

L'UNGHERIA E LA NUOVA COSTITUZIONE CHE PREOCCUPA L'EUROPA

Il 25 aprile 2011 il Presidente della Repubblica ungherese, Pál Schmitt, ha promulgato la nuova costituzione: il testo fondamentale, composto da 105 articoli¹ e licenziato dall'Assemblea Nazionale il 18 aprile 2011, è entrato in vigore il 1° gennaio 2012, tra le proteste della società civile e le forti perplessità espresse dalle istituzioni europee e internazionali².

Per comprendere il clima, per certi versi ostile, in cui la nuova costituzione magiara ha esordito, occorre, inevitabilmente, prendere le mosse dalla sua genesi³.

È noto che, dopo la fine del regime comunista, l'Ungheria è stato l'unico Paese che – a parte un fallimentare tentativo nel 1996 – non ha provveduto a dotarsi di un nuovo testo fondamentale: la costituzione in vigore fino al 31 dicembre 2011, infatti, risale al 1949 ed era il frutto del regime totalitario comunista, al potere fino al 1989⁴.

Per la verità, le vicende costituzionali dell'Ungheria post-comunista, tanto quelle relative al testo del '49 quanto quelle contemporanee di cui ci si occupa, si presentano all'interprete quali fenomeni in grado di condurre ad una riflessione critica circa il concreto operare dei fondamenti giuridici del costituzionalismo moderno.

Va, in vero, ricordato che lo Stato magiara, pur essendo stato il primo tra quelli dell'Est a dar vita a elezioni democratiche⁵, ha basato la sua vita istituzionale – fino al gennaio del 2012 – su un testo fondamentale, per così dire, ibrido. La costituzione del '49, in vigore fino a ieri, si presentava, infatti, emendata in diverse parti: alcuni tra le più importanti di queste modifiche, tuttavia, non erano il frutto del lavoro di un'assemblea

¹Il nuovo testo è reperibile nella versione inglese al seguente indirizzo : <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> Come si avrà modo di notare, esso colpisce per la numerazione particolare: i primi 18 articoli sono indicati con le lettere dell'alfabeto, seguono i successivi 31 articoli espressi in numeri romani e i restanti 54 in numeri arabi.

² Il riferimento è al Consiglio d'Europa, attraverso la Commissione di Venezia; al Parlamento europeo; all' ONU; nonché a diverse ONG in difesa dei diritti umani.

³ Per una ricostruzione puntuale del sistema costituzionale ungherese e della sua evoluzione si rinvia a F.R. DAU, *L'esperienza costituzionale ungherese e l'equilibrio tra democrazia diretta e principio rappresentativo. Brevi note a margine dell'approvazione del nuovo testo costituzionale dell'aprile 2011*, in www.federalismi.it, 14 dicembre 2011.

⁴ Cfr., a tal proposito A. SAJO, *Republic of Hungary*, in C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans, *Constitutional law of 10 EU member states*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, IV1 – IV, p. 54.

⁵ Cfr., K. KEMEL, *UNGHERIA: Primi appunti sull'adozione della nuova Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, maggio 2011.

legislativa democratica, bensì la risultante di accordi politici stipulati durante le cd. tavole rotonde svoltesi nel 1989, *prima* della caduta del regime, e composte da *leader* comunisti assieme ad esponenti delle nuove forze di opposizione che andavano rafforzandosi. Tali accordi, ratificati da un parlamento di soli socialisti, avevano lo scopo precipuo di gettare le basi per una futura nuova costituzione: nel preambolo, redatto proprio in seno alle tavole rotonde e giustapposto al testo originario, si poteva leggere che la Carta del '49 sarebbe rimasta in vigore solo "fino all'adozione della nuova costituzione".

Un fenomeno, quello appena descritto, quanto meno ellittico rispetto ai procedimenti costituenti che dovrebbero caratterizzare un moderno Stato democratico: ciò risulta chiaro ove si pensi che le modifiche al testo fondamentale – che avrebbero dovuto traghettare l'Ungheria verso una fase di pluralismo e di rappresentatività – furono, di fatto, adottate dal partito espressione di una dittatura con l'accordo di forze politiche extraparlamentari. Il "canto del cigno" di un regime totalitario, consapevole della fine imminente.

Un simile scenario, tuttavia, non ha impedito all'ordinamento magiaro di evolversi in senso democratico, conoscendo nuove stagioni di modifiche costituzionali e facendo leva sulla determinante attività della Corte costituzionale⁶ la quale, rifacendosi al vasto arsenale giuridico degli ordinamenti francese, tedesco e italiano, e interpretando le disposizioni del testo fondamentale anche alla luce dei principi dell'Unione e della CEDU⁷ (ancor prima di aderirvi), ha dato vita a quella che viene detta "costituzione invisibile".

In tal modo, ferma restando la malcelata insofferenza della società civile rispetto ad un testo simbolo del regime, l'Ungheria si è dotata di una normazione di rango costituzionale sempre più lontana dalle disposizioni di matrice comunista e sempre più vicina ai principi comuni alle esperienze democratiche degli Stati europei. Attraverso una importante opera di interpretazione, capace di incarnare nel senso più virtuoso il potere normativo della giurisprudenza, il Giudice delle leggi magiaro ha, di fatto, ridisegnato il volto di un ordinamento giuridico senza l'attivazione di veri e propri processi costituenti.

Questo lo stato dell'arte in Ungheria sino alla plebiscitaria vittoria elettorale del FIDESZ, partito di centro-destra guidato dall'attuale premier Viktor Orbán che, assieme al KDNP, partito democristiano, attualmente, costituisce una coalizione che gode del consenso dei 2/3 dell'Assemblea parlamentare.

Senz'altro, il risultato restituito dalle urne nel 2010 è stato l'epilogo di diffusa diffidenza e insoddisfazione, da parte dei cittadini, nei confronti delle forze politiche di centro-sinistra. Tuttavia, quel che maggiormente colpisce un osservatore esterno è la grande capacità di coagulare il consenso elettorale da parte di un partito (il FIDESZ, appunto) saldamente ancorato alla tradizione e alla evocazione di un passato glorioso che, presso gli ungheresi, non è mai tramontato⁸.

⁶ Sull'argomento, cfr. diffusamente, C. DUPRÈ, *Importing the law in post communist traditions: the hungarian constitutional court and the right to human dignity*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

⁷ F. FAZEKAS, M. VARJU, *European Union law before the Hungarian constitutional court and before hungarian judiciary*, in www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/052.pdf.

⁸ In questo senso anche M. DE SIMONE, *UNGHERIA: La nuova costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, in www.forumcostituzionali.it, settembre, 2011.

L'esigenza mai sopita di tagliare i ponti col recente passato, il senso nazionalistico di una società decaduta dai fasti di una storia costellata di potere e dominio, il bisogno, quasi ancestrale, di sentirsi nuovamente un popolo⁹: tutto questo, con grande probabilità, sta alla base del trionfo del FIDESZ; tutto questo, di certo, emerge dalla nuova costituzione ungherese.

La maggioranza parlamentare, da sola in grado di esprimere i 2/3 dei voti necessari per il procedimento di revisione, ha, infatti, dato alla luce un testo che chiarisce inequivocabilmente la sua vocazione a porsi come antitesi della citata costituzione invisibile e ad affermarsi come risultante normativa della cosiddetta "costituzione storica"¹⁰, vale a dire l'insieme delle tradizioni non scritte del popolo ungherese, dal momento che, prima di quella di cui si discute, l'unica costituzione normativamente posta che l'Ungheria avesse mai conosciuto era quella comunista del 1949.

Risulta interessante, ai fini di cui si tratta, prestare attenzione al nuovo preambolo e non soltanto per il suo carattere giuridicamente vincolante¹¹ ma anche, e soprattutto, perché svela, fin dalle prime battute, l'impronta fortemente identitaria che si è voluto imprimere alla intera costituzione. Infatti, subito dopo la *invocatio Dei*, si ricordano le radici cristiane dell'Ungheria¹² attraverso la particolare figura del re Santo Stefano, fondatore dello Stato nel X secolo: ciò che, in particolare, colpisce è il frequente riferimento alla "nazione ungherese" in costante antitesi con "gli altri". Il tema della alterità è ricorrente soprattutto laddove vengano prese in considerazione le minoranze, etniche e religiose, presenti nello Stato magiario, definite "*the nationalities living with us*": pur prendendo atto della declamazione di unità e di essenzialità delle stesse rispetto alla vita democratica dello Stato¹³, non può non destare attenzione la scelta dei termini. Nel nuovo testo costituzionale, infatti, sparisce il lemma "minoranza" e fa il suo ingresso, quasi incontrastata, la "nazionalità"¹⁴: quella ungherese e tutte le *altre*. Inoltre, in base al preambolo, la costituzione viene proclamata da "Noi, la Nazione Ungherese": ciò potrebbe indurre l'interprete a ritenere che essa non appartenga ai cittadini definiti di diversa nazionalità, rispetto ai quali sarebbe concessa se non, addirittura, imposta¹⁵.

⁹ Cfr. G. LAURICELLA, *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 70 e ss

¹⁰ "We honour the achievements of our historical constitution".

¹¹ Cfr. art. R, Cost.

¹² E, per la verità, anche dell'Europa: "part of Christian Europe"

¹³ "The nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent parts of the State"

¹⁴ Per altro, spesso associata al concetto di popolo: i due termini sono sovente utilizzati in senso sinonimico. Sul punto si veda R. FRISS, *La dittatura della maggioranza*, in <http://www.presseurop.eu/it/content/article/607041-la-dittatura-della-maggioranza>, il quale afferma che "Questa maggioranza confonde "popolo" e "nazione" e li sacrifica sull'altare della lotta di potere. Quando lo ritiene opportuno, colloca il Popolo (vale a dire la nazione, considerata nell'accezione del XIX secolo) davanti allo Stato, si rivolge a esso, e costruisce uno Stato forte che non può che fare del bene al popolo, alla nazione ("la gente"). Immagina che lo Stato (l'Interesse di tutti) sia qualcosa che può essere imposto dall'alto alla collettività dei cittadini. Abbandona le tradizioni europee e crea le condizioni per una politica autoritaria".

Per una ricostruzione sistematica del concetto di nazione, si veda C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005, 39 ss., e sulle tendenze normative in atto, 371 ss.

¹⁵ Tanto afferma la Commissione di Venezia nel documento CDL-AD(2011)016.

E' pur vero che quello magiaro non è l'unico testo costituzionale europeo che rimarca, con orgoglio, le proprie origini e le proprie tradizioni¹⁶. Tuttavia, non può tacersi l'attitudine di talune enunciazioni, specie se giuridicamente vincolanti, per quanto non immediatamente precettive, a conferire copertura costituzionale a derive discriminatorie sul piano della normazione primaria. Proseguendo, inoltre, nella lettura dell'articolato ci si accorge che tale profilo non è il solo a suscitare perplessità intorno alla complessiva tenuta democratica del riscritto sistema ungherese.

Numerosi sono, infatti, i punti critici e l'Europa non ha esitato ad accorgersene.

Già durante la fase dell'adozione del testo entrato in vigore a gennaio le Istituzioni europee e comunitarie, in particolare, il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo, si sono mostrati critici rispetto alla nuova fase costituente magiara.

In primo luogo, va ricordata la perplessità suscitata dalla carenza democratica che ne ha caratterizzato le procedure di redazione, votazione ed approvazione. Il testo, infatti, lungi dall'essere il frutto dei lavori della commissione redigente istituita ad *hoc* e composta da 30 deputati di maggioranza e 15 di opposizione, è stata redatta da tre soli membri di nomina governativa¹⁷. L'approvazione in aula, poi, si è conclusa con 262 voti favorevoli e 44 contrari: questi ultimi, tuttavia, sono stati espressi unicamente dal partito di estrema destra JOBBIK, estraneo alla coalizione di governo. Le restanti forze di opposizione (socialisti MSZP e liberali LMP) hanno disertato la votazione in segno di protesta.

Come detto, la maggioranza parlamentare qualificata dei 2/3, della cui fiducia gode il governo, ha garantito il rispetto formale del procedimento di revisione¹⁸: tuttavia, non può sfuggire l'anomalia democratica dell'esercizio del potere costituente da parte di un'assemblea concretamente incapace di esprimere un reale consenso condiviso. Perplessità ha destato anche la sostanziale assenza della partecipazione popolare al processo costituente: la carta non è stata, infatti, sottoposta ad una consultazione referendaria né, tanto meno, può dirsi che le elezioni del 2010 (da cui pure il partito di maggioranza ha ottenuto un elevatissimo consenso) siano equiparabili alla designazione elettorale di un'assemblea costituente. Il governo, tuttavia, ha ritenuto soddisfatta l'esigenza di partecipazione popolare attraverso la sottoposizione di un questionario ai cittadini ungheresi che sono stati interrogati non già sul testo normativo in via di approvazione, bensì, su taluni aspetti di carattere valoriale riferibili alla nuova costituzione.

Solo l'11% degli interpellati ha risposto al questionario e tanto è stato ritenuto sufficiente dal governo e dal leader politico Orbán¹⁹.

Tale mancanza di trasparenza è stata rilevata, sin dall'inizio, dalla Commissione di Venezia: l'organo consultivo del Consiglio d'Europa, infatti, interpellato dallo stesso governo magiara per ottenere chiarimenti

¹⁶ Si pensi alle Costituzioni Polacca e Irlandese.

¹⁷ M. DE SIMONE, *UNGHERIA: La nuova costituzione*, cit., pp. 1 e 2.

¹⁸ Anche se non sono mancate perplessità in relazione al fatto che nel preambolo viene dichiarata *nulla* la costituzione precedente: l'effetto ex tunc derivante dall'annullamento comporterebbe la totale assenza di qualunque base legale per il nuovo testo. Il governo ungherese ha, tuttavia, affermato che la terminologia adoperata ha un valore puramente politico. Cfr. Commissione di Venezia, CDL-AD(2011)016.

¹⁹ M. DE SIMONE, *UNGHERIA: La nuova costituzione*, cit., pp. 1 e 2.

circa tre questioni preliminari all'adozione della carta, non ha mancato di esprimere forti dubbi circa le procedure costituenti adottate, carenti in punto di consenso democratico tanto in sede parlamentare quanto in ordine alla partecipazione della società civile.

La Commissione di Venezia, tra l'altro, era stata consultata dalle autorità governative ungheresi senza la trasmissione del testo integrale della costituzione: una sorta di parere "a scatola chiusa" che non aveva mancato di stupire l'organo europeo.

I tre quesiti sottoposti al parere della Commissione riguardavano l'opportunità di inserire la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea all'interno della nuova costituzione, l'individuazione dei soggetti legittimati a sollevare questioni di costituzionalità *a priori* e l'eventualità di escludere il ricorso al giudizio di costituzionalità *ex post* per *actio popularis*, sostituendolo con il ricorso in via incidentale. Con il parere CDL-AD(2011)001²⁰, risalente al marzo del 2011, la Commissione auspicava la rimozione della Carta dei diritti dal testo costituzionale, onde evitare una infausta sovrapposizione di competenze con l'UE e, in particolare, con la Corte di Giustizia; riteneva opportuno circoscrivere il ricorso al controllo preventivo di costituzionalità alla iniziativa del solo Presidente della Repubblica, al fine di evitare la politicizzazione eccessiva dello strumento. Infine, quanto all'*actio popularis*, ne riconosceva gli esiti negativi in termini di eccessiva mole di ricorsi per la Corte costituzionale ma, allo stesso tempo, ne valorizzava la funzione, ritenendo opportuna una modifica dell'istituto in senso limitativo ma non in senso abrogativo *tout court*.

Il testo oggi in vigore ha tenuto in considerazione solo una delle esortazioni della Commissione di Venezia: è stata, infatti, espunta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. La II parte della costituzione, dedicata dai diritti fondamentali, si limita a ricalcare, in parte, la struttura e ad inserire taluni diritti di nuova generazione (come l'art. XXI che riconosce il diritto ad un ambiente salubre e bandisce gli OGM).

Quanto al controllo di costituzionalità *a priori* e all'*actio popularis*, invece, il testo in vigore tradisce le aspettative dell'organo consultivo europeo: il secondo dei due istituti, infatti, non ha trovato cittadinanza nel nuovo sistema costituzionale ungherese, mentre l'iniziativa del giudizio in via preventiva innanzi al giudice delle leggi è stata accordata, oltre che al Presidente della Repubblica, anche al Parlamento su mozione del deputato proponente, del governo o del Presidente dell'Assemblea (art. 6.2).

Tuttavia, continuando nella lettura della nuova costituzione, si riscontrano altri e probabilmente maggiori punti di criticità. Non essendo questa la sede per una approfondita disamina degli stessi, si procederà ad una ricognizione non esaustiva delle questioni più rilevanti.

Diversi, innanzitutto, sono i "grandi assenti" del testo fondamentale tenuto a battesimo dal FIDESZ: ricordiamo, *in primis*, l'eliminazione del principio pacifista, introdotto nella precedente costituzione (art. 6.1) sul modello dell'art. 11 della costituzione italiana e l'omesso divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale (art. XV).

²⁰ Reperibile al seguente indirizzo: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf).

Spariscono i precedenti quattro commissari parlamentari per diritti (a tutela dei diritti fondamentali, delle minoranze nazionali, delle informazioni personali e della trasparenza nelle informazioni di rilevanza pubblica) per far posto ad un *ombudsman* unico (Commissario per i diritti umani, art. 8).

Omessa è anche la pregressa norma introdotta all'art. 3.3, Cost. in base alla quale nessun partito politico può esercitare il controllo esclusivo su un organo dello Stato.

E' stato espunto, inoltre, il divieto di associazioni paramilitari che perseguono scopi politici. V'è da dire, a tal proposito, che il divieto rimane sancito a livello di normazione primaria ma ben se ne possono trarre le conseguenze, forse solo simboliche, sul piano valoriale di cui la gerarchia normativa è diretta espressione²¹.

Per quel che attiene agli strumenti di democrazia diretta, viene meno l'iniziativa legislativa popolare e la legge elettorale viene sottratta *tout court* alla consultazione referendaria.

Spostando l'attenzione da ciò che la costituzione non dice a ciò che essa afferma, ci imbattiamo in diverse disposizioni che hanno offerto ed offrono il fianco a diversi rilievi critici da parte dell'Europa²².

L'art. XXIII, ad esempio, in tema di diritto di voto, adotta il criterio dello *ius sanguinis* in via principale, prendendo in considerazione solo in via residuale quello della residenza: tale norma va collegata, da un lato, ad uno dei primi provvedimenti del governo di Orbán che ha concesso, a talune condizioni, la cittadinanza agli ungheresi residenti all'estero²³; e, dall'altro, ancora una volta, al preambolo che fa esplicito riferimento a tali soggetti di diritto. Una simile normativa, anche ad avviso della Commissione di Venezia e del Parlamento europeo, potrebbe dar luogo a tensione nei rapporti con gli Stati esteri in cui i neo-cittadini risiedono stabilmente.

Sul piano della tutela dei diritti, un accenno merita l'art. L a tutela della famiglia: questa viene considerata "base della sopravvivenza della Nazione" e fondata unicamente sul matrimonio eterosessuale. La stessa disposizione, inoltre, incoraggia esplicitamente la procreazione. Lasciando in disparte le pertinenti osservazioni che potrebbero muoversi con riferimento alle recenti aperture della Corte EDU in merito all'accezione di "famiglia" e alle nuove frontiere in tema di diritti delle coppie omosessuali²⁴, quel che, in questa sede, si vuole sottolineare è la dimensione collettivistica in cui si muove il legislatore ungherese, a detrimento del principio personalista. Con maggiore sforzo esplicativo, si nota come l'individuo, soggetto di diritti, venga sacrificato rispetto al bene della Nazione: da qui, con tutta evidenza, la visione della famiglia in termini funzionali e l'attenzione alle nascite. Rivisti da questa prospettiva, assumono contorni più nitidi, ad esempio, l'art. II, che tutela la vita del concepito (con quali esiti sul diritto alla salute della madre e sulla disciplina dell'aborto?), ma anche alcune disposizioni in materia di *welfare State*. Si pensi che l'art. XXI rinvia alla legge la possibilità di ponderare il sostegno dello Stato sociale in base alla utilità dell'attività svolta

²¹ Va ricordato che, attualmente, in Ungheria vi sono diverse associazioni paramilitari che perseguono i Rom. Cfr. M. DE SIMONE, *UNGHERIA: La nuova costituzione*, cit., p. 3.

²² Commissione di Venezia e Parlamento europeo.

²³ M. DE SIMONE, *UNGHERIA: La nuova costituzione*, cit., p. 2.

²⁴ Cfr. la sent. Schalk e Kopf contro Austria.

dal soggetto destinatario del beneficio²⁵; o, ancora, l'art. XII che parla di lavoro in termini di "dovere di contribuire all'arricchimento della comunità".

Un ulteriore motivo di allarme per l'Europa e per le associazioni in difesa dei diritti umani²⁶ va ricercato negli artt. IV e V che conferiscono copertura costituzionale, rispettivamente, al carcere a vita e alla legittima difesa. Quest'ultima, in particolare, sorprende senz'altro per la sua collocazione normativa – tradizionalmente codicistica e non costituzionale – ma ancor più per l'assenza di qualsiasi riferimento alla proporzionalità tra offesa e difesa, cartina di tornasole dell' indefettibile bilanciamento valoriale proprio di uno Stato di diritto.

Va, poi, menzionato l'art. K che definisce il Fiorino ungherese moneta nazionale: ciò vuol dire che, un eventuale e futuro ingresso dell'Ungheria nell'eurozona richiederebbe una modifica costituzionale.

Altro punto molto dibattuto e che ha acquisito una vasta eco anche presso l'opinione pubblica europea è quello concernente la libertà di espressione e la libertà di stampa²⁷. Com'è noto, già nel 2010 l'attuale maggioranza modificò in senso limitativo tale fondamentale diritto, dando vita ad una *Authority*, di nomina interamente governativa, deputata a regolare l'attività dei media e delle comunicazioni. Il 19 dicembre 2011, al Corte costituzionale ha, per altro, dichiarato la legge ungherese sui media parzialmente incostituzionale²⁸. Oggi, l'art. IX costituzionalizza l' *Authority* in discorso e, allo stesso tempo, modifica ancora una volta la libertà di espressione espungendo il diritto a ricevere informazioni di pubblico interesse. Inoltre, la libertà di stampa non è più definita un diritto ma un dovere dello Stato.

Molto discusse le norme sul debito pubblico e sul pareggio di bilancio. Gli artt. 36 e 37 della nuova costituzione prevedono un meccanismo di automatica riduzione, per legge, della spesa pubblica ogni volta che il debito superi il 50% del PIL²⁹. Tale previsione non desterebbe allarme in sé: anzi, il principio del pareggio di bilancio risulta, di recente, fortemente auspicato dall'Unione e adottato già da Germania, Spagna, Francia e Polonia³⁰. Ciò che preoccupa, in realtà è che legge magiara che adotterà le misure finanziarie di taglio della spesa è espressamente sottratta al controllo di costituzionalità, eccezion fatta per le violazioni dei diritti fondamentali: in realtà, il principio del pareggio di bilancio dovrebbe essere accompagnato da forti poteri in capo all'organo di giustizia costituzionale, in grado di assicurare un sistema di *checks and balances* efficiente.

Inoltre, sullo stesso atto normativo avrà potere di veto il Consiglio di Bilancio: nuovo organo di rilevanza costituzionale composto da due membri di nomina governativa e da uno membro eletto con la maggioranza

²⁵ Si tenga presente che, in Ungheria, la maggioranza dei cittadini senza fissa occupazione o disoccupati e costituita dai rom.

²⁶ Il riferimento è, in particolare, ad Amnesty International, il cui comunicato è reperibile all'indirizzo <http://www.amnesty.it/unione-europea-deve-fare-pressione-su-ungheria-affinche-rispetti-diritti-umani>.

²⁷ Si rinvia, per una più attenta disamina dell'argomento, a O. POLLICINO, *Promulgata la nuova Costituzione ungherese: brutte notizie per la libertà di espressione e di informazione*, in www.ilricostituente.it, maggio 2011.. Al seguente indirizzo è reperibile, inoltre, una nota esplicativa dell'Ambasciata ungherese in Italia: http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/IT/it/it_hirek/120111_Nyilatkozat_it.htm.

²⁸ Tra le quali l'articolo che obbliga i giornalisti a rivelare le loro fonti e quello che prevede la creazione di una nuova autorità per l'informazione con il compito di regolare i contenuti della stampa cartacea e *on line*.

²⁹ Si tenga presente che il debito ungherese è, da alcuni anni, costantemente intorno all'80% del PIL.

³⁰ Cfr. A. PIROZZOLI, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 4/2011.

dei 2/3 dell'assemblea parlamentare. Un veto reiterato, da parte del Consiglio, tale da impedire l'adozione della legge di bilancio entro il 31 marzo, autorizza il Presidente della Repubblica a sciogliere anticipatamente l'Assemblea rappresentativa.

Di particolare importanza risulta, ancora, la Banca centrale nazionale che, in base all'art. 41 assume la responsabilità della politica monetaria magiara: il presidente dell'organismo in parola è di nomina governativa e dura in carica 6 anni. Ciò vuol dire che, anche dopo la fine della legislatura, l'attuale partito di governo, FIDESZ, avrà una personalità di sua diretta emanazione a ricoprire un ruolo chiave nella politica ungherese.

Come già accennato, sul fronte giustizia costituzionale sparisce l'*actio popularis* mentre viene introdotto il ricorso diretto per violazione dei diritti fondamentali (sul modello tedesco e spagnolo).

Quanto al potere giudiziario, l'art. 26 abbassa drasticamente l'età pensionabile: da 70 a 62 anni, con ciò creando, nell'arco di un anno, un vuoto di organico molto rilevante (circa l'11%).

Da ultimo, si sottolinea come l'attuale costituzione rinvii all'adozione di leggi organiche (*rectius*: leggi cardinali) per l'attuazione di numerose disposizioni costituzionali. Le leggi in parola richiedono, per la loro approvazione, una maggioranza qualificata dei 2/3 e le materie ad esse destinate dalla nuova carta costituzionale sono variegate: dalle pensioni alla legge elettorale, dalla famiglia al potere giudiziario, dal Consiglio di Bilancio ai media. Il ricorso a tale strumento ha allarmato non poco la Commissione di Venezia che ha rilevato come, per tale via, si sia provveduto, da un lato, a declassare materie tipicamente costituzionali (come, ad esempio, la giustizia), evitando, in tal modo, di renderle parametro di legittimità di successive leggi ordinarie e, dall'altro, si siano sottratte altre materie dall'alternanza democratica. Difatti, imporre maggioranze troppo elevate per leggi di sistema o per leggi a tutela dei diritti, si risolve in una tendenziale immodificabilità delle stesse, considerata la difficile convergenza di consensi così ampi: quando, poi, un simile meccanismo viene adottato da un esecutivo che gode della stessa maggioranza richiesta per le leggi cardinali, il sospetto di una "blindatura" si fa sempre più concreto.

Il testo costituzionale magiara, come detto, ha suscitato non poche rimostranze presso il Consiglio d'Europa e presso l'Unione Europea.

E' appena il caso di ricordare che il Parlamento europeo, il 5 luglio 2011, ha adottato una risoluzione³¹ che esortava il governo Ungherese a rivedere alcune delle disposizioni critiche appena illustrate. La risoluzione, per altro, riprendeva i rilievi critici formulati dalla Commissione di Venezia, nonché le parole del Segretario generale dell'Onu Ban Ki-moon, secondo cui sarebbe stato apprezzabile che «il governo ungherese [avesse] cerca[to] consigli e raccomandazioni nel proprio paese e presso il Consiglio d'Europa o le Nazioni Unite».

La stessa Commissione di Venezia, accanto al parere formulato nel marzo del 2011, ne ha adottato un ulteriore nel giugno successivo³²: tale provvedimento ripercorre analiticamente l'intera struttura della nuova

³¹ Questo l'indirizzo presso cui reperire il testo della risoluzione: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//IT>

³² Questo l'indirizzo presso cui reperire il testo del parere: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf).

costituzione magiara, soffermandosi, in maniera davvero certosa su numerosi articoli ritenuti poco chiari o suscettibili di violare i principi della CEDU.

E' interessante notare che, per quanto si felicitò dell'adozione della nuova costituzione magiara, la Commissione di Venezia usò ben 14 volte espressioni quali "inquietudine", "inquietata", "inquietante".

Il 17 gennaio 2012, per altro, la Commissione europea ha inviato tre lettere di messa in mora al Governo ungherese su altrettante questioni che sembrano preludere a procedure di infrazione³³.

In particolare, in considerazione delle competenze dell'UE, la Commissione ha rilevato un contrasto con gli artt. 130 e 127 TFUE da parte della disciplina della Banca centrale ungherese, ritenuta carente dal punto di vista delle garanzie di indipendenza; in secondo luogo, l'organo europeo ha riscontrato la violazione della direttiva 200/78/CE sulla parità trattamento dei lavoratori per quel che concerne l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e ha chiesto maggiori chiarimenti circa la norma a garanzia della indipendenza degli stessi. Infine, è stata evidenziata la violazione dell'art. 16 del TFUE, nonché della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati a seguito della creazione della nuova Authority per la protezione della privacy.

Occorrerà attendere gli esiti di questa vicenda che reca con sé più di un motivo di interesse dal punto di vista del moderno costituzionalismo.

Quella ungherese è, infatti, una prospettiva privilegiata da cui osservare e comprendere i meccanismi che assistono il potere costituente di uno Stato sovrano nell'attuale contesto europeo, caratterizzato da un ripensamento della categoria giuridica di sovranità e da meccanismi istituzionali che svelano, all'occorrenza, tutta la loro pregnanza politica. Appare, infatti, *ictu oculi* la forte ingerenza, durante la fase di adozione della costituzione, da parte del Consiglio d'Europa – tramite la Commissione di Venezia – e del Parlamento europeo, nonché della Commissione europea nella fase immediatamente successiva.

Non è mancato chi, come il presidente del Gruppo Liberale al Parlamento europeo Verhofstadt, ha dichiarato che sarebbe opportuno attivare la procedura di « allerta » prevista dall'art. 7 par. 1 del Trattato UE poiché, al momento, l'Ungheria non sembra più rispettare i "valori" che aveva sottoscritto al momento dell'adesione all'Unione europea. La procedura in questione, com'è noto, consentirebbe, anche su iniziativa del solo Parlamento, di far sì che il Consiglio, constatata la violazione grave e persistente dei valori su cui fonda l'Unione, possa "decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio".

Interrogarsi sulla opportunità di tali meccanismi è senz'altro compito del giurista del nuovo millennio. Da un lato, infatti, non vanno dimenticati i valori su cui fonda lo Stato di diritto, primi tra tutti quelli della rappresentanza politica e della sovranità popolare che ne è presupposto e conseguenza. Dall'altro lato, riposano i confini sempre più mobili del diritto che, specie nelle Carte internazionali a tutela dei diritti fondamentali, sono capaci di dar vita a virtuose moltiplicazioni delle tutele, proteggendo la dignità umana anche al di là dei mezzi predisposti dallo Stato di appartenenza.

³³Questo indirizzo presso cui reperire il comunicato stampa della Commissione: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en> .

Oggi, sul piatto della bilancia, ritroviamo l'esigenza di un Paese post-comunista di riaffermare se stesso e la propria identità e, dall'altro, la evidente compressione di taluni diritti e talune garanzie istituzionali indefettibili. Molte delle norme presenti nella nuova costituzione ungherese sembrano esprimere malcelate insofferenze nei confronti delle minoranze etniche (su tutti: i rom): quanto è auspicabile che l'Europa rimanga a guardare e quanto, invece, è desiderabile un suo intervento?

Non ci resta che aspettare, con sguardo attento, le evoluzioni di questa intricata vicenda.