari periodicamente allestiti nell'ambito del programma *UniDem* (University for Democracy), così come le pubblicazioni della collana *Science and Technique of Democracy* del Consiglio d'Europa. Ancora di maggiore rilievo, sempre in questo stesso settore, appare, inoltre, la compilazione da parte della Commissione di linee guida, sotto forma di veri e propri *Codes of good practice* – il più noto dei quali è, senz'altro, quello dedicato ai sistemi elettorali¹¹ – che costituiscono altrettanti punti di riferimento non solo per la successiva attività consultiva della stessa Commissione, ma anche per la redazione di accordi o convenzioni internazionali nelle relative materie¹².

¹⁰ Come le definisce M. De Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission*, cit., 967.

¹¹ *Code of Good Practice in Electoral Matters* CDL-AD(2002)23rev; in tema di *referendum*, il *Code of Good Practice on Referendums* CDL-AD(2007)008rev.; in tema di partiti politici, il *Code of Good Practice in the field of Political Parties* CDL-AD(2009)021rev.

¹² M. Mendez, *Constitutional Review of Treaties: Lessons for Comparative Constitutional Design and Practice*, in 15 *Int'l J. Const. L.* 1 (2017), 84 ss.

Il terzo settore di attività svolte dalla Commissione è, infine, dedicato alla cooperazione con le Corti costituzionali e con gli altri organi cui è affidata la giurisdizione costituzionale, con lo scopo di porre in diretto contatto tra loro le Corti, oltre che, più in generale, di realizzare iniziative di approfondimento sulle tematiche oggetto di specifico interesse per la giustizia costituzionale¹³.

In considerazione delle finalità statutarie e della stessa ragione istitutiva della Commissione, perciò, «constitutional reform is central to the Venice Commission's work, including the drafting of constitutions and constitutional amendments, and legislation of a constitutional nature»¹⁴.

La Commissione ha, di conseguenza, partecipato attivamente nei principali processi di revisione costituzionale che hanno avuto luogo dal 1990 in poi «moving from an experimental laboratory of institutional changes to an essential point of reference for professional and independent expert advice in constitution-making, in Europe and beyond»¹⁵.

Nel corso della sua quasi trentennale attività, la Commissione ha, così, finito per acquisire una solida ed incontestata «reputation as an authoritative consultative body on constitutionalism and democracy»¹⁶, che le viene riconosciuta ormai pressoché in ogni parte del mondo.

Tutto ciò è stato particolarmente favorito dalle concrete modalità di attivazione dell'azione della Commissione, la quale può – sempre secondo lo Statuto (art. 3) – rendere opinioni consultive sulla base di istanze provenienti dagli organi istituzionali del CoE o da parte di Stati membri della Commissione, o, ancora, da parte di organizzazioni internazionali ed anche da parte di Stati non membri della Commissione, qualora ne facciano apposita richiesta al Comitato dei Ministri del Consiglio.

¹³ La Commissione realizza, in questo ambito, due iniziative di preminente rilievo giuscomparatistico: la prima è il *Bulletin on Constitutional Case-Law*, che dal 1993 pubblica riassunti delle pronunce più importanti adottate da oltre sessanta Corti costituzionali o supreme, al fine di favorire lo scambio d'informazioni tra le Corti e aiutare i giudici a risolvere le questioni giuridiche che spesso emergono simultaneamente in diversi paesi; la seconda è l'*InfoBase on Constitutional Case Law – CODICES*, una ragionata (e costantemente aggiornata) raccolta, in inglese e francese, di pronunce delle varie giurisdizioni costituzionali, «strumento pensato essenzialmente come un sostegno per il lavoro comparato dei giuristi e un uso più efficace del suo potenziale è parte dell'agenda degli anni a venire delle rete istituzionale della giustizia costituzionale»: così A. von Bogdandy, C. Grabenwarter, P.M. Huber, *Il diritto costituzionale nel diritto pubblico europeo. L'esempio della rete istituzionalizzata della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4, 6.

¹⁴ P. Craig, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission*, in corso di pubblicazione in *University of California Irvine (UCI) Journal of International, Transnational, and Comparative Law* (2017), 6.

¹⁵ G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On*, cit., 242.

¹⁶ M. De Visser, *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission*, cit., 968.

4. Metodologia di lavoro

Della complessiva attività prodromica che conduce alla redazione della consulenza richiesta si occupano specificamente le *Rules of Procedure* adottate dalla Commissione (e periodicamente aggiornate)¹⁷, che si articolano secondo il seguente schema riassuntivo:

a) richiesta di consulenza da parte di una autorità nazionale (o internazionale) su di una bozza di Costituzione o di revisione costituzionale, o di altro testo normativo considerato di interesse per il richiedente;

b) individuazione, da parte della Commissione, di un gruppo di lavoro, composto da un numero variabile (a seconda della complessità della questione da affrontare) di relatori;

c) redazione di una bozza di *opinion* da parte della Commissione, relativa alla compatibilità del testo proposto rispetto agli standard discendenti dal comune patrimonio costituzionale europeo, con eventuali proposte di modifica di detto testo;

d) visita del gruppo di lavoro dei relatori alle autorità nazionali del paese richiedente la consulenza ed eventuali incontri informativi con altri soggetti portatori di interessi rilevanti per il tema oggetto di consulenza;

e) redazione di una bozza finale di *opinion* da parte del gruppo di lavoro incaricato;

f) sottoposizione della bozza finale a tutti gli altri membri della Commissione prima della riunione in seduta plenaria;

g) discussione della bozza in sottocommissioni ed ulteriore incontro con le autorità richiedenti;

h) discussione e adozione della *opinion* in seduta plenaria;

i) trasmissione della *opinion* alla autorità richiedente la consulenza;

j) pubblicazione della *opinion* nel sito web istituzionale della Commissione.

Si tratta, com'è agevole osservare, di un articolato metodo di lavoro – definito espressamente «flessibile» nel preambolo dello Statuto istitutivo – prettamente dialogico, con il quale la Commissione, una volta attivata attraverso la richiesta di consulenza, tende ad aprire un ampio e partecipato confronto con l'istituzione (nazionale o internazionale) che ha richiesto il suo intervento, allo scopo di facilitare il recepimento e l'adozione delle sue indicazioni da parte dei destinatari della consulenza stessa.

Deve, al proposito, subito evidenziarsi come tutte le *opinions* rese dalla Commissione di Venezia hanno carattere non cogente e non vinco-

¹⁷ Per il testo vigente, cfr. *Revised Rules of Procedure* CDL-AD(2014)045.

lante, costituendo un classico esempio di *soft law*, che, come noto, caratterizza in maniera tendenzialmente crescente tutti gli ordinamenti giuridici contemporanei¹⁸.

Come rilevato, sul punto, da un attento osservatore e membro della Commissione, «the work of the Venice Commission provides examples for the general observation that the increased internationalization of the law is accompanied by a growing fragmentation of norms: traditional hard law is increasingly complemented and/or replaced by soft law; the concept of soft law includes norms that are legally non-binding, or binding to only a very limited extent, and lack sovereign enforceability/sanctionability»¹⁹.

Pare, invero, opportuno sottolineare come l'impatto (ed il seguito) dell'attività di consulenza costituzionale offerta dalla Commissione appaia certamente più considerevole nel caso in cui l'intervento sia richiesto da una autorità nazionale, la quale ha ovviamente un interesse immediato e diretto ad implementare i suggerimenti e le indicazioni contenute nell'avviso adottato dalla Commissione, con l'altrettanto evidente conseguenza per cui «when opinions requests come from the interested States themselves, it is the rule that opinions are followed, in part or in full»²⁰.

Così – soprattutto nei casi in cui un ordinamento si trovi alle prese con l'adozione di un nuovo testo costituzionale²¹ – l'opinione della Commissione di Venezia risulta oggi quasi invariabilmente richiesta, ora anche da paesi lontani dai confini d'Europa, i quali, anche per incrementare il proprio grado di «affidabilità democratica» presso la comunità internazionale, ritengono di percorrere la via dell'accesso alla Commissione per ottenerne preziosi suggerimenti in tema di *democratic constitution-making*²².

¹⁸ La Commissione, infatti, «cannot impose solutions, but it nevertheless gives forthright opinions which it seeks actively to implement through dialogue and persuasion»: J. Jowell, *The Venice Commission: Disseminating Democracy through Law*, in *Pub. L.*, 2001, 676. Sul ruolo della *soft law* nel diritto comparato, cfr. T.E. Frosini, *Legislazione e comparazione*, in questa *Rivista*, 2015, 67.

¹⁹ W. Hoffmann-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, in 25 *Eur. J. Int. L.* 2 (2014), 580.

²⁰ G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On*, cit., 250.

²¹ Come, ad esempio, di recente avvenuto per la nuova Costituzione della Tunisia, la quale si è grandemente giovata di un articolato e proficuo dialogo istituzionale tra la Commissione di Venezia e l'Assemblea Nazionale Costituente: cfr. T. Groppi, *La costituzione tunisina del 2014 nel quadro del "costituzionalismo globale"*, in questa *Rivista*, 2015, 203-204.

²² Sulle dinamiche attuali in tema di potere costituente, cfr., di recente, C. Thornhill, *The Global Legal System and the Procedural Construction of Constituent Power*, in 5 *GloConst* 4 (2016) 405-442; M. Kumm, *Constituent Power, Cosmopolitan Constitutionalism, and Post-positivist Law*, in 14 *Int'l J. Const. L.* 4 (2016), 697.

Tutto ciò spiega il crescente prestigio della Commissione presso gli interlocutori nazionali ed internazionali e l'autorevolezza della sua opera, la quale è costantemente incrementata dai numerosi casi, diffusi nei vari continenti, in cui a richiedere la sua assistenza costituzionale provvedano, ormai quasi immancabilmente, tutti quegli ordinamenti alle prese con la difficile transizione da regimi autoritari alla democrazia²³.

5. Gli standard applicati e il ruolo del diritto comparato

Tra le attuali dinamiche del costituzionalismo contemporaneo vi è, come noto, una diffusa, fertile tendenza alla circolazione delle idee e degli istituti costituzionali tra i vari ordinamenti del mondo, alle prese con la scrittura di una nuova Costituzione o con l'adozione di importanti revisioni costituzionali²⁴.

Da questo punto di vista, un potente fattore di stimolo alla *constitutional cross-fertilization* è senz'altro rappresentato dalla rapida proliferazione delle fonti (le Carte) e delle sedi (le Corti) di tutela internazionale dei diritti umani, che svolgono una quotidiana opera di protezione dei diritti fondamentali e che, per tale via, influenzano profondamente anche l'attività interpretativa delle Corti costituzionali chiamate a dare applicazione, in sede nazionale, ad analoghe attività di tutela, così favorendo ampie circolazioni interpretative di norme ed istituti che tendono sempre più a convergere al fine di garantire efficaci meccanismi di protezione dei diritti²⁵.

In questo ambito, la Corte europea dei diritti dell'uomo svolge, come noto da tempo, un ruolo di assoluto primo piano attraverso la sua, ormai imponente, giurisprudenza dedicata alla interpretazione dinamica della CEDU che è, allo stato, la vera e propria pietra angolare del patrimonio costituzionale europeo in tema di tutela dei diritti fondamentali²⁶.

²³ In argomento, vd. D. Landau, *Democratic Erosion and Constitution-Making Moments: The Role of International Law*, in corso di pubblicazione in *University of California Irvine (UCI) Journal of International, Transnational, and Comparative Law* (2017).

²⁴ Per alcune recenti, interessanti, considerazioni metodologiche in materia, cfr. R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Padova, Cedam, 2016. Cfr. anche M. Tushnet, *The Boundaries of Comparative Law*, in 13 *Enloust* 1 (2017), 13-22.

²⁵ Di particolare interesse, sul punto, i vari saggi raccolti in M. Andenas, D. Fairgrieve (eds.), *Courts and Comparative Law*, Oxford, OUP, 2015; T. Groppi, M.C. Ponthoreau (eds.), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2013. Cfr. anche G. de Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, il Mulino, 2010.

²⁶ Analoga opera compiono, del resto, in differenti contesti continentali, anche altre Corti internazionali incaricate di assicurare le medesime funzioni: si pensi, a questo proposito, alla

Ma – altrettanto importante – è, in questo senso, l’opera della stessa Commissione di Venezia, la quale, come si è visto, viene sempre più di frequente chiamata a rendere la sua attività di consulenza costituzionale nei più recenti processi costituenti in ordinamenti di paesi anche diversi da quelli appartenenti al solo Consiglio d’Europa²⁷.

Al fine di fornire la consulenza richiesta, la Commissione – oltre ad impiegare elementi di *hard law*, tra i quali, ovviamente, la richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo²⁸ – utilizza principalmente, allo scopo, quello che può definirsi lo «European constitutional heritage»²⁹ che discende dalla sedimentata cultura costituzionale sviluppatasi nel continente a partire dagli albori del costituzionalismo moderno, il quale implica, da parte della Commissione, una intensa «intellectual and interpretative activity aimed at comparing those different experiences and drawing principled conclusions from the domestic choices of the European Countries»³⁰.

La ricostruzione, l’individuazione e la successiva applicazione di ciò che possa concretamente apprezzarsi quale comune patrimonio costituzionale europeo³¹ – ovvero quanto la Commissione impiega al fine di rendere l’attività di assistenza costituzionale richiesta – costituisce, del resto, una delle funzioni più attuali e di maggiore rilievo pra-

pure cospicua attività della *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, sulla quale vd., ad es., C. Arroyo Landa, L. Cassetti, A. Di Stasi (cur.), *Diritti e giurisprudenza. La Corte interamericana dei diritti dell’uomo e la Corte europea di Strasburgo*, Napoli, Jovene, 2014.

²⁷ Per una panoramica aggiornata e completa relativa al contenuto dell’articolata attività di consulenza costituzionale fornita dalla Commissione sono di particolare interesse ed utilità le raccolte denominate *Compilations of Studies and Opinions*, che – come ha cura di specificare la Commissione stessa – «are compilations of extracts taken from opinions and reports/studies adopted by the Venice Commission: their scope is to give an overview of the *doctrine* of the Venice Commission in a specific field; compilations are intended to serve as a source of references for drafters of constitutions and of legislation, researchers as well as the Venice Commission’s members». Tali *compilations* sono costantemente riviste, integrate ed aggiornate e vengono pubblicate periodicamente nel sito della Commissione.

²⁸ La giurisprudenza della Corte EDU costituisce, infatti, «the absolute minimum standard for the Venice Commission»: come riafferma, tra le varie altre, la *Updated Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties* CDL-PI(2016)003.

²⁹ «The dissemination and consolidation of a common European constitutional heritage in the new democracies» costituisce, invero, una delle finalità principali assegnate alla Commissione, secondo quanto si legge nella presentazione delle sue attività da parte della Commissione stessa.

³⁰ S. Bartole, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4, 3.

³¹ Da questo punto di vista, perciò, «defining the content of the European constitutional heritage is no less a normative activity (*sollen*) than a descriptive one (*sein*)»: V. Volpe, *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission’s Constitutional Assistance*, in 76 *Heidelberg J. Int. L.* 4 (2016), 814.

tico della comparazione giuridica in campo costituzionale³², al punto che «comparative constitutional law constituted a vital resource for the Commission»³³, in quanto «the Venice Commission's business is comparative constitutional engineering, which is a very complex and delicate exercise»³⁴.

Sì che nell'attività di assistenza costituzionale praticata dalla Commissione si evidenzia con ogni nettezza tutta la centrale importanza che assume il costante impiego di «comparative arguments for the constitution-making process in various countries»³⁵.

Da una complessiva analisi degli – ormai numerosi – pareri resi dalla Commissione, emerge un uso dinamico e, in qualche misura, «aperto» della comparazione costituzionale, in quanto la Commissione non si limita ad evidenziare i principi fondamentali desumibili dal comune patrimonio costituzionale europeo, ma si preoccupa anche, non di rado, di indicare quale possa considerarsi la più efficace forma di concreta applicazione di detti principi, esponendo – quali parametri e modelli di riferimento – le migliori pratiche emergenti dalle tendenze attualmente in atto nel consolidato costituzionalismo continentale.

Senza, peraltro, ignorare l'ammonimento che discende da ogni adeguata forma di comparazione costituzionale, in virtù della quale per comprendere il rendimento di una norma, di un istituto o, più in generale, di un testo costituzionale è necessaria un'attenta e complessiva contestualizzazione critica dell'ordinamento e della cultura costituzionale che lo sorregge³⁶: «comparative constitutional engineering is not about exporting models uncritically (...) the Venice Commission disposes of the

³² Come ricorda G. de Vergottini, *Tradizioni costituzionali e vincoli alla comparazione*, in questa *Rivista*, 2015, 980, nell'ambito del patrimonio costituzionale europeo rientrano a pieno titolo le tradizioni costituzionali comuni di cui trattano gli strumenti normativi dell'Unione Europea (Carta di Nizza e Trattato di Lisbona); ma parlare di tradizioni costituzionali comuni non significa, invero, individuare necessariamente una comunanza, dal momento che «le realtà storiche europee sono particolarmente articolate e come vi sono concordanze così vi sono divergenze tra diversi ordinamenti europei: il ricorso alla comparazione resta essenziale per mettere a fuoco i valori comuni».

³³ K. Tuori, *From a European to a Universal Constitutional Heritage?*, cit., 3.

³⁴ G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On*, cit., 246.

³⁵ H. Suchocka, *Constitutional Heritage and the Form of Government*, Conference on *Global Constitutional Discourse and Transnational Constitutional Activity*, Venice Commission, 7 December 2016, CDL-PI(2016)017, 2.

³⁶ Sulla necessità di prestare adeguata attenzione, prima di fare comparazione costituzionale, alle strutture culturali sedimentate in profondità nei vari ordinamenti, insiste, tra gli altri, L. Pegoraro, *Introduzione metodologica*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, V ed., 2016, 26-27.

knowledge and the methodological tools to identify the donor and to predict the compatibility of the beneficiary»³⁷.

In questo ambito, la Commissione ha, invero, avuto di frequente l'occasione di ribadire il suo punto di vista sul ruolo del diritto comparato in relazione all'adozione di un nuovo testo costituzionale, specificando, ripetutamente, che «each Constitution is the result of balancing various powers; comparative constitutional law cannot be reduced to identifying the existence of a provision the Constitution of another country to justify its democratic credentials in the Constitution of one's own country»³⁸.

Da un appropriato uso della comparazione in questa materia, consegue, perciò, che «every State has the right to choose its own political system, be it presidential or parliamentary, or a mixed system; this right is not unconditional, however; the principles of the separation of powers and of the rule of law must be respected, and this requires that sufficient checks and balances be inbuilt in the designed political system; each Constitution is a complex array of checks and balances and each provision, including those that already exist in the Constitution of another country, needs to be examined in view of its merits for the balance of powers as a whole»³⁹.

Sulla comparazione in tema di forme di governo, non è, poi, inutile richiamare – con le parole di un suo autorevole membro – la linea interpretativa da tempo seguita dalla Commissione di Venezia: «the Commission has correctly abstained from expressing a preference in favour of a parliamentary, or presidential or semi-presidential government: general principles about this problem are missing, the choice which has to be made is a choice of opportunity (...) therefore, the Commission has frequently underlined the exigency that a system of checks and balances between powers and the inter-institutional cooperation shall be insured and its approach certainly implies the reference to the models of the forms of government which the legal doctrine and the political science have elaborated»⁴⁰.

Attraverso questa complessa opera di analisi – e di successiva applicazione – dei principi fondanti il costituzionalismo contemporaneo, la Commissione di Venezia partecipa, perciò, da tempo alla diffusione ed alla circolazione delle idee costituzionali anche in ordinamenti distanti

³⁷ G. Buquicchio, S. Granata-Menghini, *The Venice Commission Twenty Years On*, cit., 246.

³⁸ *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, § 139.

³⁹ Così, ancora di recente, nella *Opinion on the Amendments to the Constitution of Turkey Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017*, CDL-AD(2017)005, § 124.

⁴⁰ S. Bartole, *The Experience of the Venice Commission: Sources and Materials of its Elaboration of the International Constitutional Law*, Conference on Global Constitutional Discourse and Transnational Constitutional Activity, Venice Commission, 7 December 2016, CDL-PI(2016)016, 8-9.

(non solo geograficamente) da quelli europei, inverando concretamente quella tendenza culturale in base alla quale il procedimento che conduce all'adozione di nuove Costituzioni «enriched the international constitutional debate and the relative constitutional processes affected not only the internal developments of the States, but also the relations between the States and international institutions»⁴¹.

Così, in definitiva, confermando «that comparative constitutionalism is more than an emerging field of legal inquiry: it is a tool for understanding the political and social condition itself»⁴².

6. Spunti conclusivi

Tra le finalità della comparazione in campo costituzionale è, da tempo, assodata anche la sua funzione eminentemente pratica che consiste, come noto, nell'offrire al costituente, al legislatore od al giudice «il materiale comparatistico commentato, ordinato, classificato, perché essi possano utilizzarlo con piena conoscenza»⁴³.

Il costituente e il legislatore ricorrono, infatti, alla comparazione allo scopo di predisporre un testo normativo destinato ad essere operativo per il futuro in un numero indeterminabile di situazioni che debbono ancora verificarsi: normatore e giudice cercano, di conseguenza, «nella comparazione un supporto strumentale alla migliore giustificazione della creazione o della interpretazione della norma»⁴⁴.

In questo ambito, un ruolo di specifico rilievo è oggi da riconoscere all'opera della Commissione di Venezia, la quale ha attivamente partecipato – sin dal tramonto dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale – a numerosi processi costituenti in vari paesi del mondo, fornendo il suo qualificato supporto tecnico-giuridico alle assemblee chiamate a redigere i nuovi testi costituzionali, in particolar modo in tutti quegli ordinamenti in transizione dall'autoritarismo alla democrazia, contribuendo in modo efficace a quella «migrazione» delle idee e degli istituti

⁴¹ S. Bartole, *International Constitutionalism and Conditionality. The Experience of the Venice Commission*, cit., 4.

⁴² R. Hirschl, *The "Comparative" in Comparative Constitutional Law: A Response to Dixon and Tushnet*, 64 *Am. J. Comp. L.* 1 (2016), 212.

⁴³ L. Pegoraro, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bononia University Press, Bologna, 2014, 230.

⁴⁴ G. de Vergottini, *Una riflessione su comparazione costituzionale e manualistica*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, 3.

costituzionali che caratterizza attualmente gli ordinamenti contemporanei⁴⁵.

L'approccio flessibile e pragmatico ai compiti di consulenza ed assistenza costituzionale che le sono da tempo affidati, così come l'indipendenza e la elevata qualificazione scientifica e professionale dei suoi componenti, hanno contribuito a rendere la Commissione una vera e propria «reputational authority»⁴⁶ in materia.

Per svolgere efficacemente il complesso delle delicate funzioni che le sono attribuite, la Commissione si è avvalsa (e si avvale sempre più convintamente) della comparazione costituzionale, condotta, come si è visto, con particolare attenzione ai differenti contesti – costituzionali, politici e culturali – nei quali si colloca il suo intervento, senza trascurare di cogliere adeguatamente ed in profondità analogie e differenze tra gli ordinamenti, in modo tale da indicare con appropriatezza comparativa quali possano essere le conseguenze prevedibili (od auspicabili) delle scelte costituzionali che le varie autorità richiedenti la consulenza si apprestano ad adottare.

Tutto ciò è particolarmente favorito, come pure si è visto, dalla composizione stessa della Commissione, nella quale sono istituzionalmente compresenti accademici appartenenti a differenti settori disciplinari (costituzionalisti, comparatisti, internazionalisti, scienziati della politica), oltre a giudici costituzionali (in carica e a riposo), di oltre sessanta paesi, con la conseguenza di rendere la Commissione un luogo di fertile, stimolante, confronto e dialogo tra le differenti culture, politiche e costituzionali, del mondo.

Finendo così per risultare confermate – anche dall'opera incessante della Commissione di Venezia – quelle stimolanti, quanto convergenti, osservazioni, in base alle quali, da un lato, spetta alla dottrina comparatistica analizzare il diritto costituzionale, rilevandone concordanze e antinomie, e «in un processo circolare costruire schemi di lettura e restituirli alla giurisprudenza e al legislatore: la dottrina è il custode del legislatore e il giudice dei giudici»⁴⁷; e, dall'altro, riconoscere come «comparative constitutional law now truly encompasses the world, real and academic (...) given the inherently political nature of comparative engagement with the constitutive laws of others, a close dialogue with the social sciences is

⁴⁵ S. Choudhry (ed.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, CUP, 2006.

⁴⁶ V. Volpe, *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission's Constitutional Assistance*, cit., 819.

⁴⁷ L. Pegoraro, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, cit., 265.

essential if we are to fully grasp, and then go on to explicate, the comparative constitutional enterprise»⁴⁸.

Francesco Duranti
Dipartimento di Scienze umane e sociali
Università per Stranieri di Perugia
Piazza Fortebraccio, n. 4 – 06122 Perugia
francesco.duranti@unistrapg.it

⁴⁸ R. Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, cit., 283.