

ANTONIO RUGGIERO

I caratteri della giustizia costituzionale nei Paesi di nuova democrazia

ABSTRACT

Il presente lavoro muove dalla "fisiologica" tendenza degli ordinamenti e delle società umane verso l'affermazione dei principi di democrazia, da far prevalere a dispetto di ogni tentativo – seppur storicamente duraturo – di comprensione dei diritti fondamentali della persona.

Oggetto di indagine divengono, pertanto, i modelli di giustizia costituzionale adottati da quattro nuove democrazie dell'Est europeo – Russia, Polonia, Romania ed Ungheria – nelle quali, alla luce delle vicende storiche da ultimo determinatesi, è dato osservare lo sviluppo di valori in via di progressiva affermazione, valori mutuati da ciò che noi uomini dell'Occidente, eredi di una certa storia, di una certa tradizione, in una parola di una certa "cultura" che si usa definire appunto "occidentale", siamo soliti ricondurre a solidi punti di riferimento, il principale dei quali – da un punto di vista squisitamente giuridico – è costituito dall'esigenza di porre limiti ben netti al potere dello Stato.

Partendo dalla constatazione di alcune esperienze di sindacato di costituzionalità ci si propone, attraverso un vaglio critico delle riferite impostazioni, di porre in risalto la volontà di tali nuove democrazie di far propri, nell'ottica di quella omogenizzazione di esperienze giuridiche verso la quale tende l'intera Unione, molti dei principi caratterizzanti lo Stato costituzionale di diritto, con particolare riguardo ai modelli di controllo costituzionale di tipo europeo. Ispirandosi, infatti, al rapporto di proporzionalità diretta sancito dall'esperienza giuridica europea fra il controllo di costituzionalità delle leggi e la democraticità dell'ordinamento, gli Stati post totalitari oggetto del presente lavoro, seppur in presenza di precedenti Carte Costituzionali con efficacia rinforzata rispetto ad altre fonti, si sono dotati – tranne l'Ungheria – di nuove Costituzioni. In questo nuovo mondo democratico si notano, pertanto, nuovi fermenti culturali insieme ai nuovi modi di esercizio del potere quali conseguenze dirette del superamento dei capisaldi dello Stato totalitario; al di là, infatti, della concreta applicazione

che delle norme garantiste viene fatta, negli Stati oggetto della presente indagine, analogamente alle altre democrazie post totalitarie dell'Europa orientale non espressamente menzionate, innagabile risulta la frattura fra l'esperienza socialista e la nuova esperienza costituzionale di democrazie sostanziale che le stesse stanno vivendo.

Nelle intenzioni dell'A. del presente saggio vi è quindi il disegno di evidenziare – verificandola – la concreta affermazione in quei Paesi di nuova democrazia del diritto di resistenza (individuale e collettiva) agli atti dei pubblici poteri che violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalle rispettive Costituzioni.

ANTONIO RUGGIERO

I CARATTERI DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE
NEI PAESI DI NUOVA DEMOCRAZIA

SOMMARIO

1) *Premessa*; 2) *Il sistema della giustizia costituzionale in Russia*; 3) *Il sistema della giustizia costituzionale in Polonia*; 4) *Il sistema della giustizia costituzionale in Romania*; 5) *Il sistema della giustizia costituzionale in Ungheria*; 6) *Conclusioni*.

1. Premessa

Il saggio si propone di spiegare i caratteri della giustizia costituzionale in alcuni paesi dell'est europeo, a seguito della rivoluzione politica e del relativo sovvertimento dell'impalcatura costituzionale che ha interessato quell'area geografica sul finire degli anni ottanta, in conseguenza della caduta del muro di Berlino, quasi che la ricomposizione della storica divisione tra le due Germanie avesse determinato il crollo a catena delle democrazie popolari che al modello sovietico facevano riferimento. Non è questa la sede per valutare le profonde ragioni storiche e politiche che hanno condotto a quei crolli e che certamente hanno nel muro di Berlino la causa prossima, non quella remota. Interessata, tuttavia, chiarire ai fini della presente indagine che l'autodeterminazione dei popoli, in uno con l'esigenza sempre latente e infine sfociata nelle manifestazioni di piazza di rivendicazione dei diritti fondamentali della persona, ha determinato la fine di quella formula mistificatrice di democrazia popolare e proletaria, di matrice sovietica, che nell'est europeo – dalla fine del secondo conflitto mondiale in avanti – ha mascherato sistemi direttoriali e dittatoriali lontani dalla volontà e dagli interessi delle masse che si proponeva di rendere uguali (nella miseria).

A dieci anni dalla disgregazione dell'URSS in una pluralità di nuove entità territoriali e politiche che si affacciano sulla scena europea, ritengo interessante verificare se, ed in che misura, l'impalcatura costituzionale comunista e sovietica abbia realmente ceduto il passo a forme sostanziali di democrazia partecipativa, nel rispetto dei diritti dei singoli e delle relative formazioni sociali, mutate o meno dal diritto pubblico dei paesi europei occidentali, con particolare riguardo al si-

stema di giustizia costituzionale ed alle forme di controllo della costituzionalità delle leggi¹. La tradizione giuridica europea in merito insegna che più il controllo appare penetrante, efficace e di vasta portata, più democratico sarà l'ordinamento stesso, in quanto il primo è volto a garantire il rispetto della Costituzione e quindi dei valori che informano l'ordinamento del singolo Stato.

A tal proposito, è bene sgombrare subito il campo da possibili equivoci: le democrazie popolari dell'est Europa avevano tutte una Carta costituzionale, alla quale attribuivano come in occidente efficacia rinforzata rispetto alle altre leggi; tuttavia, l'assenza del giudice delle leggi, la negazione del principio per noialtri intoccabile della separazione dei poteri e l'esaltazione dell'esecutivo – la Costituzione dell'URSS del 5 dicembre 1936 attribuiva al Pcus il ruolo di guida negli affari politici del paese – non hanno mai consentito l'espletamento del controllo giurisdizionale delle leggi.

La presenza di Corti o Tribunali Costituzionali, invece, a garanzia delle libertà e dei diritti costituzionalmente affermati, consente di reagire a determinate infrazioni della Carta fondamentale, apprestando e individuando l'iter e le forme di accesso al giudice delle leggi: la tipologia delle infrazioni denunciabili rappresenta, infine, l'ulteriore variabile che sostanzia i diversi sistemi di giustizia costituzionale².

Sia consentita un'ulteriore precisazione: ferma restando la fondamentale importanza delle Corti costituzionali e dello stesso procedimento aggravato della legislazione costituzionale, la garanzia costituzionale in ultima istanza è pur tuttavia rimessa al rispetto di quella formula da parte di tutti i consociati. L'art. 139 della Costituzione italiana, secondo cui la forma repubblicana non è suscettibile di revisione, per fare un esempio, in tanto ha valore e significato in quanto le organizzazioni politiche dello Stato rimangono fedeli ai valori che informano la Carta costituzionale³.

¹ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli "stati socialisti" europei*, in *Scritti Crisafulli*, Padova, 1985, I.

² Sull'evoluzione politico-costituzionale degli ordinamenti di democrazia socialista dell'Europa orientale, v. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, Torino, 1996. KNAPP, *Il diritto comparato e il crollo del comunismo*, in *Riv. Dir. civ.*, 1996, 529 ss.

³ G. LOMBARDI, *La fase attuale dello "ius publicum europaeum"*, in *Atti di un Convegno in onore di F. Tomàs Y Valiente*, Messina, 15-16 marzo 1993, Milano, 1993.

L'esperienza storica e comparatistica, per tornare ai fini dell'indagine, dimostra comunque che le nuove realtà politiche dell'Europa orientale si sono dotate di un giudice delle leggi, con ciò uniformandosi al modello occidentale europeo fondato prevalentemente sul sindacato accentrato⁴: attesa, tuttavia, l'impossibilità di vagliare singolarmente tutte le esperienze costituzionali insistenti su quell'area geografica per l'elevato numero delle Repubbliche indipendenti e sovrane a seguito della disgregazione dell'URSS, ritengo comunque opportuno dare conto della nuova esperienza costituzionale della Russia, erede della disgregata Unione Sovietica, della Polonia, per l'originalità e la diversità delle soluzioni adottate ed infine della Romania e dell'Ungheria, quest'ultima ancora legata in misura maggiore rispetto alle altre al modello socialista sovietico⁵.

2. Il sistema di giustizia costituzionale in Russia

La nuova Carta costituzionale approvata in data 25 dicembre 1993, in seguito a referendum popolare, definisce la Russia come una federazione di ottantanove enti territoriali⁶, con forma di governo semipresidenziale, dotata di nuovi organi costituzionali in grado di garantire il rispetto della separazione dei poteri. La Russia è, in sostanza, l'erede dell'Unione Sovietica, per estensione di territorio e formula politica.

Già la Carta costituzionale sovietica del 1936 poteva dirsi una Costituzione rigida, tuttavia, non era dato individuare nell'articolato norme costituzionali assolutamente imm modificabili. L'ordinamento sovietico, ancora, riconosceva alla Costituzione forza giuridica superiore a quella di ogni altra fonte dell'ordinamento, ma non ammetteva il controllo esterno e giudiziario di legittimità dell'azione dei propri organi

⁴ Sul punto v. *Trasformazioni costituzionali nell'est europeo*, a cura di S. Bartole e altri, in *Quaderni Costituzionali*, 1992, p. 383.

⁵ Per tutti v. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993.

⁶ Ne fanno parte 21 repubbliche, 6 territori, 49 regioni, 2 municipalità federali, 1 regione autonoma, 10 circondari. Per un commento di ordine generale sulla nuova carta costituzionale, v. OLIVETTI, *Prime osservazioni intorno alla Costituzione della Federazione russa del 12 dicembre 1993*, in *Pol. Dir.*, nr. 2, 1995, 275 ss.

supremi⁷, ritenendo a tal fine sufficiente il controllo apprestato da organismi interni agli stessi parlamenti: si trattava, dunque, di un controllo meramente politico, antitetico rispetto al modello occidentale, improntato ai canoni del *rule of law*⁸.

L'attribuzione all'esecutivo di un ruolo centrale e rafforzato rispetto al potere giudiziario, nonché l'attribuzione al giudice di funzioni educative e di profili di responsabilità politico-sociale nei confronti della collettività⁹, infine, comportavano lo svilimento della funzione giudiziaria che spesso degenerava in indebite interferenze politiche, definite del "diritto telefonico" o della "giustizia telefonica"¹⁰, a sottolineare la sudditanza della magistratura sovietica alle scelte ed agli indirizzi politici.

Nella difficile fase di transizione, a cavallo tra gli anni ottanta e i primi due anni del decennio successivo, l'autorità politica russa ha istituito il Comitato di Sorveglianza Costituzionale dell'URSS, in funzione dall'aprile del 1990 al dicembre del 1991, con il compito, fra gli altri, di controllare la legittimità costituzionale delle leggi federali, degli atti del Congresso, del Soviet Supremo, del Presidium, del Presidente, del Governo, nonché delle Costituzioni delle singole Repubbliche e dei trattati internazionali. Le sue attività giurisdizionali furono, tuttavia, sospese dal Presidente Eltsin nel 1993, a seguito della grave crisi istituzionale di conflitto tra il Presidente che, forte della fiducia ottenuta con il referendum popolare del 21 settembre 1993, indicava

⁷ Si tratta di un dato costante nell'esperienza socialista in tema di sindacato giudiziario relativo alla conformità delle leggi alla Costituzione. Il modello normativo della Repubblica Popolare Cinese non contempla tale forma di controllo, ritenendola incompatibile con il principio di unità del potere statale. Tuttavia, il sistema dell'autocontrollo, analogamente a quanto avveniva nell'Urss, non ha mai funzionato, atteso che nessuna legge adottata dal Comitato Permanente è stata dichiarata incostituzionale dal Congresso cinese.

⁸ Appare sintomatico, in effetti, che in circa quarant'anni di storia comunista né l'ordinamento sovietico né le repubbliche popolari che a quello si ispiravano abbiano dichiarato attraverso i loro Parlamenti l'illegittimità di una legge rispetto alla Costituzione.

⁹ Le basi ideologiche del sistema sovietico sono ampiamente trattate in MEYER, *Le funzioni dell'ideologia nel sistema politico sovietico*, in *L'Est. Riv. Trim. di studi sui paesi dell'Est*, 1966.

¹⁰ La sottomissione del potere giudiziario all'esecutivo risultava emblematica nel processo penale, laddove il giudice si limitava a far proprie le tesi dell'accusa, comminando pene esemplari anche per reati di scarsa incidenza sociale, in ossequio al principio della funzione preventiva della pena.

nuove elezioni per il rinnovo della Duma annunciando contestualmente l'approvazione di una nuova carta costituzionale, il giudice delle leggi che dichiarava incostituzionale l'ukaz n. 1400, ed il Parlamento che destituiva il Presidente attribuendo tale carica al vice presidente Rutskoi. La crisi venne risolta con un colpo di mano dell'esercito rimasto fedele al Presidente che espugnò il Parlamento: la soluzione testimonia il ruolo egemone del Presidente della Federazione, dunque dell'esecutivo, sugli altri poteri dello Stato¹¹.

In una sorta di continuità ideale con la naufragata esperienza di giustizia costituzionale, nel 1991 venne istituita la Corte Costituzionale Russa che, come è ovvio immaginare, si trovò ad operare in un clima particolarmente teso. Le sue attribuzioni testimoniano di quel clima, atteso che la Corte appare decisamente soggetta al potere politico, figurando come espressione del Presidente della Federazione cui spetta il potere di proporre i nomi dei possibili candidati scelti tra persone con almeno 40 anni di età, che possano vantare una reputazione irrepreensibile ed un'esperienza di almeno quindici anni maturata in campo giuridico. A riprova, si consideri che all'interno della Corte è prevista la figura del Plenipotenziario della Federazione, le cui attribuzioni appaiono rivolte a garantire al Capo dello Stato proprio la sorveglianza sulle attività del giudice costituzionale¹². Spetta alla Corte risolvere i conflitti positivi e negativi di competenza tra i poteri della Federazione, funzione riconosciuta ai Tribunali costituzionali dell'Europa occidentale, oltre alla funzione tipica di marca garantista che qui maggiormente interessa, volta al controllo della legittimità degli atti normativi. La legge costituzionale del 1994 prevede l'articolazione su due sezioni di nove e dieci giudici competenti a giudicare delle questioni non espressamente riservate all'assemblea plenaria, la quale verifica la costituzionalità delle Costituzioni degli Stati membri, fornisce l'interpretazione della Costituzione su richiesta di organi federali e locali, verifica la correttezza della procedura di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o altro grave delitto, promuove l'iniziativa legislativa nelle materie inerenti alla sua or-

¹¹ Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA-GANINO, *Costituzioni straniere contemporanee*, II, Milano, 1996.

¹² DI GREGORIO, *La nuova Corte Costituzionale della Federazione russa*, in *Quest. Giust.*, 3-4, 1996, 783 ss.

ganizzazione ed al suo funzionamento, fissa l'ordine di esame degli affari e la ripartizione di essi tra le sezioni.

Ad arricchire il quadro, molte delle Repubbliche federate hanno creato proprie Corti Costituzionali, il che potrebbe comportare sovrapposizioni tra le rispettive attribuzioni in materia di risoluzione dei conflitti di competenza. Al riguardo, l'art. 72 lett. a) prevede che il compito di *"assicurare la conformità delle Costituzioni e delle leggi delle Repubbliche così come degli statuti, delle leggi e degli altri atti giuridici dei territori, delle regioni..."* sia di *"competenza comune della Federazione di Russia e dei soggetti della Federazione di Russia"*. L'art. 15 dispone che *"le leggi e gli altri atti giuridici adottati dalla Federazione non devono contrastare con la Costituzione della Federazione"*.

Le decisioni sono prese a maggioranza semplice ad eccezione di quelle sull'interpretazione della Costituzione per le quali la legge prevede la necessità del voto favorevole dei due terzi dei giudici costituzionali.

Con specifico riguardo alle funzioni garantiste della Corte, occorre qui valutare le tipologie di accesso e di azionabilità del controllo dinanzi al giudice delle leggi, considerando che la Corte Costituzionale Russa è competente a conoscere dei giudizi sulla conformità alla Carta fondamentale degli atti normativi della Federazione e degli Stati membri, nonché dei trattati internazionali. È possibile azionare tale controllo in via principale, in via incidentale ovvero tramite ricorso diretto dei cittadini, secondo un controllo preventivo ed un controllo successivo degli atti.

Il ricorso in via principale può essere proposto dal Presidente della Federazione, da ciascuna delle due Camere, da 1/5 dei membri di una di esse, dal Governo, dalla Corte Suprema, dal Tribunale Supremo Arbitrale della Federazione e dagli organi legislativi ed esecutivi degli Stati membri: è successivo rispetto alle leggi federali, agli atti normativi del Presidente, del Consiglio della Federazione, della Duma di Stato; alle Costituzioni, agli Statuti ed agli atti normativi degli Stati membri emanati nelle materie ad essi riservate; agli accordi tra organi federali e organi degli Stati membri, nonché agli accordi tra gli Organi degli Stati membri. Il controllo in via preventiva riguarda i soli trattati internazionali.

Si tratta, come si vede, di atti normativi primari. Il controllo in via principale è comunque consentito in via successiva anche rispetto alle fonti secondarie¹³.

¹³ Si risolve in senso estensivo, dunque, la questione di diretta sindacabilità delle fonti normative secondarie ampiamente dibattuta in occidente.

Il giudizio incidentale, azionato da un tribunale, riprende il modello italiano e si fonda sul requisito della rilevanza della questione. Il giudice che ritenga la legge da applicare o già applicata non conforme alla Costituzione chiede l'intervento della Corte, sospendendo il processo sino alla relativa pronuncia.

Il ricorso diretto del cittadino è esperibile ai sensi dell'art. 125, 4 co, Cost. in caso di violazione dei diritti e delle libertà costituzionali. È volto alla verifica della costituzionalità della legge applicata o soggetta ad applicazione nel caso specifico. Il cittadino può adire la Corte per mezzo di un reclamo individuale o collettivo, nell'ambito di un caso concreto di applicazione della norma da parte di un organo giurisdizionale ovvero di un altro organo che applica la legge, i quali, in tale circostanza, possono sospenderne l'applicazione. Con questa forma di ricorso diretto del cittadino può essere sindacata soltanto la legge. La legge del '91 consentiva i ricorsi diretti del cittadino, ma il relativo accoglimento non comportava l'invalidità della legge, bensì l'obbligo per il legislatore di valutarne la modifica. Agli altri casi di controllo di costituzionalità si ricollegava l'annullamento dell'atto. La normativa attuale, all'art. 125, comma 6, Cost. stabilisce che "*gli atti o le loro singole disposizioni dichiarate incostituzionali perdono la loro efficacia*", mentre i trattati internazionali dichiarati in conflitto con la legge fondamentale non possono essere applicati.

La sentenza della Corte è definitiva ed inappellabile, gli effetti si determinano immediatamente dopo la proclamazione e sono obbligatori per gli organi pubblici e privati. Contestualmente alle decisioni vengono rese pubbliche anche le opinioni dissenzienti¹⁴.

3. Il sistema della giustizia costituzionale in Polonia

Il sistema di giustizia costituzionale polacca risale al 1982, vigente la Costituzione comunista del 1952, ma il Tribunale Costituzionale ha potuto esercitare le proprie funzioni solo a partire dal gennaio del 1986, anche a fronte delle opposizioni interne di talune parti politiche¹⁵. Si trattava di un tentativo piuttosto modesto di apprestare un

¹⁴ Cfr. PANIZZA, *L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale*, Torino, 1998.

¹⁵ GARLICKI, *Un nuovo organo giurisdizionale in Polonia: la Corte costituzionale*, in *Pol. Dir.*, nr.2, 1988, 201 ss.

sistema di giustizia costituzionale, dal momento che la titolarità del potere di impugnare le leggi era attribuita esclusivamente a talune autorità statali – con ciò rispettando i principi del centralismo democratico – contenendo, poi, in limiti ristretti l'efficacia delle pronunce di illegittimità costituzionale. L'art. 33 lett. a), infatti, attribuiva efficacia vincolante alle decisioni di rigetto, che dunque attestavano la legittimità dell'atto sindacato, con conseguente preclusione per chiunque di risollevarne la stessa questione. Le pronunce di accoglimento, invece, erano coperte da giudicato solo se avevano ad oggetto fonti secondarie, obbligando l'organo che le aveva adottate a rimuoverle entro tre mesi, decorsi i quali provvedeva direttamente con proprio provvedimento il Presidente del Tribunale. Ove però si trattasse di declaratoria di incostituzionalità delle leggi, dunque di fonti primarie, le sentenze del Tribunale Costituzionale venivano sottoposte all'esame del Sejm, determinando effetti esclusivamente procedurali. Il Parlamento era obbligato a riesaminare la disposizione di legge censurata, ma godeva della facoltà di riapprovare il medesimo testo a maggioranza dei due terzi dei voti e con la presenza di almeno la metà dei deputati.

Tale assetto venne conservato dalle riforme del 1992, sebbene la legge costituzionale di revisione della Carta fondamentale venga ricordata come la *Piccola Costituzione*, a sottolineare l'importanza e la frattura determinata rispetto al passato¹⁶.

La nuova Costituzione del 1997, introducendo rilevanti novità in materia di giustizia costituzionale e avendo a modello la Costituzione della Federazione Russa del 1991, nonché tutta l'esperienza maturata in tema dagli Stati europei occidentali di *civil law*, dedica alla disciplina sistematica del Tribunale Costituzionale la Prima Sezione del Capo VIII della Costituzione, che si compone di dieci articoli¹⁷. In conformità alla scelta dominante in Europa, anche il costituente polacco ha preferito orientarsi verso un sindacato di tipo accentrato e, sempre conformemente a quell'impostazione, il Tribunale si caratterizza per una forte connotazione politica. I quindici giudici che compongono la Corte sono infatti eletti a maggioranza assoluta dei voti e con la presenza di almeno la metà più uno dei componenti il Sejm, la Camera

¹⁶ WAWRZYŃIAK J., ZAKRZEWSKA J., *La Piccola Costituzione nella tradizione e nel presente del costituzionalismo polacco*, in *Nomos*, 1993, fasc. 1, p. 97.

¹⁷ La disciplina di dettaglio è dettata da una legge del 1997 entrata in vigore lo stesso giorno della Costituzione.

“politica” che vota la fiducia al Governo. Il mandato è novennale, non rinnovabile. I candidati sono scelti tra persone che si sono distinte per le conoscenze in materie giuridiche. Il Presidente ed il Vicepresidente sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta degli stessi giudici riuniti in Assemblea Plenaria, secondo il disposto di cui all’art. 194 della Costituzione¹⁸.

Le controversie sono decise dalle sezioni semplici composte da cinque giudici, salvo demandare la cognizione delle questioni giuridiche più complesse alle sezioni unite, su proposta discrezionale del Presidente della Corte.

Come già ampiamente notato a proposito delle competenze del Tribunale Costituzionale russo, anche il Tribunale polacco è investito di numerose attribuzioni e competenze di tipo garantista ed arbitrale. In questa sede è opportuno soffermarsi sulle tipologie di accesso al Tribunale medesimo, onde valutare se il controllo della legittimità delle leggi è sufficientemente penetrante ed in grado di garantire la democraticità del nuovo ordinamento giuridico. In merito, il giudice delle leggi conosce dei giudizi relativi alla legittimità costituzionale degli atti normativi e dei trattati internazionali, nonché dei giudizi concernenti la verifica della conformità o meno alla Costituzione, alle leggi costituzionali ed ai trattati internazionali. La cognizione della Corte si estende inoltre ai ricorsi proposti dai cittadini in ordine alle violazioni dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti. È peculiare la competenza del Tribunale a verificare la conformità alla Costituzione delle proposte e delle attività dei partiti politici. Il Tribunale Costituzionale giudica sulla conformità alla Costituzione dei progetti di legge su istanza del Capo dello Stato.

Tracciati i confini dell’estensione del sindacato giurisdizionale, bisogna verificare ora quali tipologie di sindacato il costituente del 1997 abbia individuato a tutela della costituzionalità e della legalità delle leggi. Premetto che la Costituzione consente una compresenza di controllo preventivo e controllo successivo sugli atti normativi, secondo un controllo incidentale e diretto.

La prima distinzione concerne dunque il sindacato preventivo ed il sindacato successivo.

Il controllo preventivo si estende a progetti di legge approvati dal

¹⁸ FEDE, *Il Tribunale Costituzionale nella nuova Costituzione polacca*, in *Quad. cost.*, 1999, 169 ss.

Parlamento ed inviati al Capo dello Stato per la promulgazione. La legge prevede che questi possa alternativamente promulgare la legge, rinviarla al Sejm – che può approvare definitivamente la legge con la maggioranza qualificata dei tre quinti – ovvero investire della questione di legittimità il Tribunale Costituzionale. In quest'ultimo caso, sono astrattamente possibili due alternative: se il Tribunale giudica il progetto di legge conforme alla Costituzione, il Presidente è obbligato alla promulgazione, aprendo in caso contrario un'insanabile frattura tra poteri costituzionali dello Stato. Nel caso in cui il Tribunale si pronuncerà per l'incostituzionalità del progetto, questo potrà essere promulgato esclusivamente per la parte ritenuta legittima in accordo col presidente del Sejm.

Il controllo successivo ha, a sua volta, forme di accesso distinte. L'articolo 191 della Costituzione prevede un controllo di tipo astratto, azionato su istanza del Presidente della Repubblica, dai Presidenti delle Camere, dal Primo Ministro, da cinquanta deputati, da trenta senatori, dal Primo Presidente della Corte Suprema, dal Presidente dell'Alta Corte Amministrativa, dal Procuratore Generale, dal Presidente della Camera Suprema di Controllo, dal Commissario per i diritti civili, dal Consiglio Nazionale Giudiziario. Gli organi dei governi locali, delle organizzazioni sindacali e professionali e le organizzazioni religiose possono impugnare soltanto atti normativi concernenti materie di propria competenza. In questa tipologia di accesso si iscrive anche il ricorso diretto dei cittadini contro provvedimenti definitivi amministrativi o giurisdizionali che violano i diritti e le libertà costituzionali¹⁹. L'art. 79 della Costituzione, a proposito di ricorso diretto del cittadino contro un provvedimento amministrativo definitivo e lesivo di diritti costituzionalmente tutelati, contiene un'importante limitazione in quanto dispone che il giudice delle leggi possa utilizzare come parametro di legittimità soltanto la Carta costituzionale²⁰. Il Tribunale Costituzionale può decidere la temporanea sospensione dell'esecuzione del provvedimento definitivo contestato qualora da esso derivi un danno irreparabile al diritto che si vuole tutelare o ad un importante interesse pubblico ad esso collegato. Il ricorso è depositato presso il Tri-

¹⁹ Sono escluse dal ricorso del cittadino le questioni concernenti il diritto di asilo e l'attribuzione allo straniero dello *status* di rifugiato.

²⁰ La limitazione in parola è estesa ai casi in cui l'atto impugnato sia di rango sub-legislativo.

bunale previo pagamento di una tassa di registrazione fissata dal Consiglio dei Ministri entro due mesi dal giorno in cui è stata pronunciata la decisione definitiva che ha applicato la legge sospetta di incostituzionalità.

L'art. 193 della Carta costituzionale, infine, consente un sindacato di tipo incidentale, fondato sulla rilevanza dell'atto nel processo giurisdizionale, attribuendo a ciascun giudice la competenza ad investire la Corte Costituzionale delle "questioni giuridiche", secondo l'espressione coniata dal costituente del '97. Si tratta di una grossa novità rispetto alla precedente normativa del 1985, a mente della quale il giudice non poteva adire direttamente la Corte, ma era tenuto ad indirizzare la questione in alternativa al Presidente della Corte Suprema, al Presidente dell'Alta Corte Amministrativa, ai ministri o ad altri organi centrali, affinché questi la presentassero al Tribunale Costituzionale.

Resta da dire dell'efficacia delle pronunce della Corte. Anche in proposito la frattura rispetto al passato è evidente, atteso che non è dato rinvenire graduazione di efficacia in relazione alla tipologia degli atti sindacati. Ad ogni buon conto, la nuova Costituzione, all'art. 190, dispone che le sentenze adottate dal Tribunale Costituzionale sono definitive e vincolanti *erga omnes*. Una reminiscenza del passato sta, tuttavia, nell'art. 239 Cost. che va letto in combinato disposto con l'art. 190. L'art. 239 Cost. ha riprodotto la precedente distinzione tra atti primari e atti secondari, limitandola però ad un periodo di due anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Dunque, fino all'ottobre 1999, una sentenza di illegittimità di una legge non era definitiva ma obbligava semplicemente il Sejm a reconsiderarla.

4. Il sistema della giustizia costituzionale in Romania

Il controllo di costituzionalità delle leggi aveva fatto un timido ingresso nella Romania socialista attraverso l'istituzione, prevista dalla Costituzione del 1965, di una commissione parlamentare chiamata a pronunciarsi, a titolo meramente consultivo, sulla legittimità degli atti normativi²¹. Dopo i tragici fatti della destituzione e condanna a morte nel dicembre del 1989 del Presidente Ceausescu, la vecchia Carta co-

²¹ Sul punto, cfr. GANINO, *L'amministrazione locale in Romania*, in *L'amministrazione locale in Europa*, IV, a cura di Biscaretti Di Ruffia, Milano, 1982.

stituzionale è stata formalmente abrogata dal testo del 1991, approvato a seguito di referendum popolare. La nuova Costituzione dedica il Titolo V – articoli 140-145 – alla materia della giustizia costituzionale, la cui disciplina è stata poi integrata con l'approvazione della L. 47/92 contenente disposizioni sull'organizzazione e sul funzionamento della Corte Costituzionale. Anche la Romania, dunque, ha optato per un sindacato delle leggi di tipo accentrato. I nove giudici che compongono la Corte sono eletti, secondo la disposizione 140 Cost., per 1/3 dalla Camera, per 1/3 dal Senato e per il restante terzo dal Presidente della Repubblica, con modalità in base alle quali è consentito un rinnovo parziale dei componenti il collegio ad intervalli di tre anni. Come per le esperienze costituzionali russa e polacca, anche la Corte rumena appare fortemente politicizzata. A parziale rimedio della situazione, l'art. 142 Cost. sanziona l'incompatibilità della funzione di giudice con ogni altra funzione pubblica o privata, escluse le funzioni didattiche nell'insegnamento giuridico superiore²². I giudici sono designati tra coloro che hanno una formazione giuridica ed un'esperienza di almeno diciotto anni di attività giurisdizionale o di insegnamento giuridico superiore. Il Presidente della Corte è eletto dal collegio e dura in carica per un triennio. L'assemblea plenaria è competente a conoscere delle questioni concernenti il controllo di costituzionalità di tipo preventivo, nonché delle questioni aventi ad oggetto i regolamenti parlamentari.

La contemporanea presenza di un controllo preventivo e di un controllo successivo, in uno con un'ampia serie di funzioni, esalta la funzione mediatrice della Corte Costituzionale rumena. La legge del '92 distingue tra un'obiezione di incostituzionalità con riferimento al controllo preventivo ed un'eccezione di incostituzionalità in relazione al sindacato di tipo successivo²³.

In forma preventiva la Corte sindacava la legittimità costituzionale delle leggi e delle proposte di revisione costituzionale. Il controllo viene azionato su ricorso del Capo dello Stato, dei Presidenti delle Camere, del Presidente del Governo, della Corte Suprema di Giustizia,

²² Nello stesso senso, l'art. 195 della Costituzione polacca stabilisce che i giudici sono soggetti soltanto alla Costituzione e non possono iscriversi ad alcun partito politico durante il mandato.

²³ Per un inquadramento sistematico della materia, cfr. MURARU-CONSTANTINESCU, *La juridiction constitutionnelle en Roumanie*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XI, 1995, 16.

di almeno cinquanta deputati o di venticinque senatori. La pronuncia di illegittimità costituzionale resa dall'assemblea plenaria, analogamente a quanto avveniva in Polonia anteriormente al 1997, determina effetti solo procedurali, atteso che il Parlamento è obbligato a procedere al riesame delle norme ed all'eventuale riapprovazione nelle forme della revisione costituzionale con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le Camere.

Qualora, poi, dopo l'approvazione della legge, venga sollevata obiezione di incostituzionalità, il termine stabilito per la promulgazione, e fissato in venti giorni, è interrotto e sostituito con un nuovo termine di dieci giorni che decorrono dalla pubblicazione della decisione. Il giudizio avviene nei limiti del ricorso ed il sindacato della Corte riguarda solo le norme censurate. Il controllo successivo ha ad oggetto le leggi, le ordinanze del Governo ed i regolamenti parlamentari. Relativamente al controllo delle fonti primarie – leggi e ordinanze del Governo – esso assume forme simili a quelle del giudizio incidentale italiano, ponendosi come necessaria un'eccezione di incostituzionalità sollevata d'ufficio o su istanza di parte dinanzi ad un giudice. A differenza del giudice italiano, che filtra l'accesso alla Corte compiendo una prima valutazione circa la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione, il giudice rumeno dinanzi al quale una norma sia censurata di incostituzionalità è obbligato a rimettere la questione alla Corte Costituzionale.

Il controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari è azionato su richiesta del Presidente di una delle Camere, di un Gruppo parlamentare, di cinquanta deputati o di venticinque senatori. *Prima facie*, attesa la prevalenza del Parlamento sulla Corte, appare singolare che questa possa sindacare i regolamenti parlamentari. Il paradosso è facilmente superabile ove si consideri che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità che censura un regolamento parlamentare obbliga il Parlamento a riconsiderare le disposizioni censurate, ma non travolge la disposizione medesima²⁴.

È controverso, invece, definire gli effetti delle pronunce rese in via incidentale. L'art. 145, che afferma l'obbligatorietà delle decisioni della Corte Costituzionale che dispongono solo per l'avvenire, va letto in combinato disposto con la L. 47/92 in forza della quale le pronunce

²⁴ SPADARO, *Due custodi della Costituzione rumena? Una Carta sospesa tra sovranità parlamentare e supremazia costituzionale*, in *Quad. cost.*, nr. 3, 1994, 454.

rese in via incidentale costituiscono la “base legale per un nuovo giudizio, su domanda delle parti”, obbligando i giudici a disapplicare le norme censurate. Il dubbio in dottrina concerne la portata applicativa della prevista disapplicazione, essendo controverso se la disposizione debba intendersi riferita a tutti i processi, ovvero rimanga circoscritta al caso di specie.

5. Il sistema della giustizia costituzionale in Ungheria

A differenza delle altre esperienze costituzionali sin qui valutate, che si sono dotate di nuove Carte costituzionali²⁵, l'Ungheria si regge ancora sulla Costituzione comunista del 20 agosto 1949, sebbene la stessa sia stata fatta oggetto di diverse modifiche – le più incisive nel 1972, 1983, 1989, 1990 – che l'hanno integralmente rinnovata rispetto al testo originario.

Con la riforma del 1983 si tentò una timida esperienza di giustizia costituzionale mediante la creazione del Consiglio di Diritto Costituzionale, una sorta di Commissione Parlamentare con poteri consultivi in merito alla verifica della costituzionalità delle leggi e con poteri sospensivi dell'esecuzione di disposizioni sub legislative ritenute illegittime. Agli inizi dell'89 fu istituita una nuova Corte Costituzionale titolare del potere di sospendere anche gli atti normativi primari. Con legge XXXII del 19 ottobre 1982, ancora in vigore, si è proceduto ad una nuova configurazione del controllo di costituzionalità.

La Corte si compone di quindici giudici eletti dal Parlamento a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, su proposta di una commissione formata dai rappresentanti dei gruppi parlamentari. I giudici costituzionali rimangono in carica nove anni e sono rieleggibili una sola volta. Costituiscono requisiti di eleggibilità il raggiungimento del quarantacinquesimo anno d'età e la maturata esperienza in campo giuridico. La legge del 1989 attribuisce ai giudici le medesime immunità previste per i membri del Parlamento²⁶.

²⁵ Si sono dotati di una nuova carta costituzionale, tra gli altri, anche la Serbia (1990), la Croazia (1990), la Macedonia (1991), la Slovenia (1991), la Repubblica Ceca (1992), la Slovacchia (1992), l'Estonia (1992), la Lituania (1992), il Montenegro (1992), la Federazione Jugoslava (1992), la Bielorussia (1994), la Moldavia (1994).

²⁶ BISCARETTI DI RUFFIA-GANINO, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., 395 ss.

La Corte svolge un controllo preventivo²⁷ su una pluralità di atti normativi. Titolari del potere di impugnativa di un progetto di legge sono l'Assemblea Nazionale, le commissioni permanenti ovvero cinquanta deputati, mentre una legge già approvata dal Parlamento può essere impugnata, prima della promulgazione, da parte del Presidente della Repubblica.

I regolamenti parlamentari sono impugnabili di fronte alla Corte prima della loro approvazione da parte della stessa Assemblea, la quale, insieme al Capo dello Stato ed al Governo, è titolare del potere di sollecitare il sindacato sulle convenzioni internazionali prima della loro ratifica.

La Corte esercita pure un sindacato di tipo successivo²⁸ che ha ad oggetto un'ampia tipologia di atti. Sono sindacabili la Costituzione, la legge, i decreti del Governo, i decreti ministeriali, gli atti normativi dell'Assemblea, quelli del Governo e delle amministrazioni centrali, nonché una serie di ulteriori provvedimenti di carattere sostanzialmente amministrativo. Il sindacato si realizza in due forme diverse: ricorso diretto del cittadino, cioè un controllo incidentale su istanza di parte, ovvero d'ufficio.

Chiunque lamenti una violazione dei propri diritti costituzionali, una volta esauriti tutti i rimedi interni previsti dall'ordinamento ed in presenza di una decisione definitiva, può impugnare di fronte alla Corte la norma in forza della quale si è adottato il provvedimento giurisdizionale ovvero amministrativo. La norma dichiarata incostituzionale è annullata con effetti *ex nunc*. Alla Corte è consentito – se lo ritiene opportuno e qualora vi siano esigenze di sicurezza giuridica – disporre in modo diverso degli effetti temporali delle stesse in senso retroattivo ovvero differendo il termine di decorrenza degli effetti ad un momento successivo.

6. Conclusioni

L'analisi sin qui svolta testimonia senza dubbio gli sforzi compiuti dagli Stati aderenti al Patto di Varsavia di costruire un sistema di democrazia reale e partecipativa che tuteli i diritti umani attraverso, ma

²⁷ Artt. 33-36 della Legge sulla Corte.

²⁸ Artt. 37-43 e 48 della Legge sulla Corte.

non solo, il controllo costituzionale delle leggi affidato al potere giudiziario. Si tratta, come si è visto nel corso del presente lavoro, di una svolta epocale se si considera che la cultura di ispirazione socialista-marxista imponeva di considerare che il potere statale andasse concentrato interamente nelle assemblee parlamentari, le uniche competenti ad esprimere la volontà del popolo. Non si tratta, come è ovvio, di una semplice sostituzione, ma di una scelta di fondo diversa che impone di riconsiderare la tipologia stessa dello Stato, le garanzie e la tutela riconosciute al singolo. È la stessa impostazione mentale del cittadino medio dell'est europeo che viene influenzata e che dev'essere riabituata a pensare in termini di diritti individuali e di mezzi apprestati dall'ordinamento a tutela di quei diritti²⁹.

Lo studio delle quattro esperienze costituzionali fin qui condotte, ma le considerazioni formulate valgono anche per le altre non espressamente analizzate, dimostra la volontà di quelle democrazie di rompere con l'esperienza fallimentare comunista, abbracciando molti dei principi caratterizzanti lo Stato costituzionale di diritto ed ispirandosi all'interno di quel modello ai metodi di controllo giurisdizionale sanciti dalle Costituzioni degli stati europei occidentali³⁰. Con questo non si intende certamente magnificare la costruzione giurisdizionale dell'Europa occidentale, né tantomeno affermare che tutto è stato ormai compiuto. È però certo che la progressiva stabilizzazione della formula democratica, unitamente all'allargamento ai paesi dell'est dell'Unione europea, consentirà in un prossimo futuro di definire un nuovo *ius publicum europaeum*, costruito sull'unificazione delle esperienze giuridiche europee³¹.

In tale contesto risalta l'introduzione di sistemi di giustizia costituzionale di tipo accentrato, per lo più ispirati ai modelli francese e spagnolo. Risalta il ruolo fondamentale giocato dalla Costituzione la cui forza – è emblematico in questo senso il caso dell'Ungheria – consiste proprio nell'accompagnare cicli politici diversi, nel saperli superare e nel saperli rendere positivi³². Del resto, se si eccettua la singolare

²⁹ G. CONTINI, *Processi formativi delle nuove Costituzioni nei paesi dell'Europa dell'Est*, in *Nomos*, 1992, fasc. 4, 29.

³⁰ TROCKER, voce *Sindacato di costituzionalità*, *Diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1992.

³¹ RUSSO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i paesi dell'Europa dell'Est*, in *Dir. Uomo*, 1992, fasc. 2, 26.

³² PAPACSI, *La situazione dei diritti umani in Ungheria*, in *Dir. Uomo*, 1992, fasc. 3, 34.

esperienza costituzionale del Regno Unito, che ispirandosi alla tradizione di *common law*, si regge sulla forza della regola dello *stare decisis* e, pur essendo un faro di democrazia e rispetto dei diritti umani, non conosce tuttavia la Costituzione rigida e formale dell'esperienza europea continentale, accettando per converso modelli di *Judicial Review*, il resto dell'Europa si fonda su un sistema di sindacato accentratore delle legittimità delle leggi, concentrando in un Tribunale o Corte Costituzionale il potere di sindacare e controllare quegli atti, a garanzia dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti, regolando infine i modi di accesso a quella giustizia³³.

Si tratta di un concetto comune a tutta l'Europa occidentale e ormai esteso anche all'est europeo: per comprendere appieno la forza delle Corti Costituzionali, in relazione alla tutela dei diritti umani, è sufficiente considerare un innegabile dato storico e politico: nelle aree dell'Europa occidentale di influenza post giacobina, per poter parlare di garanzia dei diritti, si deve aspettare il momento in cui la Costituzione assume forza primaria concreta sulla legge ordinaria che a quella non può derogare. Ma per arrivare a questo momento, bisogna attendere la creazione dei Tribunali Costituzionali. Non è un caso, allora, che il potere tradizionale forte, per intenderci quello legislativo parlamentare, tenti in tutti i modi di imbrigliare la forza dei Tribunali Costituzionali che in Francia, come in Italia, e oggi anche nell'est Europa sono anche espressione delle forze politiche. A riprova, è sufficiente pensare alla Carta Costituzionale francese dell'anno VIII (1799) che concepì il Senato come un conservatore della legge fondamentale, dunque come un custode politico della costituzionalità degli atti dei pubblici poteri. Pur dotata di attribuzioni piuttosto estese, l'istituzione si distinse per il mancato uso di esse, appoggiando incondizionatamente Napoleone, del quale era dunque una *longa manus*. Ancora, quando si leggono alcune importanti sentenze del Consiglio Costituzionale di Francia, che quando deve dichiarare illegittime le norme sulle nazionalizzazioni si richiama alle leggi dell'89, ma le tempera attraverso il richiamo alle convenzioni internazionali dei diritti, ecco allora che l'introduzione nei singoli ordinamenti di questi diritti, ed anche di quelli della Comunità Europea, che pure è ancora un ordinamento

³³ Per quanto riguarda l'Italia, v. per tutti, ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.

solo parziale, può indurre a riconoscere la presenza di uno degli atti di nascita dello *ius publicum europaeum* moderno³⁴.

È impossibile disconoscere la frattura determinata tra l'esperienza socialista e la nuova esperienza costituzionale di democrazia sostanziale che le ex Repubbliche Popolari vivono da almeno dieci anni a questa parte, attribuendo alla Corte Costituzionale non secondari compiti di consulenza e di assistenza di natura paralegislativa nei confronti delle Camere, la cui produzione normativa risulta sottoposta ad un penetrante controllo giurisdizionale. Va naturalmente rilevata l'efficacia delle sentenze che nella maggior parte dei casi si risolvono in pronunce definitive di incostituzionalità, con conseguente eliminazione della norma viziata dal sistema delle fonti, con rilevanti eccezioni, ove si consideri che lo Stato ungherese attribuisce ancora a tali pronunce effetti solo procedurali, obbligando in buona sostanza il Parlamento a rivedere la norma censurata, in tal modo riproducendo analogamente quanto disposto dalla passata Costituzione polacca anteriore al 1997. Gli istituti del diritto processuale socialista, nella maggior parte dei casi, sono rimasti e sono utilizzati in modo tale da consentire un'adeguata tutela giurisdizionale degli interessi adespoti, di interesse generale dei cittadini, azionabili in giudizio attraverso lo strumento della sostituzione processuale e della legittimazione straordinaria ad agire³⁵.

Superato ampiamente il disconoscimento della separazione dei poteri, permane tuttavia la prevalenza dell'esecutivo sugli altri poteri istituzionali dello Stato, retaggio dell'esperienza socialista: il potere giudiziario nel suo complesso è stato rivalutato attraverso leggi che affermano la piena autonomia degli organi giurisdizionali, nonché mediante la previsione di appositi organi di autogoverno e disciplina delle procedure di insediamento nell'ufficio di giudice; sono stati soppressi i meccanismi delle elezioni popolari e delle investiture politiche, sostituiti da concorsi meritocratici.

In conclusione, pare a chi scrive che ci siano tutte le premesse per il consolidamento di esperienze democratiche anche nell'Europa dell'est, garantite dall'introduzione del modello di giustizia costituzionale

³⁴ Sul punto v. P. PASSAGLIA, *Giustizia costituzionale in Francia*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, I, a cura di J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi, Torino, 2000, 199 ss.

³⁵ A. BERNARDINI, *Russia oggi: quali diritti dell'uomo*, in *Dir. Uomo*, 1992, fasc. 3, 29. KURCZEWSKI J., *Resurrezione dei diritti in Polonia*, in *Sociologia Dir.*, 1989, fasc. 1, 81.

di controllo delle leggi: ristabiliti gli Stati di diritto, occorrerà alimentare ora nella coscienza collettiva la consapevolezza della titolarità dei diritti e della disponibilità dei mezzi per farli valere³⁶. In futuro, uno dei compiti maggiormente impegnativi del gius-comparatista probabilmente consisterà nel saper cogliere l'applicazione concreta che delle norme garantiste viene fatta negli Stati post totalitari dell'Europa orientale, al di là di affermazioni di mero principio.

³⁶ M. MAZZA, *Comparazione giuridica e riforme del diritto giudiziario nei paesi dell'Est europeo*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1999, 509.