

UNGHERIA: Primi appunti sull'adozione della nuova Costituzione

di Katalin Kelemen *
(6 maggio 2011)

1. Lunedì 19 aprile il parlamento ungherese, con 262 voti a favore e 44 contro (oltre a un'astensione), ha approvato un nuovo testo costituzionale. Il parlamento ungherese non è composto, però, di soli 307 membri. Altri 79 deputati, tutti membri dell'opposizione, non si sono presentati per la votazione. I 44 voti contrari sono stati espressi dai deputati del partito di destra Jobbik, non facente parte del governo, mentre gli assenti erano i deputati socialisti (del partito MSZP) e liberali (del partito LMP). La nuova Costituzione ungherese è stata dunque approvata nella sostanza dalla sola maggioranza governativa che occupa i due terzi dei seggi, cioè il *quorum* necessario sia per l'emendamento costituzionale che per l'adozione di una nuova carta fondamentale. L'elaborazione di un nuovo testo costituzionale è stata resa possibile dalla schiacciante vittoria dei partiti di centro-destra alle elezioni dell'anno scorso. La coalizione di Fidesz (Alleanza dei Giovani Democratici) e KDNP (il partito democristiano) ha ottenuto 263 dei 386 seggi parlamentari, il 68%, la maggioranza appena sufficiente per modificare la Costituzione senza il consenso dell'opposizione.

2. Nonostante l'Ungheria sia stato il primo paese dell'ex blocco sovietico a tenere elezioni democratiche completamente libere (nella primavera del 1990), è anche l'unico che fino ad ora non aveva adottato una nuova Costituzione, mantenendo, almeno sul piano formale, il vecchio testo adottato nel 1949, durante il regime socialista. Tuttavia, quel testo era stato radicalmente cambiato negli anni della transizione democratica e poche disposizioni originali sono sopravvissute agli anni Novanta (il testo della vecchia Costituzione ancora in vigore si può leggere sul sito della Corte costituzionale ungherese: <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>). Nonostante le riforme apportate, la Costituzione è sempre stata criticata perché frutto di un regime totalitario modificato nel 1989 da un parlamento non democraticamente eletto. Le prime modifiche sostanziali, infatti, furono il risultato delle trattative condotte in seno alle c.d. tavole rotonde, formate dai comunisti, da un lato, e dalle forze politiche dell'emergente opposizione, dall'altro, e in seguito approvate da un parlamento non eletto liberamente, formato da soli socialisti. In modo piuttosto singolare, in Ungheria è accaduto che la riforma costituzionale sia avvenuta precedentemente alle prime elezioni democratiche.

3. L'idea di una nuova Costituzione, dunque, aleggiava nell'aria in Ungheria sin dall'inizio della nuova era democratica. Non a caso, il Preambolo aggiunto alla Costituzione nel 1989 affermava che essa sarebbe rimasta valida «fino all'adozione della nuova Costituzione». L'intenzione delle tavole rotonde, perciò, non era scrivere una nuova carta fondamentale vera e propria, ma solo gettare le basi per il cambio di regime e il consolidamento della democrazia. Il consenso politico sulla necessità di una nuova costituzione, quindi, non è mai mancato. Mancava invece l'accordo sul contenuto del nuovo testo. Ci sono stati diversi tentativi di riforma nel corso degli ultimi due decenni, ma il progetto si è sempre bloccato nella fase iniziale. L'unica volta che si è

giunti a presentare una proposta dettagliata in parlamento fu nel 1996. La svolta è arrivata l'anno scorso, quando in aprile la coalizione di centrodestra ha ottenuto i due terzi dei seggi in parlamento, necessari per emendare la Costituzione e/o per adottarne una nuova.

Il governo si è avvalso subito di questa opportunità, apportando diverse modifiche alla Costituzione, e allo stesso tempo ha cominciato a lavorare su un nuovo testo costituzionale. I partiti dell'opposizione si sono rifiutati di partecipare al dibattito sulla nuova Costituzione, esigendo sin dall'inizio l'aumento della maggioranza richiesta per la sua adozione (da due terzi a quattro quinti). Lo stesso è stato invece molto acceso fuori dal parlamento, nella stampa e nei media, nonché su internet, nei blog e nei social network. Sono emerse numerose idee anche nei dibattiti accademici: alcuni professori hanno preparato e presentato dei progetti concreti e dettagliati (vedi per esempio la bozza preparata dal Prof. András Jakab dell'Università Cattolica Péter Pázmány di Budapest: <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>). Sono stati organizzati alcuni convegni sul tema e le relazioni sono state prontamente pubblicate su internet. Infine, diverse organizzazioni non governative e persone private hanno scritto il loro parere alla commissione ad hoc istituita dal parlamento per la redazione del testo costituzionale dopo che questa ha reso pubblico la prima bozza, contenente solo i principi cardini della futura Costituzione, nel dicembre scorso (vedi ad esempio la proposta dell'ombudsman delle minoranze nazionali ed etniche: <http://equineteurope.org/equinetnewsletterproposalstoconstitutionhu.pdf>). L'influenza di queste proposte sul testo effettivamente adottato è stata però limitata.

4. Il governo non ha aperto alcun dialogo con le organizzazioni non governative o con gli accademici, ma ha scelto un metodo alternativo per coinvolgere la popolazione nella redazione della Costituzione, da molti criticato. Per compensare la mancata partecipazione dell'opposizione alle discussioni parlamentari, e al posto di un referendum (che il governo si è rifiutato sin dall'inizio di indire, malgrado le insistenze dell'opposizione), dopo la pubblicazione della bozza dettagliata della Costituzione il 9 marzo (http://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2011/03/Draft-of-Fundamental-Law-of-14-March-2011_RP.pdf), è stata iniziata una c.d. consultazione nazionale. Tale consultazione consisteva nell'invio di un questionario per posta a tutti gli elettori del paese, i quali potevano dare la loro opinione su 12 questioni costituzionali selezionate dal governo. Tra queste, ad esempio, la questione dei diritti degli ungheresi residenti oltre i confini e l'introduzione dell'ergastolo effettivo (<http://boedapest.wordpress.com/2011/03/04/national-consultation-questions-on-the-new-hungarian-constitution/>). Circa 920 mila persone – il 10% dell'elettorato – hanno compilato e reso il questionario. Il governo ha preso in considerazione le risposte date ed ha apportato delle modifiche al testo. Così, ad esempio, è stato eliminato il diritto di voto extra (voto plurimo) conferito alle madri per ogni figlio fatto, che mirava alla migliore rappresentazione delle future generazioni in una società invecchiata come quella ungherese (l'idea in realtà era nata in Germania, anche lì era stata però bocciata), dopo che il 70% di coloro che avevano risposto al questionario si era espresso contro tale proposta.

5. Il dibattito parlamentare sulla bozza presentata dal governo si è concluso il 4 aprile, mentre la commissione parlamentare affari costituzionali ha tenuto l'ultima seduta il 7 aprile. I membri del partito socialista (MSZP) e del partito liberale (LMP) erano assenti in entrambe le occasioni. L'11 aprile il parlamento ha discusso circa 150 proposte di emendamento al testo costituzionale, tutte avanzate da membri del governo e da commissioni parlamentari ad eccezione di una. Una settimana dopo, il 18 aprile il parlamento ungherese ha approvato il testo, mentre migliaia di persone protestavano davanti all'edificio. Il Presidente della Repubblica Pál Schmitt ha firmato la Costituzione il giorno di Pasquetta, il 25 aprile. La scelta del giorno non è stata casuale. Voleva simboleggiare la rinascita del paese. Un eventuale rifiuto di firmare da parte del Capo dello Stato sarebbe stato assai improbabile, dato che Schmitt è stato eletto (anche in questo caso la maggioranza richiesta è 2/3) l'anno scorso dallo stesso parlamento che adesso ha approvato la nuova Costituzione. Il potere di rinvio ex art. 26 della Costituzione attualmente in vigore, che avrebbe obbligato il parlamento a una nuova deliberazione, non è stato dunque esercitato.

6. La nuova Costituzione esprime chiaramente i valori cardini del governo di centrodestra. Nel Preambolo fa esplicito riferimento al cristianesimo e recita: "Riconosciamo il ruolo del cristianesimo nella preservazione della nazione. Rispettiamo le tradizioni religiose diverse presenti nel nostro paese". Nell'articolo II si legge che "la vita del feto è protetta dal momento del concepimento". Tuttavia, il governo dichiara di non voler modificare la legge sull'aborto attualmente vigente. Sarà da vedere, però, se la Corte costituzionale cambierà orientamento in conseguenza della nuova disposizione. L'articolo L definisce il matrimonio come unione tra uomo e donna, e prevede la protezione della famiglia "come la base per la sopravvivenza della nazione". La nuova Costituzione, inoltre, rinomina alcune istituzioni attribuendo loro la vecchia denominazione pre-socialista. Così la Corte suprema sarà nuovamente chiamata Kúria (articolo 25).

Il testo è composto di 105 articoli e usa una numerazione insolita. Le tre parti della Costituzione hanno numerazioni diverse. Gli articoli della prima parte sulle fondamenta sono segnati da una lettera (da A a T), la seconda parte sui diritti e doveri (intitolata "Libertà e responsabilità") porta numeri romani (da I a XXXI) e, infine, la terza parte sull'organizzazione dello stato ha numeri arabi (da 1 a 54).

Una novità da molti criticata è il mutamento della denominazione ufficiale del paese, che da Repubblica Ungherese diventa semplicemente "Ungheria". Si tratta però soltanto di un dato formale. Basta leggere l'articolo B della Costituzione che, nel secondo comma, stabilisce che "la forma di stato dell'Ungheria è una repubblica" per capire che la forma repubblicana rimane invariata. Il terzo comma poi recita che "fonte del potere pubblico è il popolo". Né la forma di stato, né quella di governo (che rimane parlamentare) vengono dunque cambiate.

Oltre alla definizione di matrimonio e alla protezione del feto sin dal momento del concepimento, ci sono numerose altre novità nella parte sui diritti e doveri. Viene fatto esplicito riferimento all'ergastolo effettivo (cioè a vita, senza possibilità di sconti), che potrà essere comminato soltanto per reati gravi caratterizzati da violenza e commessi con dolo (articolo IV). L'articolo V, quarto comma, prevede il diritto al risarcimento per chi è stato privato della propria libertà senza giustificato motivo o illegittimamente. Nella

disposizione sul principio di uguaglianza (articolo XV), viene menzionata come categoria anche la disabilità e l'ultimo comma estende il dovere di protezione dello stato anche nei confronti degli anziani (oltre che dei bambini, delle donne e delle persone disabili). La riforma del sistema pensionistico già adottata l'anno scorso viene introdotta nella Costituzione che prevede un sistema statale unico (articolo XIX). Cambia la formulazione dei diritti sociali. In virtù del terzo comma dello stesso articolo "la legge può determinare la natura e la misura dei provvedimenti sociali adeguandoli all'utilità per la comunità delle attività della persona". È una novità anche l'introduzione del dovere di "contribuire alla crescita della comunità con attività lavorative secondo le proprie capacità e possibilità" subito dopo la disposizione che sancisce il diritto al lavoro (articolo XII). Tra le dichiarate priorità dei redattori della Costituzione vi è stata quella di bilanciare la presenza dei diritti e dei doveri nella carta fondamentale. Per portare un altro esempio, il quarto comma dell'articolo XIV stabilisce che "i figli maggiorenni sono tenuti a prendersi cura di genitori bisognosi".

Diverse sono i rinvii all'attività del legislatore, che dovrà adottare, con una maggioranza dei due terzi, delle leggi organiche (nella dicitura ungherese *sarkalatos törvény*) per attuare numerose disposizioni costituzionali. Dovranno essere regolati da leggi organiche il sistema pensionistico, il sistema tributario, la tutela del patrimonio nazionale, la tutela della famiglia, il sistema elettorale, le incompatibilità dei deputati parlamentari, la Banca Centrale Nazionale, la Corte costituzionale, il funzionamento dei partiti, e così via.

7. Per quanto riguarda il sistema di giustizia costituzionale, la nuova Costituzione limita l'accesso alla Corte costituzionale, in quanto non esisterà più l'*actio popularis* con cui chiunque, anche senza interesse personale, poteva rivolgersi alla Corte contro qualsiasi atto legislativo o sub-legislativo che ritenesse contrario alla Costituzione. Il controllo astratto successivo potrà essere esercitato soltanto su richiesta del governo, di un quarto dei membri del parlamento e dell'ombudsman (articolo 24, secondo comma, lettera e). Allo stesso tempo la possibilità di chiedere il controllo preventivo di una legge viene estesa anche al parlamento (fino ad ora soltanto il Presidente della Repubblica aveva questa facoltà) che potrà inviare un disegno di legge alla Corte costituzionale prima del voto finale su richiesta del proponente dello stesso, del governo o del Presidente della Camera (il parlamento ungherese è unicamerale). Viene introdotto, inoltre, il ricorso costituzionale di tipo tedesco, che prima esisteva solo in una forma atipica, in quanto poteva essere presentato contro una decisione giudiziale o amministrativa solo in quanto contraria a una disposizione costituzionale. Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, invece, il ricorso costituzionale potrà essere presentato anche contro la decisione giudiziale o amministrativa in quanto tale, se si ritiene che essa violi la carta fondamentale. È una disposizione alquanto singolare la norma contenuta nel quarto comma dell'articolo 37, la quale impedisce il controllo di costituzionalità sulla legge finanziaria e quelle leggi tributarie da parte della Corte costituzionale, ogniqualvolta il debito statale risulti superiore alla metà del PIL. Rimane però in ogni caso la possibilità di dichiarare l'incostituzionalità di tali leggi per violazione di determinati diritti (dignità umana, diritto alla vita, protezione dei dati personali, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, nonché i diritti legati alla cittadinanza).

Cambia anche la composizione della Corte costituzionale. Il numero dei giudici costituzionali da undici viene portato a quindici e la durata del loro mandato è aumentata da nove a dodici anni.

La nuova Costituzione entrerà in vigore il 1 gennaio 2012. Per il testo completo (per ora disponibile solo in ungherese) vedi: <http://www.mkogy.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>.

* Senior Lecturer, Örebro Universitet (Svezia). Dottore di ricerca in Diritto comparato, Università di Firenze. Laureata all'Università "Loránd Eötvös" di Budapest (Ungheria).