



LA STORIA DEL COSTITUZIONALISMO UNGHERESE

*La costituzione è la biografia delle relazioni di poteri in cui si esprimono
le paure a proposito del precedente regime politico*
András Sajó

di **Katalin Egresi***

SOMMARIO: 1 - Introduzione. 2 - Passaggio dalle consuetudini alle costituzioni scritte. 2.1 - Le consuetudini medioevali. 2.2 - Le prove della costituzione moderna. 3 - La costituzione del 1949. 4 - La costituzione provvisoria dell'ottobre 1989 e le sue revisioni. 5 - Le interpretazioni della transizione e costituzione provvisoria. 6 - Verso la nuova costituzione. 7 - Conclusioni

1 – Introduzione

Con l'entrata in vigore della Legge Fondamentale di Ungheria, il 1. gennaio 2012, e in seguito alle discussioni politiche e pubblicistiche che essa ha sollevato, sarà forse utile ripercorrere la storia delle costituzioni ungheresi. Seguendo il loro sviluppo storico, a partire dalle consuetudini medioevali, fino alle prime costituzioni scritte e alla promulgazione della nuova Legge Fondamentale, probabilmente si può arrivare a una interpretazione più equilibrata della nuova costituzione. Pesano ancora oggi su di essa i giudizi negativi dell'Unione Europea, prima di tutto sulla mancanza di democrazia, e sembra che questi giudizi si ripetano ancora. Naturalmente la *storia* è solo uno degli elementi dell'interpretazione, accanto alle teorie giuridiche o al metodo comparativo con il quale risaltano le somiglianze e le differenze con le altre costituzioni europee. E' mio interesse presentare qui i diversi periodi delle costituzioni ungheresi perché con ciò sarà possibile capire lo spirito e il senso storico della costituzione e della dottrina della Sacra Corona che riappaiono nel Preambolo della Legge Fondamentale.

Redigere una costituzione è il momento più importante della vita di un paese. In Ungheria, già dalla seconda metà degli anni novanta si è manifestata l'esigenza di elaborazione costituzionale non soltanto tra i membri dell'élite politica ma anche nella società civile e tra i giureconsulti. Benché “la

costituzione di ottobre” del 1989 (legge n. XXXI. del 23. ottobre 1989) si sia qualificata provvisoria¹, appunto la mancanza del consenso delle forze politiche non rendeva possibile elaborare e approvare una nuova e stabile costituzione. Dopo le elezioni del 2010, il governo di Viktor Orbán con la maggioranza parlamentare di due terzi ha avviato un intenso processo costituzionale il cui risultato è stato oggetto di discussione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione di Venezia.

Prescindendo dai diversi e pacifici punti di vista, che si possono rinvenire nelle correnti della filosofia del diritto, che interpretano non solo il rango ma anche l'essenza delle costituzioni in senso giuspositivista, giusnaturalista, istituzionalista o decisionista ecc.² il mio punto di partenza è di quello András Sajó e István Bibó.

Nella teoria del potere autolimitato András Sajó (giudice costituzionale) presenta la costituzione nella relazione che ha con il passato.³ È sua opinione che ogni regime attraverso la propria élite politica prova a mettere in chiaro i suoi rapporti con la storia, in questo modo le costituzioni sono “ *diversi modi di pensieri pubblici riflessivi del regime sociale-politico*”. Mai si è pensato che il valore di questa teoria fosse peculiare. Leggendo la prima parte della costituzione del 1949, di quella del 1989, e di quella del 2012 vi

*L'autrice dell'articolo è una docente presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di István Széchenyi a Győr. Questo articolo è stato redatto nell'ambito del programma di TÁMOP:4/1.1/A-10/1.KONV-2010-005. L'autrice è molto grata a prof. Carlo Mongardini per la collaborazione e ringrazia Alessandro Gilioli e Orsolya Bobay per l'aiuto nella traduzione.

¹ Vedi il paragrafo 1. della legge 1989 n. XXXI. (*La costituzione del 1989*). In: *Magyar Közlöny* – La Gazzetta Ufficiale delle leggi e regolamenti di Ungheria. Nell'ordinamento giuridico ungherese si usa il numero romano per indicazione le leggi e gli regolamenti.

² Nella *teoria giuspositivista*, elaborata da Kelsen, la costituzione è la legge fondamentale di un Paese. L'ordinamento giuridico come sistema di norme che regola i comportamenti secondo uno schema che alla condotta contraria alla regola (regola secondaria) fa necessariamente seguire un atto coercitivo (norma primaria). Quest'ordinamento si articola come una piramide con una serie di gradini di norme, dove ogni norma è legittimata dal gradino superiore, ma dev'essere una norma fondamentale che si autolegittima. Tale norma che organizza l'unità in pluralità è considerata la costituzione in senso logico e precede la stessa costituzione in senso giuridico-positivo. Nella *teoria decisionista* di Carl Schmitt in cui la “decisione” fonda la sovranità del potere politico e giuridico, la costituzione è da una parte il complesso delle norme: vale a dire una serie di disposizioni legislative formate in base ad un procedimento speciale, dall'altra parte l'unità del popolo. Schmitt credeva che la costituzione fosse uno status che conferisce unità e ordine: “La costituzione è l'anima, la vita crescente e l'essenza individuale dello Stato.” *La teoria istituzionalista*, espressa per Santi Romano, ritiene che il diritto non possa identificarsi solo con le norme. Bisogna guardare a esso come organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante. L'ordinamento giuridico si identifica con il corpo sociale inteso come istituzione dotata di una sua individualità ed esistenza concrete, di un'unità ferma e costante pur nel mutare dei suoi elementi personali e reali i quali si rispecchiano nella costituzione. In: *Diritto costituzionale*. XXV. Edizione, Napoli, Esselibri-Simone, 2010. 82-83. ss.

Nella *teoria giusnaturalista* la Costituzione, oltre alla sua normatività, comprende valori estranei al mondo del diritto. In questo caso c'è un filo comune nel pensiero del diritto costituzionale tra l'Italia e l'Ungheria. Antal Ádám (giudice costituzionale) nel suo libro *I valori costituzionali e la Corte costituzionale* condivide il punto di vista di Mauro Cappelletti secondo a quale il problema della costituzionalità moderna rispecchia i principi e i valori giusnaturalisti nel tessuto del diritto positivo. I valori compresi nella costituzione sono le obiettivazioni giuridiche che dispongono di forza normativa. I valori possono essere: 1. principi fondamentali, 2. divieti costituzionali, 3. diritti e doveri fondamentali o altri valori nominati della costituzione, e 4. obiettivi o 5. obblighi statali. In: ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és Alkotmánybíráskodás* Budapest, Osiris, 1999. 35-36 ss. trad. it. Antal ÁDÁM.: *I valori costituzionali e la Corte Costituzionale*. Budapest, Osiris, 1999. pp. 35-36.

³ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, KJK-MTA a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 1995. trad. it. András SAJÓ: *Il potere autolimitato*. Budapest, KJK-MTA, L'Istituto della Giurisprudenza dell'Academia Ungherese delle Scienze, 1995.

sono delle profonde differenze tra i valori enunciati. Come i “prodotti” delle diverse epoche esse contengono anche *le paure* dell’ordinamento contemporaneo *di fronte al passato*.

István Bibó (l’allievo di Guglielmo Ferrero a Ginevra) ha sottolineato la *grande distanza tra le leggi democratiche e la qualità di un sistema politico*: “ In democrazia non è sufficiente approvare leggi sul diritto di voto e rendere possibili libere elezioni...non è sufficiente elaborazione di nuove carte costituzionali a partire dalla Bulgaria fino alla Russia. Tutti sanno che ci sono enormi differenze tra democrazia e *costituzionalità* in questi paesi.”⁴

2 - Passaggio dalle consuetudini alle costituzioni scritte

2.1 - Le consuetudini medioevali

In Ungheria lo sviluppo costituzionale per secoli si esprimeva in una produzione consuetudinaria di norme non scritte che furono documentate da atti di grande rilievo giuridico. Questo processo ha delle somiglianze con quello anglosassone. Il primo atto è datato 1222, allorquando l’ordine dei nobili con la *Bolla Aurea* (Aranybulla) garantì i propri privilegi, cioè le garanzie di libertà personale, l’esenzione fiscale e il diritto di resistenza.⁵ Seguendo lo sviluppo del diritto europeo, i nobili, riassunte e riconosciute le proprie pretese in un unico documento, ottennero anche la “suddivisione” del potere in quanto il re non poteva regnare senza il consenso dell’ordine dei nobili. L’importanza della Bolla Aurea fu soprattutto quella di raccogliere in un unico atto le disposizioni normative che erano state emanate dal re Santo Stefano (1000-1038) e le consuetudini in vigore nei due secoli precedenti. Fu allora che la Sacra Corona assurse a simbolo della monarchia medioevale, delle leggi di Santo Stefano I. e della “cooperazione” tra nobiltà e potere monarchico. Successivamente, nell’anno 1517 il *Tripartitum* (Hármaskönyv), attribuito a István Werbőczy (membro della classe nobiliare), rappresentò l’insieme delle norme giuridiche indicanti privilegi, malgrado il documento di natura pubblicistica non sia mai attuato. La più grande differenza tra il Tripartitum e la Bolla Aurea nel pensiero giuridico medioevale è il ruolo della Sacra Corona. All’alba dell’epoca moderna la Sacra Corona divenne un elemento centrale nella giurisprudenza ungherese. Werbőczy utilizzando la visione sociale della filosofia scolastica, mise la Sacra Corona al posto dello Stato. Lo Stato, espresso nella Sacra Corona significò da una parte la nazione in

⁴ SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001. p. 141. trad.it. László SÓLYOM: *Gli esordi della Corte Costituzionale in Ungheria*. Budapest, Osiris, 2001. 141. ss.

⁵ MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*, Budapest, 2005. p. 48. trad.it Barna MEZEY: *La storia del diritto costituzionale ungherese*. Budapest, Osiris, 2005. 48. ss.

senso politico, vale a dire il re e i nobili, ma dall'altra parte il ceto nobiliare organizzato in modo verticale, così esso fu in grado di esprimere non solo lo *Stato* ma anche *tutta la gerarchia* mentre legittimava i privilegi nell'esercizio del potere e nel rango sociale.

Anzi, dalla fine del XVI secolo fino al 1918 lo sviluppo costituzionale assunse nuovi significati. Lo Stato ungherese, sotto la pressione della Monarchia asburgica e per la divisione in tre parti tra ungheresi, turchi e Asburgo, in buona sostanza non esisteva. La lotta per l'indipendenza statale arricchì l'idea della Sacra Corona tale da dare pian piano impulso allo sviluppo della *dottrina*. Purtroppo *la divisione territoriale dello Stato medioevale e la lotta permanente* coll'andar del tempo non hanno reso reagire ai cambiamenti economici e sociali. Non è per caso che lo storiografo, Jenő Szűcs, chiama quest'epoca "storia del vicolo cieco", cioè lo sviluppo politico economico e sociale fu in ritardo rispetto a quello europeo, il che si rispecchiava nell'ambito del diritto.⁶ Le consuetudini stettero ferme davanti alle sfide contemporanee. Da ciò deriva che la linea di pensiero ungherese del diritto pubblico si occupò dell'interpretazione della Sacra Corona in cui il nobile vide la garanzia dei suoi privilegi e l'indipendenza dello Stato. Malgrado la funzione delle consuetudini stia nella flessibilità cioè nella capacità di reagire ai cambiamenti, in Ungheria queste fonti del diritto indussero a un'interpretazione permanente. L'epoca del "vicolo cieco" (riscontrabile anche in István Bibó) andò di pari passo con il diritto pubblico.

2.2 - Le prove della costituzione moderna

Mentre in Ungheria imperversavano le lotte intestine, nella parte occidentale dell'Europa l'epoca dei lumi e la Rivoluzione francese diedero vita allo Stato moderno nella cui carta fondamentale veniva perseguito lo scopo di garantire la prima generazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Quest'epoca, basata sulla divisione tra *Stato politico e società civile*, ebbe come risultato in ambito politico che il cittadino diventò il soggetto dei diritti, e in contrapposizione all'intervento dello Stato volle anche sviluppare la propria individualità nell'ambito dei rapporti civili e privati. Così il principio della sovranità popolare, della divisione dei poteri o dell'uguaglianza davanti alla legge fu compatibile con la mentalità e i valori di un nuovo ceto sociale cioè quello della borghesia.

Le prime costituzioni ispirate ai principi fondamentali dell'illuminismo furono la costituzione degli Stati Uniti del 1787 e quella francese del 1791. Entrambe le dichiarazioni prevedevano la sovranità popolare e concedevano ai cittadini diritti di tipo civile, politico ed economico-sociale. Del resto, non si può dimenticare che queste costituzioni rispecchiano i fondamenti della filosofia moderna. Da una parte l'illuminismo anglosassone con John Locke (Due discorsi sull'origine del moderno stato borghese,

⁶ SZÚCS Jenő: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*. In: *Történelmi Szemle*, 1981/3. 313-359. trad. it. Jenő SZÚCS: *Bozze su tre regioni storiche dell'Europa*. In: *La Rivista di Storia*. 1981. vol. 3. 313-359.

1689) dall'altra parte l'illuminismo francese e prussiano con Montesquieu (Lo spirito della legge 1748) con i pensatori francesi dell'Enciclopedia e Rousseau (Il contratto della società) e con Immanuel Kant (Idee per una storia universale da un punto di vista cosmopolitico, 1784) fondavano lo Stato liberale e la libertà personale.⁷

In Ungheria il moderno processo costituzionale è iniziato con la rivoluzione del 1848 quando le *Leggi d'Aprile* hanno garantito il principio della rappresentanza popolare; quello degli oneri pubblici senza privilegi e l'affrancazione dei servi. L'articolo III. della legge 1848 pose il governo sotto il controllo del Parlamento indipendente. Benché durante il regime dispotico di Bach lo sviluppo costituzionale si sia interrotto, in seguito a ciò scomparvero anche i privilegi dell'economia feudale. Questa epoca è caratterizzata, di nuovo, dalla dottrina della Sacra-Corona che mantenne la sua connotazione espressa nell'indipendenza statale fino al Compromesso del 1867. Il Compromesso chiuse definitivamente l'epoca medioevale in quanto contribuì a gettare le basi della società moderna non solo nei risultati economici ma anche nella burocrazia statale, nell'istruzione, nell'assistenza sanitaria. Non è per caso che alla fine dell'Ottocento sono nate le più importanti codificazioni e le leggi 1. dell'autonomia locale 2. della divisione tra la giurisdizione e l'esecuzione, 3. della divisione tra Stato e chiesa 4. della cittadinanza, 5. della Corte Amministrativa 6. del riconoscimento del matrimonio civile ecc.⁸

Purtroppo le linee di pensiero diritto pubblico furono in ritardo rispetto a questi cambiamenti. Dopo le leggi d'Aprile e il Compromesso, la giurisprudenza ungherese trovò di nuovo nella costituzione storica il suo punto di riferimento. A differenza delle codificazioni civili e penali, l'élite politica non ebbe intenzione di riassumere i più importanti principi e valori politici in unica carta fondamentale. Anzi, la costituzione storica e la dottrina della Sacra Corona si rafforzarono verso due direttrici. Da una parte esse giovarono ad assicurare l'indipendenza intrinseca all'interno della Monarchia creando il rapporto di diritto pubblico nell'arco di tempo che va dalla rivoluzione del 1848 al raggiungimento del Compromesso. Fu così che la costituzione storica si ampliò comprendendo anche il concetto di *continuità giuridica*. Così il Compromesso del 1867 non rappresentò un nuovo elemento di diritto pubblico, dal momento che si limitava soltanto a dare continuità alla legislazione seguendo lo spirito della Rivoluzione del 1848. La Sacra Corona fu il simbolo del popolo unito nella

⁷ Per Kant la società può essere composta solo da individui, caratterizzati da libertà personale, uguaglianza e indipendenza: libertà che “nessuno può costringermi a essere felice a modo suo, ma ad ognuno è lecito ricercare la propria felicità lungo la strada che a lui sembra giusta”; uguaglianza “che ciascuno è sottoposto ai limiti e alla soggezione delle leggi al pari di ogni altro membro della comunità”, indipendenza “che i membri di tale società civile devono non obbedire ad altra legge che non sia quella per la quale essi hanno dato il loro consenso”. In Roberto FINELLI: *Dalla rivoluzione francese alla Comune di Parigi*. In: *La libertà dei moderni. Filosofie e teorie politiche della modernità 1789-1989, Dalla Rivoluzione francese alla caduta del muro di Berlino*, Roberto FINELLI/Franca PAPA/Marcello MONTANARI/Giuseppe CASCIONE (a cura di) Liguori, Napoli, 2003. 19-20.

⁸ B. MEZEY: *La storia del diritto costituzionale ungherese*. p. 263.

nazione ungherese. Uno dei più importanti giuristi ungheresi di diritto pubblico, Imre Hajnik ha messo in rilievo che con l'interpretazione della costituzione storica e della Sacra Corona sudditi medioevali assunsero il rango di cittadini.⁹

Siccome la nazione ungherese non raggiunse la piena indipendenza, aveva bisogno di garanzie contro le eventuali esigenze assolutistiche. Le trovò nelle tradizioni storiche, nello spirito della costituzione non scritta che per secoli aveva assicurato e protetto gli ungheresi. Naturalmente una carta fondamentale avrebbe potuto assicurare queste garanzie, invece, la giurisprudenza scelse la strada storica. Così dietro la maschera di istituzioni politiche e iniziative del capitalismo la forma mentis ungherese in ambito sociale e giurisdizionale fuggì dal presente. Non si può non menzionare che la dottrina della Sacra Corona ha un'altra eredità pesante. La nazione ungherese con essa mirò ad assicurare la propria supremazia nei confronti delle minoranze linguistiche anche al livello della giurisprudenza come testimoniano Győző Concha o Ákos Timón.¹⁰ L'élites ungherese garantì loro solo i diritti personali, vale a dire l'uso della lingua materna nella scuola elementare, davanti alla corte e tramite il processo della pubblica amministrazione.

Dopo la prima guerra mondiale, il 16 novembre 1918 venne dichiarata la *prima Repubblica* la quale non aveva abbastanza tempo per redigere una nuova costituzione. La fine di questo brevissimo intervallo politico il 21 marzo 1919 la Repubblica dei Consigli, staccandosi dal precedente regime, elaborò la *prima costituzione scritta*. La legge approvata dalla Riunione Nazionale dei Consigli Federati è stata redatta sulla base della costituzione sovietica del 1918. Essa sovrabbondava di motivi ideologici. Il documento riportava il pensiero marxista oltre alla lotta contro lo sfruttamento della classe operaria e all'esigenza della nazionalizzazione della proprietà.¹¹

Caduta la Repubblica dei Consigli, il nuovo regime politico con la Legge Fondamentale (legge n. I. del 1920) ritornò ai fondamenti del diritto pubblico¹² mettendo al centro della politica non soltanto la dottrina della continuità giuridica ma anche quella della Sacra Corona. Con questi principi cancellò tutto quello che era stato creato durante il periodo della Prima Repubblica. Eppure la maggior parte delle leggi limitava i diritti fondamentali. Il nuovo regime politico era definito provvisorio o come venne chiamato "regno senza re".¹³

⁹ EGRESI Katalin: *A köztársasági eszme és a Szent Korona-tan a két világháború közötti Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2007. p. 242. trad.it Katalin EGRESI *L'idea della Repubblica e la dottrina della Sacra Corona nel pensiero politico tra 1919-1939 in Ungheria*. Budapest, Napvilág, 2007. 242. ss.

¹⁰K. EGRESI: *L'idea della Repubblica e la dottrina della Sacra Corona nel pensiero politico tra 1919-1939 in Ungheria*. cit. 243.

¹¹ BENARD Emil: *A Magyar Népköztársaság alkotmánya*. In, *Jogállam*, 1919 1. pp. 1-12. trad.it. Emil BENARD: *La costituzione della Repubblica Popolare dell'Ungheria*, In. *La Rivista di Stato di diritto*, 1919. vol. 1. 1-12. ss.

¹² ROMSICS Ignác: *A bethleni-konzolidáció állam-és kormányzati rendszere*. In *Társadalmi Szemle*, 1985/12. 63-71. trad.it Ignác ROMSICS *Il sistema statale e governativo della consolidazione di Bethlen*, In. *La Rivista di Società*, 1985. vol. 12. 63-71.

¹³ TOMCSÁNYI Móric: *Közjogi provizóriumunk jogalapja*. In. *Magyar Közigazgatás*, 1936. május 24. trad.it. *La base giuridica del nostro programma provvisorio del diritto pubblico*, In. *La Pubblica Amministrazione Ungherese*, 24. maggio 1936

Tra gli storici ancora oggi è in corso un'accesa discussione sul carattere del regime politico che senza dubbi si dotava di elementi autoritari.¹⁴ Esso era caratterizzato da un forte potere esecutivo per l'esigenza di revisione del patto di Trianon. Il Governatore che era il capo dello Stato, le cui competenze andarono rafforzandosi negli anni trenta, fu il simbolo del regime. Il parlamento tra 1922-1926 funzionò in modo provvisorio e, in seguito tra 1927-1944 in forma bicamerale. Il partito governativo non poteva essere cambiato a causa del diritto di voto limitato. L'attività dell'opposizione venne inoltre limitata così il suo ruolo perse autorevolezza. In seguito al trattato di pace l'Ungheria perse i due terzi del proprio territorio e conseguentemente circa tre milioni di cittadini ungheresi sono rimasti fuori dei confini della nazione. I governi di questa epoca sulla dottrina della Sacra Corona verificavano le possibilità di revisione del trattato. (Naturalmente, il pensiero revisionista ebbe molte e diverse versioni che vanno dalla rettifica dei confini su base etnica alla totale e integrale revisione, non solo le forze politiche ma anche la società fu d'accordo con l'essenza ingiusta del patto di Trianon.)

Durante l'invasione tedesca l'Ungheria seguì il modello della dittatura nazista dal 15 ottobre 1944 fino al 21 dicembre 1944. A Debrecen è stata riunita l'Assemblea Provvisoria la cui Commissione Politica – nella composizione di una Piccola Assemblea – cominciò a elaborare il testo della nuova costituzione.¹⁵ Questo momento nella storia può difficilmente essere descritto. Da un lato nella maggior parte del territorio sotto la dittatura di Ferenc Szálasi i diritti politici non sono stati presi in considerazione, dall'altro sotto l'egida sovietica era impossibile redigere una nuova costituzione contestualmente all'adempimento di compiti urgenti. Lo Stato ungherese versava in enormi difficoltà economiche e sociali senza alcuna esperienza democratica e possibilità di indipendenza statale.

A questo punto va menzionato che già durante la seconda guerra mondiale, a Balatonszárszó venne organizzato il movimento dell'opposizione, il quale comprendeva diverse forze politiche quelle socialdemocratiche, i comunisti, i liberali e i progressisti che volevano elaborare i principi fondamentali di un nuovo regime democratico. Questo programma racchiudeva in sé i seguenti motivi: 1. la totale negazione del precedente regime politico, 2. la forma di stato repubblicana 3. la pluralità di partiti con diritto di voto individuale, eguale, libero e segreto, 4. l'indipendenza statale, 5. i diritti dell'uomo e 6. la stipulazione del trattato di pace.

Tra le richieste sopra menzionate, dopo la guerra in base alla decisione della *Commissione Politica dell'Assemblea Provvisoria* con la legge (legge n. I. del 1946) è stata proclamata la *seconda Repubblica*. La legge oltre a indicare principi fondamentali come il concetto di sovranità popolare o la carica del Presidente

¹⁴ Ibidem

¹⁵ FÖGLEIN Gizella: *Az államforma és az államfői jogkör Magyarországon 1944-1949*. In: *Századok*, 1994/6. 1278-1280. trad. it. Gizella FÖGLEIN: *La forma dello Stato e la competenza del Presidente dello Stato 1944-1949*. In: *La Rivista di Secoli*, 1991. vol. 6. 1278-1280.

delle Repubblica, si discostò pienamente dal passato.¹⁶ Questa Legge Fondamentale – detta “*piccola costituzione*” – portava in sé la possibilità di democratizzazione. Purtroppo la politica internazionale per la rivalità sovietica-americana non rendeva possibile l’attuazione dell’intero programma di Balatonszárszó. Gli sviluppi della guerra fredda hanno fatto precipitare le prime iniziative democratiche. Dal momento che il territorio dell’Ungheria era sotto il controllo della dittatura di Stalin vennero distrutti i diritti dell’uomo. Con la costruzione del monopartitismo sostenuto dall’Unione Sovietica, il partito comunista si è impadronito del potere. In questa situazione è nata la *seconda costituzione scritta d’Ungheria*.

3 - La costituzione del 1949

Con la nascita della costituzione socialista (con la legge n. XX del 1949) venne negato in modo radicale non soltanto il precedente regime politico ma anche quello democratico. Essa è basata sul modello sovietico del 1936 comprendendo molti aspetti antidemocratici. Pur tenendo in considerazione che la costituzione dava pieno riconoscimento ai diritti politici economici e sociali come quella sovietica, tutta la sua struttura portava in sé le tracce della dittatura: l’unità del potere statale, il monopartitismo, l’assenza di una minima tutela dei diritti dell’uomo la legislazione attraverso decreto. Anche gli aspetti della sua struttura rispecchiavano la mancanza di sistema democratico. La *Commissione Straordinaria* delegata dal Consiglio dei Ministri, ricalcando le norme della costituzione sovietica elaborò il testo di legge in solo pochi giorni. Pubblicato il disegno di legge il 5. Agosto 1949, la discussione durò solo quattro giorni. Quindi, a seguito di una discussione durata solo quindici minuti, il Parlamento è passato a votazione. La Legge Fondamentale del 1946 che era il risultato di un’autentica forma di stato repubblicana, perse la validità, e così l’esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica passarono al *Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare*.

Passiamo quindi all’analisi della struttura della costituzione del 1949 che é composta di:

- Preambolo
- Dieci parti dell’Ordinamento dello Stato:
 1. della forma di Repubblica Popolare d’Ungheria
 2. dell’ordine sociale
 3. degli organi supremi della sovranità statale
 4. degli organi supremi dell’amministrazione statale
 5. degli

¹⁶ B. MEZEY : *La storia del diritto ungherese*. cit. 260. ss.

organi locali dell'amministrazione statale 6. della magistratura 7. della procura 8. dei diritti e doveri dei cittadini 9. dei principi fondamentali della Repubblica Popolare d'Ungheria 10. della bandiera della Repubblica Popolare d'Ungheria e

- Disposizioni finali.

Il Preambolo, la prima e la seconda parte del documento di diritto pubblico furono pieni di motivi ideologici. Nel Preambolo si faceva riferimento alla Repubblica dei Consigli dell'anno 1919 e alla lotta contro il fascismo grazie all'appoggio dell'Unione Sovietica. La forma dello Stato: *Repubblica Popolare* laddove la sovranità popolare invece di popolo apparteneva ai *lavoratori*. L'autodeterminazione dello Stato si allargava alla classe degli operai e dei contadini, cioè lo Stato-classe è composto solo dai lavoratori a cui si aggiunse il corollario del *principio della lotta contro ogni forma di sfruttamento*.

Accanto a questa definizione tra i diritti e doveri dei cittadini erano indicati i diritti economici. Al primo posto veniva riconosciuto il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro. Secondo il modello sovietico dopo le disposizioni dell'ordinamento statale seguirono gli altri diritti senza i relativi istituti democratici, ma in questo modo tali diritti non erano garantiti.

Il *lavoro* era definito come il fondamento dell'ordine sociale, potenziale mezzo dell'omogeneità sociale, diventando quindi parte integrante del *piano economico nazionale*. Benché la costituzione abbia riconosciuto la proprietà privata, preferì quella collettiva, in realtà con le cooperative agrarie dagli anni cinquanta la proprietà privata era scomparsa.

La costituzione del 1949 distingue l'esercizio del potere statale sotto l'aspetto *centrale* e *locale*. Al primo livello vi sono tre organi: il *Parlamento*, il *Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare* e il *Consiglio dei Ministeri*, al secondo livello i *Consigli locali* che ebbero ruoli straordinari.

La tabella seguente rappresenta le caratteristiche degli organi supremi con le loro competenze:

Organi Supremi	Parlamento	Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare	Consiglio dei Ministeri	Consigli dell'amministrazione statale a livello locale
Composizione	<i>deputati</i> eletti da cittadini?"	presidente, due vice-presidenti, segretario e 17 membri eletti nella prima riunione del Parlamento dai suoi membri fino a successive elezioni	presidente, vice-presidente, ministro di Stato e ministri eletti da Parlamento su proposta del Consiglio Presidenziale della Repubblica Nazionale	Deputati "eletti da cittadini?"

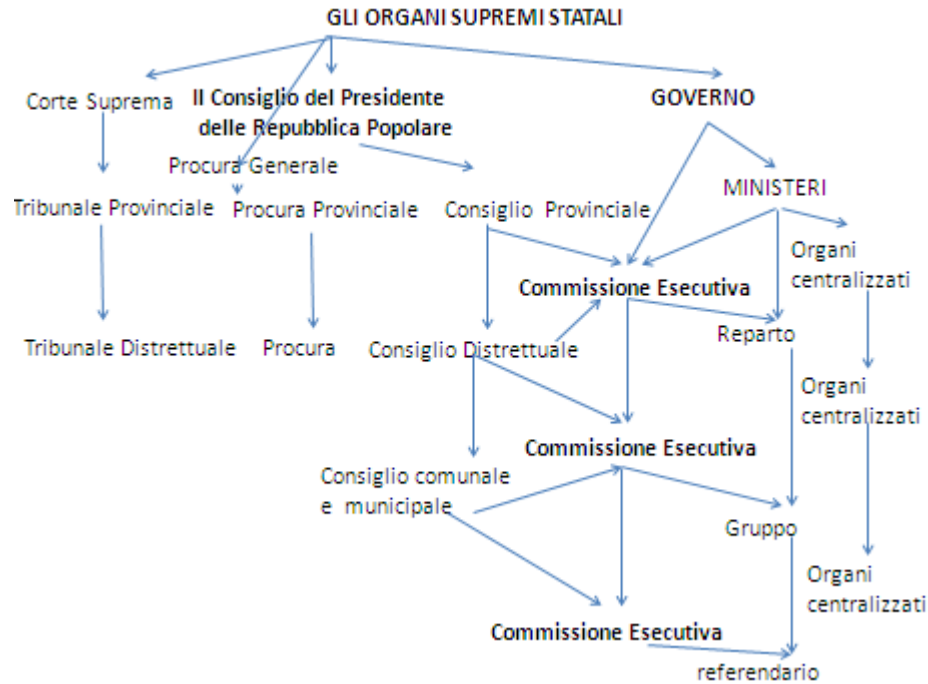
Mandato	4 anni (dall'anno 1975: 5 anni)	4 anni	4 anni	4 anni
Competenze	<p>legislazione</p> <p>elabora il bilancio e il piano nazionale economico</p> <p>elegge i membri del Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare e quelli del Consiglio dei Ministri</p> <p>nomina o modifica i ministeri e cambiandone le competenze</p> <p>decide sulla pace e sulla guerra</p> <p>esercita l'amnistia generale</p>	<p>indica le elezioni parlamentari e ne fissa la prima riunione</p> <p>può sciogliere il Parlamento</p> <p>iniziativa di legge</p> <p>indica il referendum popolare in casi di importanza nazionale</p> <p>nomina nei casi indicati dalla legge i funzionari dello Stato</p> <p>accredita e riceve ambasciatori,</p> <p>stipula e ratifica i trattati internazionali</p> <p>può concedere grazia e può donare titoli</p> <p>decide nei casi riservati dalla legge alle sue competenze</p> <p>abroga e modifica ogni norma legale, decisione, provvedimento degli</p>	<p>dirige il lavoro dei ministeri e degli organi direttamente sottoposti</p> <p>assicura l'attuazione delle leggi e dei decreti del Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare</p> <p>assicura l'attuazione del piano economico nazionale</p> <p>emana decreti</p> <p>svolge i compiti che sono riservati dalla legge di sua competenza</p>	<p>dirige le attività economica sociale culturale</p> <p>elabora il piano economico locale e controlla l'attuazione del bilancio</p> <p>dirige gli organi dell'amministrazione statale direttamente sottoposti</p> <p>emana decreti</p> <p>attuа le leggi e i decreti</p>

		organi amministrativi statali o locali che sono contrari alla costituzione o violano gli interessi degli operai e dei contadini emana decreti con aventi forza di legge		
--	--	---	--	--

La legge del 1949 n. XX. *La costituzione della Repubblica Popolare di Ungheria* In Magyar Törvénytár trad. it. La Raccolta delle Leggi di Ungheria

In realtà queste competenze rimasero sulla carta. Sotto il regime del monopartitismo i membri del partito di Stato partecipavano alla funzione legislativa. Anzi, il Consiglio Presidenziale della Repubblica Popolare e Il Consiglio dei Ministeri erano gli organi più importanti del Parlamento. Tutte le decisioni sono state prese all'interno della Commissione Centrale e della Commissione Politica.

Lo schema seguente rappresenta la posizione degli organi supremi dello Stato socialista al livello statale e a quello locale in senso provinciale e distrettuale. Si vedono il processo della centralizzazione e la gerarchica che è espressa nella dipendenza dal Governo e dal Consiglio del Presidente delle Repubblica Popolare.



L'ordinamento statale nella seconda parte del XX. secolo (il modello sovietico)

In. MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003. p. 479. trad.it. Barna. MEZEY: *La storia del diritto costituzionale ungherese*. Budapest, Osiris, 479. ss.

In realtà ogni decisione è stata presa nelle commissioni esecutive che hanno costruito a tutti i livelli. Non esisteva nessun'autonomia presso enti locali. Il Procura era sottoposto al Consiglio del Presidente della Repubblica Popolare. Una revisione della costituzione era resa difficile dal vincolo dei due terzi dei voti dei deputati. Malgrado fosse necessaria la maggioranza qualificata, essa in pratica nel 1950, nel 1953, nel 1972, nel 1975 e nel 1984 è stata modificata. Perché? Esistevano ambiti, laddove era necessario un adeguamento ai cambiamenti economici sociali e politici. Dopo il fallimento della rivoluzione del 1956, dagli anni sessanta il regime ha cominciato a consolidarsi. Grazie anche alla distensione nei rapporti durante il periodo della guerra fredda e alla nuova direzione economica del 1968, il regime ebbe l'intenzione di riorganizzare l'amministrazione locale assicurando maggiore autonomia agli organi locali. Successivamente, è stata modificata la composizione del Consiglio dei Ministri completandosi con due vice-primi ministri. Con la revisione del 1972 è stato introdotto il principio dell'uguaglianza tra le diverse forme di proprietà. Nel 1975 è stato prolungato il mandato degli organi rappresentativi, da quattro a cinque anni. Come ultimo provvedimento modificativo, nel 1984 venne introdotto il *Consiglio Costituzionale* il cui compito era di quello esaminare la costituzionalità delle leggi.

4 - La costituzione provvisoria dell'Ottobre e le sue revisioni

Nella seconda metà degli anni settanta si sono intensificati i gruppi, i convegni e i movimenti politici critici nei confronti del socialismo di stato. Analogamente alla situazione sociale-culturale esistente prima della seconda guerra mondiale, gli intellettuali erano raggruppati in due frazioni: quella urbana guidata da János Kiss (filosofo) e László Rajk j. e quella dei scrittori agrari su iniziativa di Gyula Illés e Sándor Csoóri che si riunivano a casa di Sándor Lezsák a Lakitelek. Poi, nel 1983 è nato anche il movimento civile nonché il collegio specializzato dei giuristi. Naturalmente non si può tralasciare il fatto che la situazione internazionale cioè la politica interna dell'Unione Sovietica sia cambiata dal 1985 grazie alla politica di Gorbacsov.

Così dal 1985 in Ungheria mentre l'opposizione protestava contro il socialismo di stato, all'interno del regime si elaboravano i cambiamenti. La riforma della costituzione socialista era inevitabile. Benché il mondo del diritto fosse strettamente collegato con gli avvenimenti politici, un'opportuna distinzione si rendeva necessaria tra i processi del diritto e quelli della politica. Perché? Da un lato durante i convegni di Monor l'opposizione ha pian piano elaborato le tappe politiche e giuridiche verso un regime democratico,¹⁷ dall'altro lato la Commissione Politica del MSZMP (Partito degli Operai Ungheresi e Socialisti – Magyar Szocialista Munkáspárt) decise di modificare la costituzione del 1949 in occasione della riunione del 31. maggio 1988 dove giocò un ruolo importante, la giovane generazione del partito. Tra i membri del MSZMP, in quest'anni si è consolidato un gruppo *riformatore - comunista* portavoce di molti cambiamenti non soltanto nell'ambito costituzionale ma anche nel sistema sociale e tali esigenze trovavano riscontro nelle intenzioni riformistiche dell'Unione Sovietica.

Oltre alle favorevoli circostanze politiche, il partito di Stato poteva far leva sui principi giuridici.¹⁸ Dietro la prospettiva politica vennero alla luce i progetti in ambito giuridico per la transizione del regime. Presso l'Accademia Ungherese delle Scienze diversi gruppi elaborarono la revisione della costituzione vigente. Nella sezione delle Scienze Politiche, sotto la direzione di Géza Kilényi (giurista) presso quella delle Scienze dell'Economia e Giurisprudenza hanno avuto

¹⁷ In questo caso è necessario sottolineare, che nella Rivista Beszélő (Parlante) nel 1987 è stato pubblicato un articolo dal titolo "Contratto sociale" che si occupava dell'esigenza del nuovo contratto sociale. L'autore riferendosi alle parole di János Kádár che diceva "...dobbiamo rinunciare ai diritti politici per la sicurezza sociale" indicò i principi fondamentali di un nuovo contratto sociale. Questi erano: 1. pluralità dei partiti, 2. economia di mercato, e 3. neutralità della politica esterna. In: BIHARI Mihály - KUKORELLI István: *Alkotmány-és politikatörténet 1985-1994*. In: *Magyarország története. 1985-1990*. (szerk.) PÖLÖSKEI Ferenc – GERGELY Jenő – IZSÁK Lajos Budapest, Korona, 1995. 272-286. trad. it. Mihály BIHARI – István KUKORELLI: *La storia della politica e del diritto costituzionale 1985-1990*. In: *La storia di Ungheria 1918-1990*. Ferenc PÖLÖSKEI – Jenő GERGELY – Lajos IZSÁK (a cura di) Budapest, Korona, 1995. 272-286.

¹⁸ SOMOGYVÁRI István: *Húsz éves a magyar alkotmány*. In *Közjogi Szemle*, 2009/3. 11-24. trad.it. István SOMOGYVÁRI: *La costituzione repubblicana ha vent'anni*, In. *La Rivista di Diritto pubblico*. 2009. vol 3. 11-24.

pubblicazione i diversi punti di vista di diritto pubblico. Tenendo conto dei risultati scientifici, il Governo avviò il lavoro costituzionale.

Nella prima fase i disegni di legge avrebbero dovuto o essere elaborati dal Ministero della Giustizia sotto la direzione del partito. Dopo averli fatti controllare dalla Commissione Centrale del MSZMP e dalla Commissione della Costituzione del Parlamento, in base al progetto governativo essi avrebbero dovuto essere votati dal Parlamento e nell'ultima fase, prima delle elezioni del 1990 avrebbero dovuto ratificati col *referendum popolare*.

Nella primavera del 1988 presso la Commissione Politica del MSZMP vennero elaborate le norme sull'elezione del capo dello Stato. In base alle posizioni del Governo, Il capo dello Stato avrebbe dovuto garantire la sicurezza e il regolare svolgimento delle elezioni. Presso il Ministero della Giustizia fu elaborato il disegno istitutivo della Corte Costituzionale e quello delle funzioni e del finanziamento dei partiti.

Naturalmente il Governo non ha potuto tralasciare la parte relativa alla fondazione di nuovi partiti. Tra questi alla fine dell'anno 1987 è stato fondato il *Foro Ungherese Democratico* (Magyar Demokrata Fórum: MDF) a Lakitelek con la direzione di József Antal. All'interno del partito molti consideravano importante intrattenere una continua discussione con il potere. Fondato il partito MDF, nel 1988 sono nati gli altri partiti di opposizione: pe. es. *Alleanza di Giovani Democratici* (Fiatl Demokraták Szövetsége: FIDESZ), *Alleanza di Indipendenti Democratici* (Szabad Demokraták Szövetsége: SZDSZ), il Partito di Piccoli proprietari Indipendenti (Független Kisgazdapárt: FKgP), e nel 1989 il Partito Popolare Democristiano (Kerszténydemokrata Néppárt: KDNP).¹⁹

Di fronte alle iniziative del Governo, la *Tavola Rotonda dell'Opposizione* (Ellenzéki Kerekasztal EKA), nata il 22 marzo 1988 rifiutò i disegni di legge, elaborati dal Governo, perché voleva discutere soltanto le tappe fondamentali della transizione, così il 30. marzo 1989, l'EKA inviò la comunicazione alla Commissione Centrale del MSZMP nella quale esprimeva la sua opinione sull'allora situazione politica. In questo modo l'opposizione non accettò l'entrata in vigore di una nuova costituzione, senza che si chiudesse la transizione.

In questi mesi gli avvenimenti si svolsero lungo linee parallele. Mentre il Parlamento discuteva di disegni di legge, l'EKA, cambiato il proprio nome in *Tavola Rotonda Nazionale dell'Opposizione* (Nemzeti Ellenzéki Kerekasztal NEKA), sostenuta dagli interessi della cosiddetta Parte Terza cioè le organizzazioni di conciliazione d'interesse, voleva trovare un *accordo solo sulle questioni politiche*. Tra i *membri di NEKA molti pensavano che le leggi fondamentali sarebbero state approvate dal nuovo Parlamento nominato a*

¹⁹BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944-2004*. Budapest, Osiris, 2005. trad.it. Mihály BIHARI: *La politica ungherese 1944-2004*. Budapest, (BIHARI Mihály: *Magyar politika. 1944-2004*. Budapest, Osiris, 2005.

seguito di libere elezioni. Di che cosa voleva discutere l'opposizione? Oggigiorno gli storici e i giuristi sono d'accordo sul fatto che gli avvenimenti politici si sono evoluti in tre fasi:

1. Nel primo periodo (dall'autunno del 1988 al 15 marzo 1989) all'interno del sistema politico si sono rafforzate le esigenze di una transizione di carattere pacifico. Il regime si aprì dal suo interno. Dal punto di vista del diritto in questa fase sono emersi i principi fondamentali del processo costituzionale. Ne è scaturito un compromesso basato su tre domande essenziali:

- chi e perché discutono?
- in che forma discutono?
- di che cosa discutono?

2. Nel secondo periodo (dal 13 marzo al 13 giugno 1989), dopo esser state chiarite le questioni sopradette, cominciarono le *discussioni tra i delegati di MSZMP, NEKA e le organizzazioni sociali.*

3. Nel terzo periodo (dal 13 giugno al 23 ottobre 1989) sono stati stipulati gli accordi che compresero sei disegni di legge fondamentale nei seguenti ambiti: 1. della Corte costituzionale, 2. del processo di revisione costituzionale, 3. della funzione e del finanziamento dei partiti, 4. dalle elezioni, e 5-6. del diritto penale. A dire il vero il patto finale del 18 settembre non è stato firmato da SZDSZ e da FIDESZ.

Perché sono interessanti questi anni *dal punto di vista della realtà presente?* La Legge Fondamentale di Ungheria entrata in vigore sarà sicuramente accompagnata da una rivisitazione storico-politica della transizione. In quei mesi del 1989 durante le discussioni i *partner politici furono capaci di demolire il monopartitismo e di legittimare la pluralità dei partiti.* Nella bibliografia giuridica, l'opinione relativa al ruolo di NEKA fino a oggi era unanime. La Tavola Rotonda Nazionale dell'Opposizione non disponeva di un mandato espresso dagli elettori, vale a dire non poteva esercitare le funzioni di diritto, in questo modo non poté avere potere di rappresentanza nell'Assemblea costituente. *Eppure in realtà l'impulso storico ha superato le norme giuridiche di questi mesi. Secondo le testimonianze del verbale redatto alle riunioni, i punti di vista dei partner cambiavano continuamente.* Riferendosi alle parole di Géza Kilényi: "Le cose si sono sviluppate in maniera tale che quasi ogni giorno le disposizioni della costituzione dovevano essere modificate, così è nata una *novella della nuova costituzione.*"²⁰

È necessario anche menzionare che nell'ottobre del 1989 con lo scioglimento del MSZMP è nato Il Partito Socialista Ungherese (MSZP) che poteva contare sul sostegno dei deputati indipendenti e

²⁰ KUKORELLI István: *Húsz éve alkotmányozunk.* In. *Közjogi Szemle*, 2009/3. 1-10. trad.it. István KUKORELLI: *Da vent'anni costituiamo la costituzione.* In. *La Rivista di diritto pubblico*. 2009. vol. 3. 1-10.

sulle frazioni democratiche dell'opposizione. A conclusione dei moti riformatori, il 23 ottobre 1989 Mátyás Szűrös ha proclamato la terza Repubblica in Piazza Kossuth a Budapest.

La costituzione del 1989 comprendeva molti valori democratici. Prima di tutto, il pieno riconoscimento dei diritti dell'uomo e gli istituti democratici pe es. la Corte costituzionale e il difensore civico. Vengono riconosciuti nel suo breve Preambolo il principio della pluralità dei partiti, la democrazia parlamentare e l'economia di mercato con l'uguaglianza delle diverse forme di proprietà. All'art. 2. definisce la forma di stato che in un primo momento è stata oggetto di discussione. L'opposizione originariamente sostenne un'opinione intesa ideologicamente secondo cui: "la Repubblica Ungherese è uno Stato di diritto indipendente e democratico nel quale vengono rispettati non solo i valori della democrazia, ma anche quelli del socialismo democratico."²¹ Con la revisione del 1990 la norma vigente nell'ambito dei valori assunse carattere neutro: "La Repubblica Ungherese è uno Stato di diritto indipendente e democratico."²² Così la nuova disposizione non indica nessun valore accanto al principio dello Stato di diritto, ma fa esclusivo riferimento al principio della sovranità popolare. È molto importante notare, che nella costituzione provvisoria il Presidente delle Repubblica veniva eletto direttamente dal popolo come nell'anno 1946.

Dopo le elezioni del 1990, il Governo composto dalla coalizione MDF-SZDSZ, sotto la direzione di József Antal, ha concluso un patto sulle questioni più importanti di diritto pubblico cambiando così il carattere di molti istituti.²³ In conseguenza del patto tra i partiti governativi:

1. Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento. (legge n. XXIX del 1990)
2. è stata introdotta la mozione costruttiva di sfiducia in base al modello tedesco. (legge n. LXIII del 1990)
3. con i nuovi principi fondamentali dell'amministrazione locale è stato soppresso il sistema dei consigli. (legge n. LXV del 1990)
4. la costituzione provvisoria è stata epurata dagli elementi socialistici e ideologici.
5. Il numero delle leggi per la modifica delle quali è necessaria una maggioranza due terzi è stato diminuito.

Nella prima tornata parlamentare (1990-1994) le forze politiche non pensarono a elaborare un nuovo testo costituzionale, ma le oltre cinquanta modifiche apportate al testo hanno garantito il processo di democratizzazione prima di tutto nell'ambito delle istituzioni politiche. Naturalmente dal punto di vista della società civile è mancata l'esperienza nell'applicazione della nuova carta

²¹ L. SÓLYOM: *Az Alkotmánybíróság kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. p. 446. trad. it. László SÓLYOM: *Gli inizi della Corte costituzionale in Ungheria*. Budapest, Osiris, 446. ss

²² Ibidem

²³ *A paktum: Az MDF és az SZDSZ megállapodása*. In. *Magyarország politikai évkönyve 1991*. trad. it. *Il patto: L'accordo tra MDF e SZDSZ*. In. *Annuario Politico di Ungheria*. 1991.

fondamentale, ma la costituzione del 1989 era in grado di assicurare democraticamente il funzionamento dell'organismo statale.

5- Le interpretazioni della transizione e della costituzione provvisoria

Analizzati gli avvenimenti del 1989 e del 1990 sarà utile dimostrare le più importanti *argomentazioni di diritto* non solo a livello teorico, ma anche nella prassi della Corte costituzionale perché dopo quarantacinque anni di socialismo di stato è necessario fare un raffronto col passato anche in senso giuridico. Due diversi regimi politici, basati su valori contrastanti, non possono essere capiti senza un'attenta valutazione critica della transizione. Naturalmente la visione giuridica si distingue da quella della società o delle forze politiche. *István Kukorelli* (giurista, giudice costituzionale 1999-2008) ha raccolto nel suo articolo le espressioni usate relativamente agli avvenimenti sopra menzionati. Il giudice ricorda quello che molti nella società negano, cioè la componente democratica della transizione, laddove parlano di una transizione *falsa, interrotta, grottesca, sprecata* con cui i fedeli dell'"Ancient Regime" hanno salvaguardato il loro potere anche nel nuovo sistema. In questa "interpretazione" la costituzione provvisoria tutela valori in sé, essendo solo la semplice continuazione di quella socialista. Queste voci negative si sono rafforzate prima della Legge Fondamentale."²⁴

Invece di limitarsi a pregiudizi irrazionali e sentimentali, che hanno caratterizzato l'ambiente politico e sociale la cerchia dei giuristi ha elaborato un'interpretazione sostanzialmente unanime. *Kukorelli*, valutata la transizione su due livelli, ha osservato che la *transizione del regime* si è pienamente realizzata nei valori dello Stato di diritto. Gli istituti giuridici, come la Corte costituzionale o il difensore civico, sono i veri simboli dello Stato di diritto. Nello stesso tempo sul campo socio economico la transizione era solo parziale. Naturalmente non è possibile con un atto giuridico portare un totale cambiamento in un unico momento storico. Gli avvenimenti del 1989 furono i *punti di partenza* su cui si sarebbe edificata anche la nuova e definitiva costituzione. *Mibály Bihari* (Presidente della Corte Costituzionale 2005-2008) descrive questo processo come: "il compromesso delle forze politiche unite insieme attraverso la discussione e il raggiungimento di compromessi senza uso della violenza che nel decennio successivo è venuto meno."²⁵ *Péter Szijgyeti* (giurista, Presidente della Commissione Elettorale

²⁴ I. KUKORELLI : *Da vent'anni costituiamo la costituzione*. cit. p. 1.

²⁵ M. BIHARI: *La politica ungherese*. cit. pp. 107-108.

Nazionale 2006-2010) ha la stessa opinione. Nella sua posizione afferma che la transizione con il suo carattere pacifico è stata realizzata sulla base della legalità.²⁶

Distinguendosi da questi argomenti, László Trócsányi (giurista, giudice costituzionale 2007-2010 e l'ambasciatore a Parigi da 2010) ha sottolineato l'importanza di un fatto particolare. La costituzione provvisoria può essere interpretata solo come una *revisione* di quella stalinista che è stata realizzata a grazie a *compromesso delle élite politiche*. Il consenso raggiunto dai fedeli dell'Ancient Regime e delle nuove forze politiche, mentre assicurava il funzionamento degli istituti democratici non era capace di diventare il simbolo della “*nuova qualità*” dello Stato di diritto.²⁷ Non si può non menzionare che dopo il crollo dei regimi socialisti, l'Ungheria fu l'unico paese senza una nuova costituzione. La transizione, manifestatasi nelle libere elezioni, nella nascita dei nuovi partiti e nella Corte costituzionale, non ha avuto come conseguenza l'emanazione di una nuova legge fondamentale. Perché? Perché le forze politiche vivevano nell'illusione che il nuovo Parlamento, basato su elezioni libere, ne avrebbe elaborato il testo. Naturalmente non si può denigrare la prima legislazione parlamentare (1990-1994) che approvò più di cinquanta modifiche della costituzione provvisoria, le quali traggono origine non nel Parlamento dell'Ancient Regime, ma in quello eletto liberamente. Nello stesso tempo *la costituzione del 1949, dopo aver ricevuto un nuovo contenuto, poteva essere solo punto di partenza del sistema democratico e non in risultato di ciò*. Col tempo è diventato chiaro che essa non era in sintonia con le esigenze sociali. A confronto degli altri paesi dell'ex blocco sovietico la più grande differenza è stata quella di *lasciare al futuro la sfida di redigere la nuova costituzione, mentre le forze politiche sapevano che la costituzione socialista rinominata provvisoria con le sue nuove disposizioni non sarebbe stata attuata dalla società*.

Alla base delle argomentazioni sopra analizzate si pone la *concezione della Corte costituzionale* sviluppatasi pian piano. Prescindendo dai dettagli, le decisioni possono essere divise in tre gruppi:

1. una parte delle sentenze si occupò della relazione tra *il concetto dello Stato di diritto e la transizione*,
2. un'altra parte delle decisioni ha chiarito *la irretroattività* delle norme giuridiche,
3. alla fine la Corte ha preso posizione nei confronti del rapporto tra il concetto della *certezza del diritto e la giustizia materiale* vale a dire essa mirava a trovare i confini stabili tra il diritto positivo e i valori portati fuori dal mondo del diritto. La certezza del diritto con le sue connotazioni come: la stabilità, la costanza nel tempo, la generalità, la resistenza alle deroghe, la conoscibilità, l'anteriorità temporale rispetto ai comportamenti di chi il diritto disciplina, è

²⁶ SZIGETI Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota*. Budapest, Akadémia, 2008. pp. 15-17. trad. it. Péter SZIGETI: *Lo situazione del sistema giuridico della Repubblica Ungherese*, Budapest, Akadémia, pp. 15-17.

²⁷TRÓCSÁNYI László: *Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései*. In *Kommentár*, 2011/4. p. 2. trad.it. László TRÓCSÁNYI: *La nascita della Legge Fondamentale e le sue discutibili disposizioni*. In *Kommentár*, 2011. vol. 4, p. 2.

sempre espressa nell'applicazione delle norme giuridiche che possono essere in conflitto con gli interessi sociali o le situazioni giuridiche protette da un valore costituzionale.

Nel primo caso la Corte costituzionale, legando la *transizione* al concetto della *legalità* e della *continuità giuridica*, ha dichiarato in tre sentenze [la sentenza della Corte costituzionale del 30. gennaio 1992. n. 9., la sentenza della Corte costituzionale del 25. febbraio 1992. n. 10., e la sentenza della Corte costituzionale del 5. marzo 1992. n. 11.] che l'essenza dello Stato di diritto è la certezza del diritto.²⁸ *La transizione dal punto di vista del diritto può significare solo l'esigenza di conciliare l'intero ordinamento giuridico con la nuova costituzione dello Stato di diritto. Con questa dichiarazione la Corte ha accettato la "nuova qualità" della costituzione provvisoria. La transizione è verificata in base alla legalità, così non si distinguono le norme vigenti a seconda che siano nate prima o dopo l'entrata in vigore della costituzione del 1989. Il requisito necessario nei confronti di tutte le norme è quello di essere conformi alla costituzione in vigore. Separando la legalità dalla legittimità, la Corte ha dichiarato che la legittimità dei diversi regimi politici non poteva essere definita dal punto di vista della costituzionalità delle norme giuridiche.*

La transizione è stata qualificata come una "*rivoluzione dello Stato di diritto*". Che cosa significa questo concetto paradossale nel linguaggio giuridico? Durante la transizione esisteranno due possibilità davanti al legislatore. Esso poteva fare riferimento ai valori giusnaturalisti o rimanere neutrale nel campo dei valori, ma in ognuno dei due casi dovette conciliare il *momento straordinario della transizione con la normalità e la stabilità del diritto*. La Corte costituzionale mantenendo la sua *neutralità*, ha collocato la certezza del diritto al centro dello Stato di diritto. Così, la transizione si è realizzata nel momento in cui la costituzione del 1989 è entrata in vigore! Col tempo la certezza del diritto è divenuta parte essenziale dello Stato di diritto questo è indicato all' art. 2. all'autodeterminazione dello Stato.

Nel caso del divieto di retroattività la Corte costituzionale nel caso di contrasto tra la certezza del diritto e gli interessi privati o collettivi, generalmente ha protetto il sottointeso rapporto giuridico perché non voleva aprire la strada a interessi illimitati pe. es. nel campo della privatizzazione. Da questo punto di vista ha limitato l'ambito dei delitti non prescrivibili.

È oggetto di maggiori discussioni il problema della giustizia materiale. La disposizione rimasta nota della Corte in cui si dichiara che "...la giustizia continuamente parziale e soggettiva è superata dalla certezza del diritto che poggia sui principi oggettivi e formali"²⁹ rafforza la sua neutralità nel campo dei valori. È vero che nei primi anni la Corte nei confronti degli interessi privati e collettivi non abbia dato luogo a una concezione giusnaturalista. Al posto dell'ordine dei valori costituzionali emergevano sempre le garanzie processuali, così i giudici costituzionali riuscirono a tenersi lontani dalle lotte politiche e ideologiche. A questo è necessario menzionare "*lo spirito della costituzione non visibile*" elaborato

²⁸ L. SÓLYOM: *Gli inizi della Corte costituzionale in Ungheria*. cit. p. 688.

²⁹ Ibidem

da László Sólyom (Presidente della Corte costituzionale (1990-1998) e Presidente della Repubblica 2005-2010). Nella sentenza della Corte costituzionale del 31. ottobre 1990. n. 23. Sólyom, distinto il testo normativo della costituzione provvisoria dai *valori e principi della costituzionalità*, ha elaborato una dottrina che è divenuta sistema nell'interpretazione dei diritti fondamentali. Secondo Sólyom le decisioni della Corte devono essere basate sui valori rinvenibili “tra le righe del testo.”³⁰ Con l'aiuto della dottrina, negli anni novanta la Corte ha potuto elaborare il contenuto dei diritti fondamentali.

6 - Verso la nuova costituzione

Alla metà degli anni novanta durante il periodo del Governo MSZP-SZDSZ (1994-1998) è emersa l'esigenza di una nuova costituzione. Il Governo socialdemocratico con il suo programma ha tentato di avviare la discussione tra le forze politiche la società civile e quella giuridica, ma non è stato in grado di raggiungere nemmeno il consenso minimo. Il programma governativo comprendeva molti elementi importanti per es.

1. confermare la pienezza dello Stato di diritto.
2. tutelare i diritti dell'uomo e le sue garanzie istituzionali
3. assicurare la stabilità della nuova Legge Fondamentale
4. confermare l'indipendenza della Magistratura con l'istituzione del Consiglio Nazionale della Magistratura (Országos Igazságszolgáltatási Tanács, OIT)
5. elaborare i principi costituzionali della finanza pubblica
6. regolare le materie riservate alla legge,
7. aumentare la sfera di competenza del Governo nell'emanare i decreti,
8. aumentare il numero delle leggi per le quali è necessaria la maggioranza di due terzi e quelle costituzionali
9. e regolare il ruolo giuridico-costituzionale della procura.³¹

Presso il Ministero della Giustizia è creata la Segreteria con il compito di elaborare il testo alla quale hanno fornito la loro collaborazione gli Istituti dell'Accademia Ungherese delle Scienze. L'Istituto delle Scienze dello Stato e del Diritto ha elaborato entro un anno la concezione e la parti della carta

³⁰ Ibidem

³¹I. SOMOGYVÁRI : cit., pp.13-14.

fondamentale ma la *mancaanza del consenso dei partiti* ha ostacolato la sua approvazione. Perché? Il Partito dei Piccoli proprietari Indipendenti non riteneva necessaria la nuova costituzione. Anzi, nel suo programma voleva 1. un Parlamento con due camere, 2. un sistema presidenziale in cui Il Presidente della Repubblica viene eletto direttamente dal popolo, 3. ridurre le competenze della Corte Costituzionale, 4. confermare la dottrina della Sacra Corona mettendo in rilievo la sua funzione di diritto pubblico e 5. Rimettere in vigore provvisoriamente la pena di morte ³²ma nessuna delle loro proposte è stata inserita nel disegno di legge. I partiti non sono stati d'accordo neanche nella modalità di approvazione della carta fondamentale. Il Governo ha sostenuto il referendum, ma una parte dell'opposizione voleva che si creasse l'Assemblea Costituente senza la possibilità di referendum.

Infine, la *Commissione parlamentare*, nominata in base alla deliberazione n. LXII. del 1995 ha redatto i principi fondamentali della costituzione e successivamente il suo testo completo. La Commissione è stata composta da venticinque membri, quattro membri potevano essere delegati dalle frazioni mentre il Presidente era il Presidente del Parlamento senza diritto di voto. Le frazioni avevano solo un voto e per il quorum era necessaria l'unanimità, bastava un veto per ostacolare le decisioni. Anche il tentativo di provenienza socialdemocratica è concluso senza arrivare all'approvazione del testo della carta fondamentale.

Nella seconda metà degli anni novanta queste esigenze si sono state affievolite. Degna di nota la legge n. LIX del 1997 e la legge n. LXI del 2002. La prima modifica della costituzione provvisoria introduceva il referendum popolare e la riforma della Magistratura mentre la seconda prevedeva la compatibilità delle norme interne e quelle dell'Unione Europea.

Il primo governo di Viktor Orbán 1998-2002 non disponeva della maggioranza necessaria per approvare la nuova costituzione. In questo periodo è stata approvata una legge simbolica (legge n. del 2000) con lo scopo di ricordare la fondazione dello Stato da parte del re San Stefano e la Sacra Corona, mettendo in evidenza la grande distanza tra posizioni ideologiche. I partiti conservatori hanno sostenuto il valore dal punto di vista del diritto pubblico della Sacra Corona, ma l'opposizione era invece critica.

Durante il periodo del Governo di Ferenc Gyurcsány, presso il Ministero della Giustizia tra 2004-2006 è stato elaborato un nuovo testo della costituzione che sarebbe stato un punto di partenza per un successivo consenso, ma la situazione politica, ancora una volta, non era abbastanza adeguata per aprire una discussione. Anzi, nel secondo governo socialdemocratico anche il progetto della nuova costituzione è scomparso.

³² Ibidem

Con un ritardo di venti anni, il nuovo governo di Viktor Orbán con l'alleanza tra FIDESZ e KDNP ha accettato la sfida di redigere la nuova costituzione. È importante condurre una breve analisi della situazione politica tra il 2006-2010 per capire che in Ungheria il processo costituzionale ha avuto una *profonda causa politica*. Dal 2006 si è sviluppata una crisi nel senso politico, economico e morale in cui i governi socialdemocratici hanno perduto le loro credenziali. Il confronto permanente tra il Governo e il Presidente della Repubblica, la spaccatura all'interno della società civile, la corruzione non solo nel livello statale ma anche negli enti locali hanno insieme messo in evidenza elementi di tipo radicale. È finita la coesione sociale. La politica neoliberale ha aggravato i problemi sociali della struttura economica. Agli scioperi, indice della debolezza della nuova democrazia ungherese, ha risposto l'ultimo governo socialdemocratico con i cordoni messi attorno al Parlamento e agli edifici pubblici. A conseguenza di questi fatti la vittoria dei partiti conservativi si è trasformata in sconfitta. La società voleva cambiamenti e chiari risultati ai problemi del presente con i confini ben delineati tra il passato e il presente.

Per prima cosa il governo di Orbán con delibera parlamentare n. 47 del 2010 ha deciso di nominare la Commissione parlamentare, composta da cinque frazioni parlamentari e quarantacinque deputati, il cui compito era quello di elaborare la costituzione. Il 20 giugno 2010 essa nella seduta inaugurale ha dato inizio ai lavori e poi fino entro il 31 dicembre ha predisposto la proposta relativa ai principi costituzionali. Secondo la deliberazione sopra detta: “Il compito della Commissione è di giudicare e valutare il testo normativo della costituzione in vigore affinché la nuova legge fondamentale indichi in modo chiaro i valori storici dello sviluppo costituzionale ungherese e garantisca i diritti dell'uomo e del cittadino.”³³

Successivamente il governo ha nominato il Collegio della Consultazione Nazionale il quale dal gennaio del 2011 aveva compito di opinioni dei cittadini. Ogni cittadino aveva il diritto di esprimere il suo punto di vista tramite un questionario contenente dodici domande. Le autorità locali, le università, le chiese e le associazioni civili hanno potuto esprimere la propria opinione.³⁴

Il testo ufficiale della Legge Fondamentale è stato pubblico solo il 14 marzo 2011. L'opposizione non ha partecipato alla sua elaborazione e non l'ha approvato. Perché? Perché dal testo traspare la nuova concezione in cui il potere politico vuole chiudere definitivamente il passato cioè l'epoca del socialismo di Stato. Evitando la concezione giuspositivista, il governo ha sostenuto l'importanza dei valori materiali. Una costituzione non è solo un documento normativo. Questa duplice funzione appare già nel titolo del documento promulgato. L'espressione della Legge Fondamentale fa riferimento alla sua essenza normativa, mentre lo spirito della costituzione storica e la dottrina della

³³Vedi il sito ufficiale del Parlamento di Ungheria: In. www.mkogy.hu:

³⁴ L. TRÓCSÁNYI : *La nascita della Legge Fondamentale e le sue discutibili disposizioni* .cit. p.4.

Sacra Corona manifestano i valori materiali e sostanziali oltre la normatività. Leggendo il Preambolo, redatto nella forma di una Confessione Nazionale, si evincono da ciò quattro importanti motivi. Il testo rispecchia 1. i valori del cristianesimo, mentre 2. nega il regime socialista di stato con la sua costituzione del 1949, 3. rafforza le conquiste della costituzione storica e la dottrina della Sacra Corona, e 4. prova a conciliare i valori individualisti derivanti dall'illuminismo e dal liberalismo con quelli collettivi in quanto mette in chiaro il rapporto tra l'individuo la società e lo Stato.

Dopo che la Legge Fondamentale è stata promulgata, nell'Unione Europea sono emerse diverse preoccupazioni. Un gruppo di deputati francesi, rumeni e slovacchi si è rivolto al Parlamento Europeo affinché richiedesse un provvedimento decisorio dalla Commissione Europea contro la Legge Fondamentale.³⁵ Il Parlamento si è rifiutato. Successivamente la Commissione di Venezia (La Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto) ha esaminato il testo. Riconosciuta la sua compatibilità con i valori democratici³⁶, essa ha constatato diverse manchevolezze. Ha criticato che pe es. la Legge Fondamentale non era abbastanza trasparente e le forze politiche non raggiungevano il consenso nei valori comuni. Anzi, La Commissione ha dichiarato che riferendosi alle conquiste della costituzione storica e della Sacra Corona, il Costituente dava luogo equivoci.³⁷ Questi punti di vista non sono stati accettati dal Governo di Orbán.

7 - Conclusioni

Per secoli i principi costituzionali in Ungheria si basarono su consuetudini. L'Ungheria non ebbe una costituzione scritta fino al 1919. Eppure, i fondamenti del diritto pubblico tramite la dottrina della Sacra Corona accompagnata dalle consuetudini, erano simbolo dello Stato in senso giuridico. La

³⁵ *Parázs vita a magyar alkotmány körül qz Európai Parlamentben.* www.origo.hu trad. it. *Dibattito improvviso riguardante la Legge Fondamentale di Ungheria in Parlamento europeo.* www.origo.hu.

³⁶ "Hungary has adopted a new Constitution which aims to meet general features of a modern Constitution which the framework of the Council of Europe. In particular, the Venice Commission welcomes the fact that this news Constitution establishes a constitutional order based on democracy, the rule of law and the protection of the fundamental rights as underlying principles. It roles that constitution of the European States, such as Poland, Finland, Switzerland or Austria, have been used as a source of inspiration...this Constitution contains a number of particular variations of European guarantees which can partly be found in limited number of European constitutions. Most of them are linked to national traditions and identity." *L'opinione ufficiale della Commissione di Venezia.* In CDL (2011) 032/C- II: General Remarks 19-20.

³⁷ "The Preamble shall have a main influence on the interpretation of the entire Constitution and appears to be provided legal significance. Although preambles are usually seen as one of several means of interpretation of the Constitution...the Preamble may lead to problems in the Hungarian case since the Preamble's text lacks precision, which is essential for the legal text, and contains a number of potentially controversial statements. The reference to the "historical constitution" might also give reason to concern, as there is no consensual understanding in the Hungary of them historical constitution." *L'opinione ufficiale della Commissione di Venezia.* In. CDL (2011) 032\$35.

Bolla Aurea, il Tripartitum, le leggi di Aprile del 1848, il Compromesso del 1867 e la Legge Fondamentale del 1920 hanno complessivamente sottinteso una visione storicista e conservativa. In confronto a questi documenti le costituzioni scritte del 1919 e del 1949 furono i simboli di un regime antidemocratico e sono andate di pari passo con l'ideologia marxista. A causa di due concezioni antagonistiche, durante la transizione esistevano due strade da intraprendere per la società ungherese la quale senza qualsiasi esperienza democratica avrebbe potuto scegliere la strada storica cioè lo spirito della costituzione non scritta o quella della "tabula rasa" con i nuovi valori e i principi fondamentali seguiti dalle democrazie europee dopo la seconda guerra mondiale. Con la costituzione provvisoria è stato fondato un sistema democratico senza che le élite politiche avessero potuto assicurare l'esperienza di una nuova costituzione elaborata in base al consenso politico. I suoi valori inclusi nella costituzione socialista, rinominata e modificata, hanno ricevuto molte critiche. Malgrado la prassi della Corte costituzionale che ha fatto molto per sviluppare l'interpretazione dei diritti fondamentali, le sue sentenze sullo Stato di diritto rispecchiavano una falsata situazione dal punto di vista del diritto pubblico. Al contrario degli anni novanta la Legge Fondamentale ha intenzione di chiudere col passato. Quale passato? Con la piena negazione dell'epoca socialista essa ha cambiato direzione proponendo le conquiste della costituzione storica. In futuro la scienza giuridica dovrà chiarire il rapporto tra le dottrine sviluppate in base alla costituzione provvisoria o alla prassi della Corte costituzionale e le conquiste sopra menzionate. Conciliare i valori democratici occidentali con la tradizione storica e la situazione provvisoria di due decenni sarà l'eredità pesante della Legge Fondamentale.

Abstract

The Kingdom of Hungary did not have a written constitution until 1945. The Hungarian constitutionalism is based on spirit of historical constitution organized around doctrine of Holy-Crown. After the Second World War radical change took place. In 1945 the form of government became a republic instead of a kingdom. In 1946 a temporary “little constitution” was adopted, but the democratic framework did not last for long because in 1949, Hungary became a country of the dictatorship of the proletariat. In 1949 the first written constitution which was based on soviet example of 1936 became the foundation of a dictatorial state. The citizens’ rights had only ideological content. The 1949 Constitution received new content in 1989, thus it could be foundation of democratic state setting. How could be describe this situation? It was a compromise between the former and the new political elite, while the Constitution building on the separation of powers, created a sort of equilibrium among the state organs. After the first freely election in 1990 the political forces rewrote the Constitution in more than fifty instances. Than between 1990 and 2010 the necessity of the adoption of formally new constitution had been, from time to time and with a varying intensity. Finally the adoption of a new constitution was based on both political and legal reasons. Its legal justification was that the text of the Constitution didn’t become to establish a new political system and the constitutional preamble referred to the temporary situation. The political view point of the necessity of new constitution is the economic-moral and political crisis that began from the left-wing government. As it well known, the new Hungarian Basic Law was accepted by the two-thirds FIDESZ-KDNP majority of Hungarian Parliament.

