

Le radici storiche dei sistemi di giustizia costituzionale di Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Ungheria: l'influenza (eventuale) dei modelli estranei alla tradizione giuridica propria

di Marco Imbellone

Abstract: *The historical roots of the constitutional justice systems of Poland, Romania, Czech Republic and Hungary: the influence (if any) of models foreign to their own legal tradition* - In the aftermath of the fall of the Berlin Wall, the (re)emerging democracies of Central and Eastern Europe made a broad takeover of models from the Euro-Atlantic area. Of these, the techniques and institutes of constitutional justice were those adopted probably more quickly. One of the reasons for this speed is undoubtedly the fact that the issue of constitutionality review was not entirely foreign to the legal tradition of the respective constitutional realities. The paper aims to investigate whether, and to what extent, the framers of the early 1990s drew on these experiences and how much of them can be found in the constitutional documents they drafted.

Keywords: Comparative constitutional law; Constitutional Courts; Eastern Europe; Judicial review.

709

1. Premessa

La transizione ordinamentale che si ebbe nei Paesi dell'Europa orientale, all'indomani della fine dell'esperienza socialista, fu contraddistinta da una larga acquisizione di modelli propri dell'area euro-atlantica. Tutta quella parte del Vecchio Continente, che aveva nell'Unione Sovietica il modello ordinamentale di riferimento, fu oggetto di profondi stravolgimenti costituzionali. Il decennio successivo al 1989 vide la nascita di nuove Carte o il radicale rinnovamento di quelle esistenti. In entrambe le ipotesi, l'obiettivo era far propri gli elementi costitutivi delle democrazie costituzionali: dallo stato di diritto alla separazione dei poteri, dall'effettività delle libertà fondamentali alla garanzia di giurisdizione. Tra questi, le tecniche e gli istituti di giustizia costituzionale furono quelli adottati con forse maggiore rapidità¹. Sin dai primissimi anni '90, infatti, in pressoché tutti gli ex Paesi satelliti dell'URSS, vennero istituite corti e tribunali costituzionali, prediligendo quasi sempre il sistema kelseniano accentrato,

¹ Cfr. W. Sadurski, *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, Working Paper, EUI LAW, 11, 2001, 1 ss.

specializzato e successivo². Tuttavia, ciò non precluse che una certa dose di attenzione venisse riservata anche ai sub-modelli maturati, nella seconda metà del secolo scorso, in Italia, Germania e Spagna. Anzi, proprio questi ultimi – che, come è noto, possono considerarsi forme di ibridazione³ tra la *Verfassungsgerichtsbarkeit* e il *Judicial Review* americano – hanno rappresentato la fonte preferenziale cui attingere.

Meno interesse, invece, riscosse il prototipo francese di controllo di costituzionalità preventivo delineato dalla Carta fondativa della V Repubblica che, come si vedrà in seguito, ha esercitato una certa capacità attrattiva solo nei confronti del costituente rumeno.

La caduta del muro di Berlino ed il conseguente venir meno del modello ordinamentale che, all'ombra di quel muro aveva governato il cd. blocco orientale, fece cadere le pregiudiziali strutturali all'instaurazione di un sindacato di costituzionalità di tipo giurisdizionale. Unità del potere statale e centralismo democratico, infatti, erano principi incompatibili con l'idea di un soggetto terzo – per di più tecnico – incaricato di operare un controllo di natura giuridica sugli atti dell'organo politico per eccellenza, le assemblee legislative⁴. Se proprio un controllo avesse dovuto esserci, allora non avrebbe potuto che assumere le vesti di un auto-controllo di tipo politico.

Le ragioni di tale attenzione e, soprattutto, della 'voracità' con cui le nuove o rinnovate costituzioni contemplarono organi giurisdizionali di legittimità costituzionale furono più d'una.

In primis, è indubitabile che l'appartenenza alla famiglia giuridica di *civil law* abbia avuto il suo peso, a maggior ragione rispetto al modello di giustizia costituzionale prescelto. Attingere alla comune tradizione giuridica dei Paesi dell'Europa continentale si presentava certamente come un'operazione più agevole che non la ricerca di soluzioni 'più distanti'⁵.

² Solo l'Estonia presenta un sistema di controllo di costituzionalità di matrice nord-americana, in quanto la relativa competenza è attribuita direttamente alla magistratura ordinaria (quantunque, sotto questo profilo, un ruolo non indifferente sia riconosciuto alla Corte Suprema). Cfr. P. Roosma, *Development of constitutional review in Estonia*, in *Rev. justice const. est-européenne*, 2, 2002, 283 ss.

³ Si parla a tal proposito di un vero e proprio terzo modello di giustizia costituzionale che unisce al carattere accentrato di tipo austriaco una certa attitudine alla diffusione, in considerazione della possibilità di accesso in via incidentale. Vedi L. Pegoraro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998, 11 ss.

⁴ M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in T. Groppi, M. Olivetti (cur.), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, 2003, 284.

⁵ Solo a titolo di esempio, si pensi quanto, a quelle latitudini, possa essere distante l'idea stessa di precedente vincolante. Sul punto, più ampiamente, cfr. H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago, 2002, 24. Ancora, quantomeno la Cecoslovacchia ebbe gioco facile a recuperare la pur breve esperienza della propria Corte costituzionale del 1920, la quale rappresenta un contributo prezioso di quella realtà ordinamentale al comune patrimonio giuridico europeo. A tal proposito, si sottolinea come l'appartenenza dei Paesi dell'Europa centro-orientale alla famiglia di *civil law* non abbia natura 'originaria' ma maturò nel corso del XIX secolo quando, complice lo strumento codicistico, si ebbe una notevole circolazione di istituti e modelli da ovest verso est. Per un quadro complessivo su questi temi, cfr. G. Ajani, *Fonti e modelli nel diritto dell'Europa orientale*, Trento, 1993.

Non può scordarsi, poi, che le realtà in esame, lasciandosi alle spalle regimi autoritari, miravano alla costruzione di nuovi ordinamenti ispirati ai principi del costituzionalismo di stampo occidentale; dunque, una nuova forma di Stato di cui la giustizia costituzionale rappresentava elemento difficilmente prescindibile⁶.

Inoltre, vi fu probabilmente anche una riflessione di natura più pragmatica. La previsione di strumenti diretti al controllo di costituzionalità rappresentava una garanzia di credibilità - sul piano internazionale - del processo di democratizzazione in atto. All'orizzonte, infatti, vi era l'avvicinamento alle istituzioni comunitarie europee - nonché agli altri organismi sovranazionali - e, dunque, la necessità di soddisfare i criteri per l'ingresso in tali consessi⁷.

In ultimo, si consideri che il tema del sindacato di costituzionalità non era del tutto estraneo alla tradizione giuridica degli ordinamenti dell'Europa orientale. In alcuni di essi, prima ancora dell'avvento dello Stato socialista, si erano infatti avute forme più o meno evolute di controllo di costituzionalità.

Intento di questo lavoro è proprio quello di dimostrare come i sistemi di giustizia costituzionale istituiti con l'avvio del processo di democratizzazione in Polonia, Ungheria, Romania e Cecoslovacchia (poi Repubbliche Ceca e Slovacca) non furono unicamente frutto della mera importazione di modelli esterni. Da un lato, Paesi quali la Cecoslovacchia e la Romania conobbero, sin dal periodo presocialista, istituti deputati al controllo di costituzionalità; dall'altro, in esempi come quello polacco o ungherese, tali strumenti comparvero solo con l'avvento dei regimi instaurati dopo il '45, nella forma, peraltro, dell'auto-controllo intra-parlamentare.

I rispettivi costituenti dei primi anni '90 ebbero, infatti, modo di attingere da esperienze 'autoctone' pregresse, realizzando, pur nella varietà delle soluzioni adottate, una propria via al sindacato di costituzionalità. Al fine di mettere in luce al meglio la maggior o minor ricchezza - nelle differenti esperienze statuali - di questo 'bagaglio costituzionale', l'indagine si articolerà in due fasi, corrispondenti a due momenti storici distinti, due epoche aventi quale spartiacque la fine del secondo conflitto mondiale e la collocazione di quelle realtà nazionali al di là della cortina di ferro.

Nelle pagine a seguire, infatti, si avrà modo di constatare, da un canto, come gli ordinamenti liberali novecenteschi dei Paesi in esame - con l'esclusione dell'Ungheria - conoscessero tecniche dirette al controllo di costituzionalità, ancorché con intensità e forme molto diverse; dall'altro, come tale controllo, nell'ambito delle democrazie popolari, è sempre stato declinato secondo lo schema dell'auto-controllo di natura politica. Lo stesso,

⁶ Questa valutazione poteva oltretutto contare su precedenti storici significativi, appartenenti proprio all'area costituzionale di riferimento (Italia 1948, Germania 1949, Portogallo 1976, Spagna 1978).

⁷ Con ciò, non vuol dirsi che le istituzioni europee annoverarono gli strumenti di giustizia costituzionale tra i requisiti formali d'ammissione; nondimeno, la loro adozione da parte degli ordinamenti che ambivano ad entrare in quei contesti fu fortemente caldeggiata dal Consiglio d'Europa. Cfr. W. Sadurski, *Legitimacy and Reasons of Constitutional Review after Communism*, in W. Sadurski (Ed.), *Constitutional Justice, East and West*, The Hague, 2002, 167 ss.

tuttavia, nel corso dei quarant'anni di dominio socialista, divenne oggetto, in alcuni casi, di evoluzioni significative.

Da ultimo si cercherà di accertare quanto di queste esperienze sia stato recuperato nei testi costituzionali della fine del secolo scorso e di capire quale sia stato l'effetto della concorrenza dei diversi fattori storici, culturali e giuridici nel delineare gli organi giurisdizionali deputati al controllo di legittimità costituzionale.

2. Il controllo di costituzionalità nel periodo liberale⁸

La travagliata storia ordinamentale della Polonia costituisce un efficace punto di partenza ai fini della ricerca di possibili forme di controllo di costituzionalità anche assai risalenti nel tempo.

Un primo tentativo embrionale di prevedere una verifica dell'operato del legislatore è infatti rintracciabile nella Costituzione del 1791⁹. La prima Carta costituzionale europea, nell'ambito di un assetto parlamentare bicamerale fortemente asimmetrico, assegnava al Senato – non elettivo ma presieduto dal Sovrano e costituito dagli alti dignitari del Regno¹⁰ - una funzione sospensiva rispetto agli atti approvati dalla Camera dei deputati (Sejm). Tuttavia, se da un lato, tale previsione rappresentava certamente un freno al potere della Camera elettiva, difficilmente vi si può ravvisare una forma di controllo preventivo circa la corrispondenza degli atti legislativi al testo costituzionale. Più correttamente, l'art. VI della "Carta di maggio" dava conto, con qualche anno di anticipo, di quelle che di lì a poco sarebbero diventate alcune delle dinamiche tipiche del fenomeno bicamerale.

A seguire, i diversi momenti costituenti della cd. Seconda Repubblica polacca¹¹ si attennero alla tradizione precedente. In particolare, la cd. Costituzione di marzo (1921) continuava a prevedere quel controllo preventivo operato dal Senato sugli atti della Camera bassa (art. 35). Anche in questo caso, leggere in tale funzione una sorta di vaglio di costituzionalità è alquanto ardito. In primo luogo, perché la stessa disposizione la descrive alla stregua di un ordinario strumento di dialettica tra assemblee (di un sistema bicamerale); in seconda battuta, per la composizione del Senato

⁸ Il termine "liberale" è qui inteso con accezione volutamente generica, tendente a ricomprendere ogni esperienza antecedente alla fase delle Repubbliche popolari successive al Secondo conflitto mondiale.

⁹ "Legge governativa polacca del 3 maggio 1791".

¹⁰ Erano membri di diritto del Senato: vescovi, ministri, Conti palatini e Castellani. Queste due ultime categorie si riferivano alle figure apicali delle divisioni amministrative (Regioni e Voivodati) in cui era allora ripartito il Regno di Polonia.

¹¹ Con la definizione Seconda Repubblica Polacca si suole intendere l'ordinamento statutale tra le due guerre mondiali (1918-1939); la Prima Repubblica fa invece riferimento alla Confederazione polacco-lituana (Corona del Regno di Polonia e del Granducato di Lituania) esistito tra il XVI e il XVIII secolo. Come si può intuire, nell'esperienza polacca, il termine "Repubblica" non necessariamente identifica la forma di governo ad esso generalmente associata, ma è indicativo di quei momenti in cui la Polonia ha potuto godere di effettiva autonomia. Gli atti fondativi della Seconda Repubblica Polacca furono: la cd. Piccola Costituzione (1919), la "Costituzione di marzo" (1921) e il "Rinnovo di agosto" del 1926 (una serie di emendamenti che iniziarono a imprimere all'ordinamento una virata in senso presidenzialista-autoritario, poi portata a termine con la Costituzione del 1935).

stesso che – differentemente da quanto stabilito nella Carta del 1791 – si presentava come una Camera elettiva a tutti gli effetti, accentuandone il carattere politico-rappresentativo¹². Decisamente più interessanti, ai fini del tema indagato, gli artt. 38 ed 81. Con il primo veniva formalizzata la superiorità delle norme costituzionali alla legge ordinaria, seppur non vi veniva espressamente ricollegato alcuno strumento di verifica; la seconda disposizione – contenuta nel capitolo dedicato al potere giudiziario – prefigurava una potenziale apertura nei confronti di un controllo di legalità, per di più diffuso e successivo, degli atti legislativi¹³.

La Costituzione del 1935 – coerentemente con la trasformazione in senso autoritario dell'ordinamento, di cui costituì il culmine¹⁴ – annacquò ancor di più il già impalpabile potere di controllo del Senato. Quest'ultimo, infatti, perduta la natura elettiva, ebbe altresì compressa la capacità d'intervento nell'ambito del procedimento legislativo¹⁵.

Alla luce di quanto ora detto, possono farsi le seguenti considerazioni. Nella storia ordinamentale polacca antecedente alla parentesi socialista, seppur sia assente un espresso riconoscimento del controllo di costituzionalità, nondimeno, l'idea di esso cominciava a prendere forma. Ne sono testimonianza il ruolo del Senato nell'ambito del procedimento legislativo (1791)¹⁶, l'affermazione della superiorità della costituzione rispetto alla legislazione ordinaria (1921) ed infine il sibillino art. 81 che, come detto, sembrava aprire ad un controllo di legalità successivo e diffuso degli atti legislativi. Tuttavia, la tormentata storia del Paese impedì che le Carte costituzionali polacche – tanto quella del 1791, quanto quella del 1921 – potessero ricevere effettiva attuazione.

Certamente più delineata ed evidente, quantomeno rispetto all'esperienza polacca, è la comparsa del sindacato di costituzionalità nell'ordinamento rumeno che, oltretutto, si caratterizzò per alcune precise peculiarità.

¹² Nella Costituzione di marzo, il Senato si configurava come una Camera 'regionale' in quanto i collegi elettorali coincidevano con i Voivodati (unità amministrative locali); l'età per esercitare il diritto di voto era sensibilmente più alta rispetto a quella prescritta per la Dieta (art. 36).

¹³ Art. 81: «I tribunali non hanno diritto di esaminare la validità delle leggi regolarmente pubblicate». Pur presentandosi come una limitazione nei confronti dell'autorità giudiziaria ordinaria, la dottrina del tempo vi lesse la possibilità, per la stessa, di operare un sindacato sulla correttezza della procedura di approvazione e, pertanto, di disapplicare le norme viziate. Cfr. C. Pistan, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bologna, 2015, 66.

¹⁴ Anche la sistematica dell'articolato della Carta del '35 è emblematica del mutamento di regime: rispetto alla Costituzione democratica del '26, le disposizioni relative al potere legislativo venivano dopo quelle sul Presidente della Repubblica e sul Governo.

¹⁵ Assemblea interamente di nomina presidenziale, priva di potere d'iniziativa: disponeva di una capacità legislativa pari a quella della Dieta solo per talune limitate materie; veniva dunque meno il generale potere sospensivo nei confronti degli atti della Camera bassa.

¹⁶ In particolare, si sottolinea come – seppur in forma del tutto primitiva – il Senato del 1791, in quanto costituito da dignitari, avesse maggiori *chance* di svolgere tale funzione di verifica sugli atti approvati dalla Dieta. Le modalità di composizione inducono infatti a supporre che avrebbe probabilmente svolto un ruolo 'tecnico' e non semplicemente rappresentativo.

Se, per un verso, la Costituzione del 1866 sanciva chiaramente la propria sovra ordinazione rispetto ad ogni altra fonte di diritto, dall'altro, non vi era contemplato alcuno strumento diretto a verificare l'eventuale antinomia tra le proprie disposizioni e quelle di rango inferiore¹⁷. Fu però nell'ambito di questa cornice costituzionale che, qualche decennio dopo, questa possibilità si 'insinuò' per via giurisprudenziale. In particolare, deposero in questo senso due pronunce significative¹⁸ che affermarono il dovere per (tutti) i giudici di disapplicare norme giuridiche in contrasto con la Carta fondamentale. Tale obbligo, presupponente un potere di valutazione nel merito delle norme giuridiche oggetto - o meno - di applicazione, rappresentò la porta d'ingresso del sindacato di costituzionalità nell'ordinamento rumeno. Sindacato di costituzionalità che presentava quantomeno due aspetti di assoluto rilievo. In *primis*, costituiva un inedito, data l'assenza nel panorama comparato europeo di esperienze analoghe; in secondo luogo, il carattere diffuso la catalogava nell'ambito del modello nordamericano che tanto poco successo avrebbe riscosso nel Vecchio continente.

La 'via rumena' al controllo di legittimità costituzionale non ebbe però vita lunga. La fine della Prima guerra mondiale coincise con il periodo di massima estensione territoriale del Paese, fatto che contribuì alla spinta a dotarsi di una nuova costituzione¹⁹. Ecco che la Carta del 1923 - differentemente della precedente - formalizzò il sindacato di costituzionalità, confermandone la natura giurisdizionale ed incidentale ma eliminandone il carattere diffuso. La titolarità di tale funzione veniva infatti ricondotta unicamente alle Sezioni riunite della Corte di cassazione (art. 103), che aveva il potere di dichiarare inapplicabili le norme giudicate incostituzionali ma limitatamente al caso *sub iudice*. Venne inoltre previsto un organo *ex novo*, il Consiglio legislativo²⁰ (art. 76), incaricato di svolgere una funzione consultiva obbligatoria - non vincolante - circa la legittimità costituzionale dei progetti di legge. L'obbligatorietà del parere poteva essere disattesa solo nel caso in cui il Consiglio non si fosse espresso nei termini previsti.

Vediamo dunque come siano profonde ed estese le radici del controllo di costituzionalità nell'ordinamento rumeno. Sorto 'dal basso' in via giurisprudenziale prima della Grande guerra, è stato in seguito costituzionalizzato negli anni '20, subendo peraltro una parziale metamorfosi: da sistema diffuso ad accentrato, pur mantenendo carattere giurisdizionale-incidentale. È probabile che, sull'evoluzione di questi

¹⁷ La superiorità della Carta era data non solo dall'art. 130 che stabiliva espressamente l'abrogazione di «tutte le disposizioni di leggi, decreti e regolamenti e gli altri atti contrari alle sue disposizioni», ma dalla previsione di un vero e proprio procedimento aggravato per la revisione costituzionale (art. 129).

¹⁸ Tribunale di Ilfov, sez. II, sent. 919, 2 febbraio 1912, confermata dalla Corte di cassazione e giustizia, sez. I, sent. 261, 16 marzo 1912. Più precisamente, la Cassazione faceva discendere l'obbligo di disapplicazione dall'inefficacia di norme contrarie alla Costituzione. Cfr. N. Páun, *Il modello rumeno nel periodo interbellico*, in P. Fornaro (cur.), *La tentazione autoritaria: istituzioni, politica e società nell'Europa centro-orientale tra le due guerre mondiali*, Soveria Mannelli, 2004, 165.

¹⁹ L'acquisizione della Bessarabia, Bucovina e Transilvania, sottratte agli Imperi centrali, consentì la nascita della cd. Grande Romania (1918).

²⁰ Previsto dall'emendamento alla Costituzione del 25 febbraio 1925 e istituito con la legge del 15 settembre 1926.

meccanismi di protezione della Costituzione, esercitarono una certa influenza tanto il modello kelseniano – che aveva fatto la sua comparsa nelle Carte cecoslovacca ed austriaca del 1920 – quanto l’esperienza costituzionale francese della seconda metà dell’800²¹.

Proprio l’esempio cecoslovacco, ora menzionato, rappresenta, senza dubbio alcuno, un momento significativo del percorso di affermazione ed evoluzione della giustizia costituzionale, anche ben al di là dei confini nazionali. La Carta del 1920, infatti, fu il primo testo costituzionale a prevedere l’istituzione di uno specifico organo giurisdizionale – distinto dall’ordinamento giudiziario – cui demandare il controllo di costituzionalità²². Si trattava di un sindacato astratto e successivo avente ad oggetto gli atti legislativi, entro il termine di tre anni dalla loro promulgazione. Composta da sette giudici con mandato decennale²³, la Corte poteva essere adita dagli organi di vertice del sistema giudiziario (Tribunale giudiziario supremo, Tribunale amministrativo supremo e Tribunale elettorale), nonché dalle assemblee parlamentari²⁴. Proprio la presenza, tra i soggetti legittimati attivi, delle supreme giurisdizioni consentiva che – accanto al ricorso diretto – potesse configurarsi anche quello in via incidentale. In tale ipotesi, le decisioni avrebbero esplicitato, *ex nunc*, i propri effetti limitatamente alle parti del procedimento da cui il ricorso aveva avuto origine. Nei restanti casi, le sentenze erano destinate a produrre un effetto *erga omnes*. Quantunque in astratto si presentasse come un istituto dalla forte legittimazione, altamente tecnico e specializzato, nonché dotato di poteri incisivi, l’operato della Corte costituzionale della Prima Repubblica cecoslovacca non fu all’altezza delle premesse: solo poche decine furono le

²¹ Si fa qui riferimento alla funzione consultiva del Consiglio di Stato che, oltretutto, aveva destato l’interesse anche di altri ordinamenti, come quello serbo. Difatti, anche la Costituzione del Regno di Serbia del 1903 presentava un organo del tutto simile che, accanto alla competenza giurisdizionale amministrativa, assolveva ad una funzione consultiva – anche qui obbligatoria ma non vincolante – di legittimità costituzionale all’interno del procedimento legislativo. Cfr. C. Pistan, *Giustizia costituzionale e potere giudiziario. Il ruolo delle Corti costituzionali nei processi di democratizzazione ed europeizzazione*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, 2019, 299; D. Popovic, *Constitutional History of Serbia*, Paderborn, 2021, 76 ss.

²² La Costituzione del neonato Stato cecoslovacco venne adottata dall’Assemblea Nazionale nel febbraio del 1920, dunque, alcuni mesi prima della Legge fondamentale austriaca (novembre 1920). Tuttavia, il primato cecoslovacco rimase solo sulla carta poiché, quando nel novembre 1921 la Corte si riunì per la prima volta, l’omologo austriaco era operante già da diversi mesi.

²³ Il potere di nomina dei giudici della Corte costituzionale era ripartito tra il Presidente della Repubblica ed i supremi organi del potere giudiziario. In particolare, il Capo dello Stato era competente a designare tre componenti (sulla base di liste compilate dalle assemblee parlamentari); mentre i quattro restanti erano nominati in egual misura dalla Corte suprema e dalla Corte suprema amministrativa tra i propri membri.

²⁴ L’Assemblea Nazionale, costituita dalla Camera dei deputati e dal Senato e la Dieta della Rutenia Carpatica; oltre a queste, legittimato era anche il Comitato parlamentare permanente: composto da 16 deputati ed 8 senatori, questo collegio ristretto svolgeva funzioni legislative nei periodi in cui le Camere erano sciolte o non in sessione. I suoi atti assumevano la forma di ordinanze provvisorie (soggette alla riconferma da parte del Parlamento).

pronunce, peraltro, quasi tutte relative alle ordinanze provvisorie del Comitato parlamentare permanente²⁵.

È innegabile come la fisionomia della Corte costituzionale cecoslovacca - come del resto l'intero testo costituzionale del 1920 - risentisse largamente del pensiero normativista di Kelsen²⁶. Anche se l'attività svolta, come detto, non fu consistente, né particolarmente rilevante, il modello di giustizia costituzionale incarnato da quell'organo finì comunque per divenire un precedente storico di peso, nonché un modello di riferimento per numerose esperienze ordinamentali successive.

A differenza delle realtà sin qui brevemente esaminate, quella ungherese non conobbe alcuna forma di controllo di costituzionalità - almeno fino agli anni '50 - né sotto forma di precedente storico autoctono, né tantomeno come acquisizione di esperienze straniere. La ragione di ciò è facilmente intuibile se si considera il concetto di costituzione che, al tempo, era alla base dell'ordinamento statuale. Ancora nei primi decenni del '900, infatti, il pensiero giuspubblicista ungherese continuava ad essere legato a quella visione immateriale di "Costituzione storica" che si era consolidata nei secoli, spingendo le *élite* politiche a non codificare i più importanti principi e valori in una carta fondamentale²⁷. Ecco che l'assenza di una costituzione formale contribuì a rendere meno impellente l'esigenza di elaborare strumenti preordinati alla sua difesa²⁸.

Questa breve panoramica, lungi dal voler rendere un quadro esauriente, può però contribuire a far comprendere come strumenti ed istituti funzionali al sindacato di costituzionalità, siano da tempo presenti in almeno tre degli ordinamenti presi in considerazione. Questi, declinati secondo forme e modalità differenti, più o meno consapevolmente elaborati, hanno fatto la loro comparsa a seguito del verificarsi di due situazioni: l'acquisizione dell'indipendenza e l'adozione di costituzioni formali. Quando infatti, con la fine della Grande guerra, il collasso degli Imperi centrali consentì la nascita di Stati autonomi ed indipendenti, le idee ed i modelli del costituzionalismo occidentale iniziarono a circolare ancor più velocemente di quanto non accaduto prima. Ciò, calato nella realtà di esperienze giuridiche autoctone, permise il germogliare di tecniche multiformi di giustizia costituzionale.

²⁵ Si consideri oltretutto che, alla scadenza del primo mandato, non si procedette al rinnovo della Corte, obbligando in tal modo i giudici in scadenza a rimanere in carica per ben sette anni. Il naturale scorrere del tempo indebolì ulteriormente il potere del collegio che ben presto non fu in grado nemmeno di raggiungere il quorum deliberativo.

²⁶ Cfr. A. Di Gregorio, *La transizione in Cecoslovacchia. Principali profili di diritto costituzionale*, in S. Gambino (cur.), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, 250.

²⁷ Ciò non impedì che già dalla fine dell'800 venissero adottati i primi codici commerciali e penali. Cfr. K. Egresi, *La storia del costituzionalismo ungherese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2012, 5.

²⁸ Fa eccezione l'effimera esperienza della Costituzione della Repubblica dei Consigli d'Ungheria, quella brevissima parentesi socialista che si ebbe tra il marzo e l'agosto del 1919. Redatta avendo a modello la Costituzione sovietica dell'anno precedente, venne adottata il 23 giugno 1919 e costituì la prima Carta scritta d'Ungheria.

3. Il controllo di costituzionalità nelle Repubbliche popolari

Gli istituti e le esperienze sopra riportate dimostrano, come detto, che la diffusione di forme giurisdizionali di sindacato di costituzionalità in Europa centro-orientale abbia costituito un processo composito, in cui l'emulazione di modelli esterni si sia combinata con tradizioni originarie. Processo che, da un lato, non coinvolse unicamente gli ordinamenti qui presi in considerazione²⁹ e che, dall'altro, subì una drammatica battuta d'arresto all'indomani dell'affermazione del dominio sovietico su tutta quell'area.

Si è in precedenza accennato all'incompatibilità di quel modello ordinamentale con l'idea stessa di un controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale: i dogmi dell'unitarietà del potere statale e del centralismo democratico si ponevano come alternativi ai fondamentali stessi del costituzionalismo. Se, da un lato, nella prospettiva di una società monoclasse – dunque omogenea – la separazione dei poteri era vista come un vessillo dello Stato borghese, dall'altro, l'articolata architettura del sistema dei *soviet* postulava l'insuperabilità del volere assembleare. Sull'intera organizzazione statale-costituzionale incombeva poi il ruolo guida del partito. Ecco che, in tal contesto, ben si comprende quella che può ben definirsi la prevalenza del dato politico su quello giuridico e, conseguentemente, la diversa visione del ruolo e della funzione stessa della costituzione. È infatti noto come, in quelle esperienze totalitarie, il testo costituzionale assumesse una natura meramente dichiarativa, di manifesto politico, perdendo ogni ambizione normativo-prescrittiva³⁰. Dunque, ancorché con una certa dose di approssimazione, possiamo considerare queste come le ragioni di fondo dell'assenza, nelle Carte socialiste, della previsione di strumenti giurisdizionali di controllo di costituzionalità. Da un lato, infatti, era impensabile che potesse esistere un organo tecnico, non elettivo, legittimato a sindacare la volontà popolare; dall'altro, il mutamento funzionale dei testi costituzionali rendeva meno urgente l'esigenza di una loro protezione rispetto al legislatore ordinario³¹.

Quanto fin qui detto non deve tuttavia indurre a ritenere che il problema di approntare una qualche forma di tutela dei documenti costituzionali non fosse per nulla avvertito in quei contesti ordinamentali. Il tema era infatti presente ma declinato in modo tale da essere compatibile con i principi di quel modello costituzionale, alla luce dei quali, se un controllo avesse dovuto esserci, non avrebbe potuto che avere la forma dell'auto-

²⁹ Se certamente Romania e Cecoslovacchia rappresentano le testimonianze più eclatanti di tale processo, non possono però trascurarsi il già citato Consiglio di Stato del Regno di Serbia (si veda nota 8) né tantomeno il dibattito dottrinario che si sviluppò intorno al tema in Polonia, Lettonia (dove, negli anni '30 si fu ad un passo dall'istituzione di una Corte specializzata) e Jugoslavia.

³⁰ Cfr. M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, cit., 288.

³¹ La natura monoclasse della società (che si mirava a edificare) faceva cadere la concezione 'contrattualistica' della costituzione quale Carta delle "regole del gioco": il compito diveniva ora quello di fotografare la realtà sociale e politica; le costituzioni divenivano il documento dove 'celebrare' l'edificazione della società socialista e dei suoi progressi, dove certificarne lo 'stato d'avanzamento'. Inoltre, proprio la necessità di rimanere al passo con questa realtà, inevitabilmente mutevole nel tempo, contribuì alla pratica di ricorrere ad aggiornamenti frequenti degli stessi testi costituzionali.

controllo endo-organico³². Come autorevolmente sottolineato, tale forma di controllo politico, per le sue caratteristiche e per il soggetto preposto ad esso – le stesse assemblee o, in alcuni ordinamenti, quegli organi collegiali ristretti che vi supplivano – è più correttamente definibile un «controllo generale sull'applicazione della costituzione che non un controllo di costituzionalità delle leggi»³³.

A quanto adesso affermato occorre aggiungere la seguente considerazione. La presenza di precedenti storici di giustizia costituzionale risalenti alla 'fase liberale' – prima visti a proposito di Romania, Cecoslovacchia e, per alcuni versi, della Polonia – influenzò il modo e i tempi di realizzazione del suddetto auto-controllo parlamentare. Parimenti, come più avanti si avrà modo di vedere, una certa capacità attrattiva esercitò su questi ordinamenti quel modello di giustizia costituzionale, del tutto peculiare, che prese piede nella Jugoslavia di Tito³⁴. Questi due fattori contribuirono a determinare il carattere 'evolutivo' del modo d'intendere – e attuare – il controllo di costituzionalità nelle democrazie popolari est-europee sotto esame.

L'assenza di concrete forme di controllo di costituzionalità – tantomeno di tipo giurisdizionale – nella tradizione ordinamentale polacca si pone in linea con il silenzio, in tal senso, tanto della Seconda Piccola Costituzione del 1947, quanto della Carta del 1952. D'altronde, anche quella parvenza di 'vaglio di costituzionalità' tratteggiato dai testi precedenti (1791, 1921, 1935) era venuta del tutto meno a seguito dell'abolizione del Senato del 1946³⁵.

Solo con la (profonda) riforma della Costituzione, approvata dal 'Sejm popolare' nel febbraio del 1976, venne introdotto per la prima volta un meccanismo di controllo di costituzionalità, quantunque calato nella variante del sindacato di natura politica ed affidato al Consiglio di Stato³⁶. Quest'ultimo, secondo lo schema proprio del modello ordinamentale sovietico, costituiva quell'organo collegiale ristretto incaricato di assolvere alla funzione legislativa nei periodi in cui l'assemblea non fosse in sessione³⁷. Risulta pertanto palese che tale vaglio di costituzionalità, coerentemente con i principi dello Stato socialista prima richiamati, avesse carattere politico e spiccatamente intra-parlamentare.

³² Come si vedrà più avanti, un sindacato di natura giurisdizionale si ebbe solo nell'ordinamento jugoslavo che delineò un complesso ed articolato sistema di corti (complice la natura federale del tipo di Stato).

³³ P. Biscaretti di Ruffia, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli "Stati socialisti"*, in *Il Pol.*, 2, 1984, 227.

³⁴ Cfr. C. Pistan, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, cit., 114 ss.

³⁵ Nell'aprile del 1946 venne indetto un referendum popolare, noto come "Referendum dei tre sì" che costituì una sorta di *ballon d'essai* del nascente regime comunista. Proprio il primo dei tre quesiti sottoposti al corpo elettorale aveva ad oggetto l'abolizione della Seconda Camera, peraltro del tutto coerentemente con il dogma del monocameralismo socialista.

³⁶ Art. 30, c. 3.

³⁷ Tale organo, previsto già dalla Costituzione del '52 (artt. 24-28), nonché elemento costante dell'architettura costituzionale di stampo sovietico, costituiva il più importante centro di potere dell'ordinamento.

La radicata tradizione giuridica rumena non impedì che anche in quell'ordinamento venisse previsto un controllo di costituzionalità di tipo politico, introdotto con la Costituzione del 1965 e affidato allo stesso corpo legislativo, la Grande assemblea nazionale³⁸. Un tentativo di riconnettersi alle precedenti esperienze del periodo liberale si ebbe nel 1971 quando, con legge ordinaria, venne re-istituito il Consiglio legislativo, già contemplato dalla Costituzione del 1923. Analogamente a quanto previsto per l'istituto di cinquant'anni prima, il controllo di costituzionalità aveva natura preventiva, nonché la forma del parere obbligatorio ma non vincolante. Ancora una volta, tuttavia, nella sostanza si era di fronte ad un vaglio meramente politico in quanto quest'organo era strettamente collegato al Consiglio di Stato³⁹.

Sempre il legislatore costituzionale del 1965 aveva introdotto un'ulteriore previsione, l'art 53, diretto a «rendere il giudizio di costituzionalità compiuto dalla suprema assemblea più informato e preceduto da un'indagine istruttoria di una certa consistenza e serietà»⁴⁰. La norma prevedeva l'istituzione di una Commissione costituzionale e giuridica – con composizione mista: parlamentare ed extra-parlamentare (esperti di diritto) – incaricata di svolgere una funzione consultiva nei confronti dell'Assemblea nazionale. In tal modo si intese concentrare il sindacato politico di costituzionalità in capo ad un organo specializzato ma al tempo stesso interno al Parlamento; successivamente, alla Commissione venne assegnata un'ulteriore prerogativa: esercitare in forma sistematica la propria funzione nell'ambito dell'iter legislativo, ovvero, fornire un parere preventivo su tutti i progetti di legge⁴¹. Infine, di particolare interesse fu il ruolo di filtro, da essa svolto, rispetto alla cd. petizione costituzionale. Quest'ultima poteva essere proposta, individualmente o in forma associata, dai cittadini: compito dell'organo era di valutarne la fondatezza e, in caso affermativo, investire l'Assemblea della questione.

Come può facilmente intuirsi, le pregresse esperienze in tema di sindacato di costituzionalità, che sin dall'inizio del '900 avevano caratterizzato l'ordinamento giuridico rumeno, stimolarono, anche durante il periodo del totalitarismo comunista, la nascita (o rinascita) di strumenti diversificati per la protezione del testo costituzionale.

La Costituzione cecoslovacca del 1948 – che per altri versi ben fotografa la fase di transizione in atto in quel momento⁴² – segna il passaggio

³⁸ Art. 43, c. 15. Le precedenti Carte costituzionali (1948, 1952), diversamente, non contenevano espresse previsioni in tal senso.

³⁹ Il Consiglio di Stato, previsto dalla Costituzione del 1965, andava a sostituire il Presidium, ovvero l'organo collegiale ristretto che esprimeva il centro di comando del regime (artt. 62-70).

⁴⁰ P. Biscaretti di Ruffia, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli "Stati socialisti"*, cit., 232.

⁴¹ Più precisamente, il giudizio successivo era esercitato *ex officio* dalla stessa Commissione; quello preventivo, invece, si attivava su impulso del soggetto titolare dell'iniziativa legislativa.

⁴² Infatti, nel testo costituzionale, accanto a innovativi elementi tipici dei regimi socialisti, erano ancora presenti alcuni residui della Costituzione liberale del 1920 (Presidenza della Repubblica, rapporto di fiducia, ecc.). A tal proposito, è utile considerare che l'Assemblea nazionale costituente, che adottò la nuova Carta, venne eletta nel maggio '46 attraverso elezioni prevalentemente aperte e realmente competitive (oltretutto con sistema proporzionale); le epurazioni e gli allontanamenti

dal modello kelseniano di giustizia costituzionale adottato con la Carta del 1920 ai meccanismi politici compatibili col regime che si andava costruendo. In particolare, veniva attribuito al Presidium non solo il potere di fornire l'interpretazione vincolante delle leggi ma di decidere in via esclusiva della costituzionalità delle stesse⁴³. Il carattere 'pseudo-regionale' di quell'ordinamento e la conseguente previsione di un'assemblea rappresentativa degli slovacchi pose il problema del rispetto, da parte degli atti di quest'ultima, della legislazione nazionale e della Costituzione. Tale funzione venne conferita, oltrech  al Presidium, anche al Governo⁴⁴.   dunque del tutto evidente come, nonostante nell'ordinamento complessivo permanessero ancora alcuni istituti del periodo liberale, il controllo giurisdizionale di costituzionalit  era stato, nella sostanza, eliminato sin dai primi anni della nuova forma di Stato. Questa impostazione venne mantenuta anche dalla Carta del 1960 che si limit  – con una formulazione alquanto generica – ad accentrare la funzione di controllo in capo all'Assemblea nazionale, cos  sottraendola tanto al Presidium quanto all'Esecutivo⁴⁵.

In Ungheria, solo con l'avvento del socialismo e, quindi, con la comparsa per la prima volta nella storia ordinamentale del Paese di un testo costituzionale scritto⁴⁶, venne introdotto il controllo di costituzionalit . Ancora in questo caso, del tutto coerentemente con i dogmi di quel modello statutale, si era di fronte ad un vaglio prettamente politico di cui erano titolari i principali organi politici: il Presidium ed il Consiglio dei ministri⁴⁷.

Sin dalla fine degli anni '60, in tre delle realt  ordinamentali ora viste – Cecoslovacchia, Romania e Polonia – il modo d'intendere il controllo di costituzionalit  fu oggetto di ripensamento, con una decisa virata verso istituti e meccanismi di natura pi  marcatamente giurisdizionale. Certamente concorse in misura significativa a questo cambio di passo l'interesse suscitato dal modello di giustizia costituzionale elaborato nella Jugoslavia di Tito a partire dal 1963⁴⁸.

operati dal Partito comunista cecoslovacco – che portarono al dominio dell'intera Assemblea – si ebbero solo negli ultimi mesi del '46 e nel '47.

⁴³ Art. 65.

⁴⁴ Art. 89, c. 2 e art. 110, c. 2.

⁴⁵ Art. 41, c. 2: «L'Assemblea nazionale provvede al rispetto della Costituzione»; meglio esplicitato, nella stessa disposizione, il vaglio esercitato sugli atti del Consiglio nazionale slovacco: «Pu  annullare una legge del Consiglio nazionale slovacco, un'ordinanza o una decisione del governo e un'ordinanza generalmente vincolante di un comitato nazionale regionale se violano la Costituzione o un'altra legge».

⁴⁶ Costituzione del 20 agosto 1949 (Legge XX/1949). Nuovamente, si ricorda la brevissima parentesi della Carta del 1919.

⁴⁷ Rispettivamente, art. 19.2 «Il Presidium della Repubblica Popolare pu  annullare o modificare qualsiasi decisione o misura legale adottata da qualsiasi Stato o ente locale suscettibile di violare la Costituzione o mettere gravemente in pericolo gli interessi dei lavoratori» ed art. 25.4 «Il Consiglio dei ministri pu  annullare o modificare qualsiasi atto giuridico o decisione adottata da altro organo esecutivo e organi amministrativi dello Stato o da enti locali che violano la Costituzione o ledono gli interessi dei lavoratori».

⁴⁸ Precedentemente a questa data, l'ordinamento jugoslavo contemplava una sorta di vaglio di costituzionalit  che, similmente agli altri ordinamenti oltre-cortina, si risolveva ancora una volta nell'autocontrollo di tipo politico, qui esercitato dal Presidium. Peraltro, oggetto del controllo erano gli atti normativi del Governo federale

Infatti, tra gli effetti della ‘deviazione jugoslava’ rispetto alla ortodossia sovietica e della costruzione di un socialismo alternativo, va annoverato il *favor* nei confronti del sindacato giurisdizionale di costituzionalità. Fu così che la nuova Costituzione federale – e le connesse Costituzioni delle Repubbliche federate – adottate nella primavera del ’63 introdussero un sistema complesso di Corti costituzionali, articolato in una Corte federale e sei Corti ‘federate’, una per ciascuna entità repubblicana⁴⁹. Se per un verso, il modello assunto a riferimento dal legislatore jugoslavo fu senza dubbio quello kelseniano originario, dall’altro, non può escludersi che una certa dose di attenzione venne riservata alle sue principali forme derivate quali quella tedesca ed italiana del secondo dopoguerra⁵⁰.

Ecco che nel 1968, attraverso una profonda riforma della Costituzione⁵¹, anche la Cecoslovacchia venne trasformata in una Repubblica federale. In linea col nuovo tipo di Stato fu introdotto un assetto parlamentare bicamerale, nonché due assemblee rappresentative delle differenti realtà nazionali. La necessità di individuare istituti e strumenti idonei alla risoluzione dei possibili contrasti fra i diversi livelli di governo portò – oltre ad un puntuale riparto di competenze – alla previsione di un sistema tripartito di Corti costituzionali: due Corti nazionali ed una federale⁵². Quest’ultima, in particolare, i cui membri avrebbero dovuto essere eletti con mandato di sette anni dall’Assemblea nazionale, era titolare di un potere di controllo alquanto esteso. Avrebbe infatti dovuto verificare il rispetto della Costituzione da parte tanto delle leggi ordinarie, quanto di quelle di rango costituzionale successive; nonché la corrispondenza degli atti dei Consigli nazionali ceco e slovacco rispetto alla legislazione federale. Venne altresì previsto, accanto al ricorso diretto ad opera dei principali organi costituzionali, anche il ricorso in via incidentale. Quale temperamento del carattere dirompente – rispetto alla tradizione giuridica socialista – di queste previsioni, si stabilì che gli effetti della pronuncia di incostituzionalità della Corte fossero differiti di sei mesi per dar tempo all’organo che aveva generato l’atto di emendarlo o sostituirlo. Nonostante la rinnovata

e degli organi delle Repubbliche federate; non invece le leggi federali che (insieme alla Costituzione) costituivano il paradigma stesso di costituzionalità. Infatti, la *ratio* sottostante era coordinare i molteplici piani normativi conseguenti alla struttura decentrata dell’ordinamento statale, piuttosto che assicurare un’adeguata protezione della Carta costituzionale, il cui contenuto – in linea con la tradizione socialista – esprimeva una valenza prettamente descrittiva. Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli “Stati socialisti”*, cit., 368.

⁴⁹ Artt. 241-251 Costituzione federale. Alle originarie sei ‘Corti federate’, altre due (relative alle Province autonome del Kosovo e della Vojvodina) vennero istituite nel 1972 attraverso due leggi di revisione costituzionale.

⁵⁰ Per uno studio più puntuale del modello di giustizia costituzionale jugoslavo post 1963: A. Zorzi Giustiniani, *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte costituzionale jugoslava*, Firenze, 1989.

⁵¹ Legge costituzionale 143/1968 del 27 ottobre 1968. Per l’estensione e l’incisività delle modifiche apportate, la riforma del 1968 andrebbe più correttamente letta come una vera e propria nuova Carta che non una revisione, per quanto ampia.

⁵² Evidente, quantomeno nelle motivazioni di fondo, la vicinanza tra i percorsi di trasformazione dei meccanismi deputati al controllo di costituzionalità che si ebbero in Jugoslavia e Cecoslovacchia nel corso degli anni ’60.

Costituzione del '68 dedicasse ben sedici articoli alla Corte federale⁵³, questa non divenne mai operativa a causa della mancata approvazione della disciplina attuativa.

Verso la metà degli anni '80, organi accentrati deputati al controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale fecero la loro comparsa anche nelle Repubbliche socialiste di Polonia e Ungheria⁵⁴.

Per quanto attiene al caso polacco, il Tribunale costituzionale si componeva di dodici giudici, con mandato non rinnovabile, eletti dal Sejm; la scelta del Presidente e Vicepresidente erano invece appannaggio del Presidente della Repubblica. Tale modalità di nomina denotava chiaramente la volontà, da parte dell'organo politico, di mantenere un potere di controllo su quello giurisdizionale. Ancora più stretta era la connessione tra il Consiglio di diritto costituzionale ungherese e l'Assemblea nazionale: non solo l'elezione dei giudici costituzionali rientrava nelle prerogative del Parlamento ma il mandato dei due organi era parificato⁵⁵.

Il novero dei soggetti legittimati a promuovere ricorso diretto era significativamente più ampio nel caso del Tribunale costituzionale polacco dove l'accesso, oltre agli organi costituzionali, era consentito a molteplici forme organizzative politiche, sociali, sindacali e finanche religiose (cattoliche) purché l'atto impugnato riguardasse il rispettivo 'ambito di competenza'. Un ulteriore aspetto che distingueva il Tribunale di Varsavia era la previsione di una forma indiretta di ricorso in via incidentale: in tale ipotesi, il giudice procedente non poteva investire direttamente il Tribunale costituzionale ma occorreva demandare la questione agli organi giurisdizionali o politici⁵⁶ cui era rimesso il potere discrezionale di adirlo. D'altro canto, il Consiglio costituzionale ungherese poteva liberamente attivarsi d'ufficio qualora ravvisasse un dubbio di costituzionalità.

Ad accomunare le due esperienze era invece la scarsa incisività delle pronunce. In entrambi i casi, infatti, non si produceva certamente un effetto soppressivo dell'atto dichiarato viziato ma, tutt'al più, una sua sospensione. Il dogma della supremazia della volontà dell'assemblea - che rimaneva pienamente operante - imponeva che solo e soltanto l'organo che aveva adottato l'atto fosse altresì titolare del potere di farlo decadere. Ecco che l'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità comportava unicamente un 'invito' per il Parlamento affinché si esprimesse nel senso di una sua riconferma, modifica o addirittura di un emendamento alla Costituzione.

⁵³ Artt. 86-101.

⁵⁴ Rispettivamente: introdotto con l'art 33, a) della Costituzione nel 1982 e disciplinato dalla Legge costituzionale 29 aprile 1985; introdotto con la Legge costituzionale II/1983 e disciplinato dalla Legge 1 del 26 aprile 1984.

La nascita del Tribunale costituzionale polacco può meglio essere compresa se la si legge alla luce degli eventi che agitarono il Paese nei primissimi anni '80 (dallo sciopero dei portuali di Danzica nell'agosto del 1980, al colpo di Stato di Jaruzelski del dicembre 1981). D'altra parte, l'istituzione del Consiglio di diritto costituzionale ungherese s'inserisce in quel lentissimo piano di 'trasformazione democratica' posto in essere da János Kádár sin dall'inizio degli anni '60.

⁵⁵ Tanto la carica di deputato quanto quella di giudice costituzionale erano di quattro anni. A ciò va aggiunto anche che alcune cariche politiche potevano prender parte, sebbene senza svolgere un ruolo attivo, alle sedute del Consiglio.

⁵⁶ Si fa qui riferimento alle alte magistrature, ai ministeri e ad altri organi dello Stato.

È certamente vero che i sistemi di giustizia costituzionale adottati dai tre ordinamenti da ultimo visti rappresentano un'evoluzione rispetto al modo di concepire il controllo di costituzionalità nelle Repubbliche popolari. Del pari, occorre comprendere bene le ragioni di queste innovazioni e non perdere di vista il quadro ordinamentale complessivo.

Con riferimento al primo aspetto – i motivi – si deve anzitutto ricordare, quantomeno per la Cecoslovacchia, la trasformazione in senso federale dell'assetto statale e la necessità di trovare un arbitro che dirimesse possibili conflitti tra i differenti piani di governo⁵⁷. Per quel che invece concerne gli altri due Stati, vi era un problema – per certi aspetti analogo – di 'organizzazione delle fonti' che solo indirettamente toccava il tema della tutela della Costituzione. Stante la constatazione che l'attività di queste Corti si concentrò prevalentemente sugli atti di rango sub legislativo⁵⁸ e l'impossibilità per le pronunce d'incostituzionalità di svolgere una concreta difesa del testo costituzionale, «ciò che probabilmente si voleva ottenere fu la sottoposizione dell'enorme produzione normativa governativa ad un più rigido controllo»⁵⁹.

Riguardo al contesto complessivo in cui questi timidi tentativi di giustizia costituzionale furono esperiti, occorre ricordare che nella prima metà degli anni '80 i regimi autoritari di quei Paesi erano ancora ben saldi, come intatti erano i dogmi e i principi su cui essi poggiavano.

L'insieme di queste brevi osservazioni portano a domandarsi se la previsione di questi organi, più che predisporre uno strumento che proteggesse il testo costituzionale, fosse finalizzata a rafforzare ulteriormente il ruolo delle assemblee. Come già detto, infatti, da un lato, rimaneva del tutto impregiudicato il potere di queste di riconfermare l'atto viziato; dall'altro, il controllo concreto fu espletato in prevalenza sugli atti sub legislativi proprio al fine di verificarne la corrispondenza alle norme di rango primario⁶⁰.

4. Conclusioni

Dal quadro fin qui delineato sulle molteplici forme pregresse di controllo di costituzionalità nei quattro ordinamenti considerati, non rimane che individuare se e quanto di queste stesse esperienze sia stato successivamente recuperato; ovvero, cosa della propria tradizione giuridica sia rinvenibile negli istituti di giustizia costituzionale che così rapidamente furono adottati all'indomani della caduta dei regimi totalitari?

⁵⁷ Al di là della motivazione di ordine giuridico-formale cui si è ora accennato, ve n'è certamente almeno un'altra più eminentemente politica. Pochi mesi prima della riforma costituzionale del '68, la cd. Primavera di Praga era stata soffocata nel sangue e con essa tutte quelle aperture che Dubcek aveva predisposto. Tra queste, solo lo Stato federale fu l'unico elemento mantenuto con la "normalizzazione".

⁵⁸ Per il Tribunale Costituzionale polacco, cfr. L. Garlicki, *Un nuovo organo giurisdizionale in Polonia: la Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2, 1988, 219-220.

⁵⁹ C. Pistan, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, cit., 143-144.

⁶⁰ Sotto questo aspetto può affermarsi che, verosimilmente, le Corti esercitarono più un vaglio di legalità che non di merito.

Per rispondere alla domanda occorre anzitutto ribadire quanto detto in apertura: ovunque si optò per l'istituzione di Corti modellate sul prototipo kelseniano e sulle varianti che da esso sono germinate nel corso della seconda metà del secolo scorso. Almeno in un'ipotesi, oltretutto, la sua adozione ha carattere originario e risalente nel tempo e certamente non imitazione di esperienze esterne. È questo il caso della Cecoslovacchia che fu una delle due culle in cui prese forma il modello elaborato dalla Scuola di Vienna. In secondo luogo, va detto che in quei Paesi dove in seguito si tentò la 'via giurisdizionale', la realizzazione di questa avvenne sempre avendo quale punto di riferimento le Corti delineate dalle Costituzioni del '20-'21⁶¹.

Poste queste doverose premesse, l'esame caso per caso delle singole forme di controllo di costituzionalità testimonia le connessioni con le pregresse esperienze, ovviamente lì dove presenti. Ecco che in Romania, dove nel giugno del 1992 venne istituito il Tribunale costituzionale, sono stati ripresi alcuni caratteri del sistema di giustizia costituzionale delineato dalla Costituzione del 1923. In particolare, similmente a quanto previsto nella fase liberale, è stato recuperato tanto il controllo di costituzionalità successivo, quanto quello preventivo. Differentemente dal passato, tuttavia, entrambe le funzioni sono state accentrate in capo al suddetto Tribunale, unico organo a ciò deputato. Peraltro, se da un lato il controllo preventivo (astratto) richiama senza dubbio l'esperienza francese – che da sempre ha affascinato il costituente rumeno – dall'altro, in esso può forse ravvisarsi un residuo di quella Commissione costituzionale e giuridica prevista dal legislatore del '65: il carattere non vincolante dell'eventuale pronuncia d'incostituzionalità preventiva da parte del Tribunale attribuisce all'intervento di quest'ultimo «un mero effetto procedurale sospensivo»⁶².

Diverso, invece, il discorso relativo alla Polonia dove, si ricorda il controllo di costituzionalità fu nel periodo liberale del tutto assente. All'inverso, il Tribunale costituzionale – l'organo di giustizia costituzionale istituito negli anni '80 ancora sotto il regime totalitario – continuò ad operare fino al 1997, anno in cui fu adottata la nuova Costituzione. Il nascente ordinamento democratico ritenne infatti preferibile, in attesa del nuovo testo costituzionale, mantenere in vita il vecchio istituto di diritto socialista, pur con gli importanti limiti che lo caratterizzavano⁶³.

Ancora, l'attuale Corte costituzionale ungherese presenta, sotto molteplici profili, tratti propri del Consiglio di diritto costituzionale introdotto nel 1983. Tali caratteristiche sono peraltro comuni a più di un

⁶¹ Se è vero quanto prima accennato circa l'influenza esercitata dal modello jugoslavo, può dirsi che quest'ultimo, avendo a sua volta attinto dal prototipo austro-cescoslovacco, svolse una funzione di 'ordinamento ponte'?

⁶² M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, cit., 303. Si sottolinea, tuttavia, come tale retaggio del periodo socialista sia stato fortemente attenuato con la revisione del 2003 (Legge costituzionale 429/2003). A seguito della riforma, nell'ambito del controllo preventivo, l'eventuale pronuncia d'incostituzionalità comporta ora un obbligo per il Parlamento di modificare il progetto di legge viziato (art. 147.2).

⁶³ Si fa qui riferimento alla scarsa incisività delle sue pronunce e al ruolo subalterno rispetto all'organo parlamentare. Va del pari considerato che le elezioni aperte e libere del 1989 e (ancor di più) del 1991 – conseguenza del processo di democratizzazione al tempo in corso – produssero effetti indiretti anche sulla composizione del Tribunale.

organo di giustizia costituzionale degli ordinamenti presi in considerazione. Anzitutto, l'origine totalmente parlamentare della nomina dei componenti del collegio: ciò avviene, oltre che in Ungheria, anche in Polonia e, per certi versi, in Slovacchia⁶⁴. Tale aspetto testimonia indubbiamente lo stretto legame esistente tra gli organi di giustizia costituzionale e le assemblee parlamentari, innegabile retaggio del periodo socialista. Può essere altresì riconnessa alla passata esperienza, la previsione, tra i compiti delle Corti, del controllo di legalità degli atti sub legislativi, tutt'ora presente oltretutto in Ungheria, in Polonia e nelle Repubbliche Ceca e Slovacca. A tal proposito si ricorda come proprio questa funzione abbia finito per divenire largamente prevalente lì dove vennero introdotti organi giurisdizionali negli anni '80.

Infine, è del tutto evidente il significato e la portata del recupero dei propri precedenti di giustizia costituzionale per la Cecoslovacchia dei primissimi anni '90 e per le realtà ordinamentali che le sono succedute (Repubblica Ceca e Slovacca). Infatti, tra i suoi primi atti, la breve Repubblica Federale Ceca e Slovacca istituì una Corte costituzionale che in massima parte ricalcò il modello delineato dal costituente del 1920⁶⁵; del tutto similmente si comportarono le Costituzioni delle Repubbliche nate all'indomani del cd. divorzio di velluto⁶⁶.

Il raffronto tra la ricostruzione storico-giuridica fin qui operata e l'istantanea dei modelli e delle forme di giustizia costituzionale introdotti in Polonia, Romania, Ungheria e nelle Repubbliche Ceca e Slovacca con le Carte degli anni '90 consente di tracciare alcune pur brevi conclusioni.

Anzitutto, occorre ribadire che in ciascuno degli ordinamenti considerati ci si preoccupò di istituire in tempi brevissimi Corti o Tribunali incaricati del controllo di costituzionalità; anche lì dove non si ebbe da subito l'adozione di una nuova Carta, fu mantenuto in vita quanto già previsto dal regime precedente, pur calandolo nel contesto democratico che si andava costruendo⁶⁷.

In secondo luogo, come ampiamente detto, il modello di riferimento dei costituenti degli anni '90 fu quello elaborato dalla Scuola di Vienna oltre un secolo fa e che, oltretutto, ebbe proprio nell'ordinamento cecoslovacco la sua primissima applicazione. Peraltro, forse più che il prototipo originale, maggior interesse hanno riscosso le varianti che di quel modello sono state declinate con i processi costituenti degli anni '40 (Germania e Italia) e '70 (Portogallo, Spagna).

⁶⁴ In quest'ultimo ordinamento, tutti i giudici della Corte (10) sono nominati dal Presidente della Repubblica ma sulla base di una lista ristretta (20) predisposta dal Parlamento.

⁶⁵ Legge costituzionale n. 91/1991 del 27 febbraio 1991. Peraltro, la fisionomia di tale organo – tanto per la sua composizione, quanto per le funzioni esercitate – era rispondente alla natura federale della nuova entità statale.

⁶⁶ Nella Repubblica Ceca, la Corte costituzionale – prevista dall'art. 88 della Costituzione e dalla Legge 182/1993 – fu operativa sin dal luglio 1993. Per la Slovacchia, la consistente disciplina dell'omologo organo di giustizia costituzionale è contenuta negli artt. 124-140 della Costituzione del '93 e dalla Legge 38/1993 (poi emendata nel 2018).

⁶⁷ È questo l'esempio della Polonia dove, nel silenzio della "Piccola Costituzione" del 1992, Il Tribunale costituzionale di matrice socialista rimase attivo almeno fino al 1997, anno della nuova Carta.

Infine, lì dove esistenti, forme pregresse di controllo di costituzionalità - più o meno evolute, autoctone e non - hanno costituito un formidabile bacino di esperienze cui attingere: tanto quelle appartenenti a periodi più risalenti, quanto quelle avutesi in pendenza dei regimi comunisti.

La compresenza di tutti questi aspetti - in gran parte degli ordinamenti sorti in Europa centro-orientale e non solo nelle quattro realtà qui considerate - ha concorso, all'indomani della caduta del Muro di Berlino, ad elaborare un'idea alquanto estesa di giustizia costituzionale; quasi ovunque, infatti, si è dato vita a Corti e Tribunali dotati di varie e numerose funzioni. A tal proposito è stato giustamente sottolineato come «tale concezione ampia del controllo di costituzionalità non sia altro che il risultato della concorrenza di più fattori che hanno contribuito a plasmare gli attuali sistemi di giustizia costituzionale; per esempio, se da un lato, durante la fase della transizione democratica la nascita della giustizia costituzionale è stata caratterizzata dall'importazione del modello esterno, ciò ha fatto parte di un processo più complesso contrassegnato anche dalla permanenza di alcuni elementi del modello socialista, nonché da un recupero di precedenti storici presocialisti e dall'introduzione di alcuni aspetti innovativi»⁶⁸. Può infatti dirsi che gli attuali sistemi di giustizia costituzionale sono il prodotto di due distinti fattori: da un lato, questa ibridazione tra esperienze autoctone - risalenti, peraltro, a contesti storico-giuridici assai differenti - e modelli esterni; dall'altro, la volontà di accelerare quanto più possibile la transizione ordinamentale. Sotto quest'ultimo aspetto, il controllo di costituzionalità è stato visto, a ragione, come un formidabile strumento in quanto, assai spesso, ha svolto un ruolo primario nell'ambito dei processi di democratizzazione ed europeizzazione dei diversi ordinamenti nazionali⁶⁹. Ecco che la più recente ondata costituzionale ha portato alla nascita di corti tendenzialmente potenti, titolari di molteplici competenze anche lontane da quello che dovrebbe esserne il 'core business'⁷⁰.

A testimoniare ulteriormente la centralità e l'importanza degli organi di giustizia costituzionale per gli ordinamenti post-socialisti, depone il cd. *court packing*, ovvero quel fenomeno di 'cattura' delle corti e dei tribunali costituzionali che ha caratterizzato alcune realtà di quell'area, soggette ad un energico processo di erosione democratica⁷¹.

⁶⁸ Così Giuseppe De Vergottini nel presentare il testo di Pistan, vedi: C. Pistan, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, cit., 8-9.

⁶⁹ Tra le sfide cui le Corti dovettero far fronte «lo smantellamento della precedente legislazione comunista, nonché la nuova legislazione in materia di politiche sociali ed economiche» Cfr. C. Pistan, *Giustizia costituzionale e potere giudiziario. Il ruolo delle Corti costituzionali nei processi di democratizzazione ed europeizzazione*, cit. 328.

⁷⁰ Dalla risoluzione dei conflitti di attribuzione al contenzioso elettorale; dal vaglio sull'ammissibilità dei referendum al giudizio sulle responsabilità penali delle alte cariche dello Stato; dalla emissione di pareri in tema di revisioni costituzionali alla funzione interpretativa del testo costituzionale. Del pari, non è infrequente che il controllo di costituzionalità sia previsto sia nella forma concreta successiva che in quella preventiva astratta o che, accanto al ricorso diretto da parte di numerosi organi e soggetti, sia consentito adire le corti anche in via incidentale. Cfr. M. Mistò, *La giustizia costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale*, cit., 332.

⁷¹ Si fa qui, anzitutto, riferimento ai ben noti casi di Ungheria e Polonia dove, rispettivamente dal 2010 e dal 2015, tra le prime preoccupazioni dei nuovi corsi politici

Marco Imbellone
Dip.to di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne
Università LUMSA di Roma
m.imbellone1@lumsa.it

vi è stata la ‘conquista’ degli organi deputati ad amministrare la giustizia costituzionale. Sul punto si rimanda ad amplissima letteratura in merito tra cui, meramente a titolo esemplificativo, cfr. A. Arato, *Populism, Constitutional Courts and Civil Society*, in C. Landfried (Ed.), *Judicial Power: How Constitutional Courts Affect Political Transformation*, Cambridge, 2019, 318 ss. Con riferimento al più generale processo di involuzione democratica in Ungheria e Polonia, sempre a titolo di esempio, cfr. A. Di Gregorio, A. Angeli, J. Sawicki, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 365 ss.

