

UNGHERIA: La nuova costituzione. verso una deriva autoritaria?

di Matteo De Simone *
(16 settembre 2011)

Il 1 gennaio 2012 entrerà in vigore la nuova costituzione ungherese, votata dall'Assemblea Nazionale il 18 aprile scorso e firmata il 25 dello stesso mese dal presidente della Repubblica Pál Schmitt. Il testo, fortemente voluto dall'attuale partito al governo, il neoconservatore "Fidesz", è stato approvato in meno di otto mesi, in un clima di forte contrapposizione tra le forze politiche, dopo che le ultime elezioni parlamentari del 2010 hanno attribuito ai conservatori guidati da Viktor Orbán un plebiscitario risultato pari ai 2/3 dei seggi, infliggendo una storica sconfitta al partito socialista, macchiato da scandali e accuse di corruzione. Forte della propria maggioranza, il governo di Orbán ha espresso fin dall'inizio la volontà di riscrivere la Carta fondamentale, all'interno di un più ampio processo di riforma dell'intera architettura statale, da portare avanti anche senza l'appoggio degli altri partiti che, di contro, hanno revocato la loro disponibilità a collaborare. La nuova costituzione ha sollevato forti critiche da parte di numerosi osservatori, anche internazionali, che interpretano alcune delle sue disposizioni come conferma di un'involuzione autoritaria che l'Ungheria avrebbe imboccato a partire dalla vittoria elettorale dei conservatori. L'adozione della nuova legge fondamentale avviene proprio all'indomani della controversa riforma dei media, che ha visto l'intervento diretto dell'Unione europea a tutela della libertà di stampa.

Il 29 giugno 2010, con la risoluzione 47/2010 il parlamento ungherese aveva istituito una commissione *ad hoc* per la redazione del testo costituzionale, composta da 45 membri, 30 dei quali delegati dalla coalizione di governo. Un'altra risoluzione, la 9/2011, ammetteva al dibattito in aula ogni proposta di emendamento che ottenesse almeno la metà dei consensi di almeno un gruppo parlamentare. Tuttavia, la bozza presentata il 14 marzo, discussa all'Assemblea Nazionale in soli nove giorni, era il frutto del lavoro di un comitato composto da soli tre membri, tutti di nomina governativa. Fra i numerosi dubbi e criticità espressi in merito al processo costituente, spicca il giudizio formulato a marzo dalla Commissione di Venezia, interpellata dal governo ungherese con tre quesiti specifici: l'opportunità dell'incorporazione nella nuova costituzione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; i soggetti legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale *a priori*; l'eventualità di escludere il ricorso al giudizio di costituzionalità *ex post* per *actio popularis* (previsto dal vecchio testo) a vantaggio del procedimento incidentale. La Commissione, adita dalle autorità magiare senza nemmeno presentare una versione del testo, non ha potuto che dare il proprio parere "a scatola chiusa". Ciò non ha impedito, però, che si esprimesse in maniera critica sui lavori preparatori della costituzione, giudicati scarsamente trasparenti e dai tempi talmente serrati da non consentire un sufficiente dibattito pubblico. Ha giudicato inoltre preoccupante l'esclusione delle forze di opposizione, dopo che queste ultime hanno ritirato i propri rappresentanti dalla commissione *ad hoc* in segno di protesta contro le forti limitazioni imposte dalla maggioranza alle competenze della Corte costituzionale. Il governo di Budapest si è inoltre rifiutato di sottoporre a referendum il testo approvato dal parlamento, preferendo un'insolita consultazione popolare in forma di "questionario" spedito a ogni cittadino ungherese *prima* che fosse stata resa nota la bozza della costituzione, dove si chiedeva di rispondere, anche in questo caso a "scatola chiusa", a dodici domande dal contenuto assai generico quale "Deve la nuova costituzione assumersi la responsabilità per le generazioni future?". Il governo ha ritenuto le poche risposte pervenute (circa l'11%

dell'elettorato) una sufficiente legittimazione popolare per la nuova legge fondamentale, sottolineando come questa fosse la prima costituzione adottata in Ungheria da un parlamento democraticamente eletto. Se da un lato ciò è innegabile, dall'altro è da ricordare che la costituzione attualmente in vigore, adottata nel 1949 e ampiamente emendata dopo il 1989, aveva ormai raggiunto, anche grazie alle numerose sentenze interpretative della Corte costituzionale e al processo di integrazione europea, un'ampia legittimità ed avanzati livelli di protezione delle libertà democratiche. Il testo approvato lo scorso aprile, invece, non può certo definirsi pluralista: il partito di Orbán, forte della schiacciante maggioranza all'Assemblea Nazionale, ha potuto imporre la "propria" costituzione, approvandola con la maggioranza prescritta dei 2/3 dei componenti e prescindendo da qualsiasi legittimazione bipartisan e dalla ricerca di consenso attorno ad un testo che potesse essere condiviso da più forze politiche. La nuova legge fondamentale, infatti, è stata approvata con i soli voti favorevoli dei conservatori di Fidesz, 262 contro i 44 del partito di estrema destra Jobbik, mentre i socialisti e i verdi-liberali hanno boicottato la votazione.

In prima battuta, il nuovo testo colpisce per l'eccentrica numerazione degli articoli: le lettere per la parte sui principi fondamentali (A-T), i numeri romani per i diritti e i doveri dei cittadini e dello Stato (I-XXXI) e infine i numeri arabi per la parte riguardante l'ordinamento istituzionale (1-54). In apertura viene inserita un'invocazione a Dio, seguita da lungo preambolo detto "credo nazionale". Nonostante il contenuto prettamente politico, non si tratta di una lirica marginale, giacché l'art. R (1) pare attribuirgli un valore normativo, dichiarandolo vincolante nell'interpretazione dei dettami costituzionali. Già nelle prime righe si fa menzione del re medievale santo Stefano¹, del ruolo del cristianesimo nel preservare la nazione e dell'impegno a mantenere l'unità intellettuale e spirituale di quest'ultima. Seppur non vengano tralasciate le "altre tradizioni religiose" e le altre "nazionalità", riconosciute parte integrante della "comunità politica ungherese e dello Stato" (concetto ereditato dalla precedente costituzione e ribadito all'art. XXIX), non si può non notare come già dall'incipit il punto di riferimento siano costantemente i membri della "nazione ungherese" etnicamente individuata, distinti da coloro che, pur possedendo la cittadinanza, appartengono a quelle che vengono definite "le nazionalità che vivono con noi". Il nodo dell'appartenenza etnica, legato alla nostalgica idea di *grandeur* mai sopitasi dopo lo smembramento del Regno d'Ungheria previsto dal trattato del Trianon del 1920, continua a lacerare la società ungherese e ad alimentare contrapposizioni con gli stati vicini. I sempre più forti partiti di destra radicale ne hanno fatto la base ideologica contro le minoranze rom ed ebraiche, mentre uno dei primi provvedimenti legislativi del governo di Orbán è stato quello di concedere la cittadinanza agli ungheresi all'estero, purché potessero dimostrare antenati magiari, conoscessero la lingua e non avessero riportato condanne penali. Non è quindi un caso che, al contrario del vecchio testo fondamentale, il nuovo articolo XXIII non preveda, se non in maniera eventuale, il requisito di residenza nel territorio ungherese per esercitare il diritto di voto. Scompare invece la figura del Commissario Parlamentare per i Diritti delle Minoranze Nazionali ed Etniche, sostituito da un *ombudsman* unico (ufficialmente, il Commissario per i Diritti Umani). Sparisce persino il termine stesso di "minoranze", rimpiazzato da quello di "nazionalità".

Nell'ambito dei principi fondamentali viene eliminato il principio pacifista finora incarnato nell'art. 6.1 (ricalcato su quello dell'art. 11 italiano). Assume invece maggiore peso la tutela dell'ambiente, già accennata nel preambolo e ribadita agli artt. XX e XXI dove vengono sanciti rispettivamente il diritto alla salute (comportante – tra l'altro – l'esplicito bando dell'agricoltura geneticamente modificata) e ad un ambiente salubre, introducendo l'obbligo di risarcimento e ripristino per danni ambientali. Molta attenzione è rivolta alla famiglia, "la base della sopravvivenza della nazione", e al matrimonio inteso (sul modello

¹ Storico sovrano che cristianizzò l'Ungheria nel X secolo.

polacco) come unione esclusivamente eterosessuale, con l'esplicito incoraggiamento ad avere figli (art. L). Di simile ispirazione pare l'articolo II, che prevede la tutela della vita fetale dal momento del concepimento. Questa disposizione, pur non andando ad incidere direttamente sulla normativa sull'aborto, ha suscitato non poche preoccupazioni sull'eventualità che potesse servire da copertura costituzionale per rendere più restrittiva la disciplina in materia, anche ricorrendo ad un giudizio di costituzionalità. All'articolo VII si introduce una forma di laicità più debole rispetto al testo corrente, simile a quella contenuta nell'articolo 16 della costituzione spagnola, prevedendo – pur sulla base della separazione e autonomia reciproca – la cooperazione fra Stato e Chiese “per scopi d'interesse collettivo”.

È stata invece eliminata la controversa norma – presentata nella bozza preparatoria – che permetteva alle madri di votare anche in vece dei figli minori, giacché la proposta non ha incontrato favorevole accoglienza nella consultazione popolare indetta dal governo e ha altresì suscitato forti critiche a livello internazionale. Sempre in materia di diritto di voto, il nuovo articolo XXIII interviene sulle restrizioni a tale diritto, escludendo – assieme a coloro che sono stati colpiti da interdizione legale – gli incapaci “per limitata facoltà mentale” (il testo precedente escludeva dal voto tutte le persone sottoposte a tutela legale, qualunque essa fosse). Tale misura, criticata da diverse organizzazioni per i diritti umani, va ad incidere su di una materia già toccata (proprio in merito all'Ungheria) dalla giurisprudenza CEDU nel recente *Caso Kiss c. Ungheria* (20 maggio 2010, ric. n. 38832/06), laddove la Corte di Strasburgo ha ritenuto discriminatoria la privazione automatica del diritto di voto sulla base della semplice attribuzione giudiziale di una qualsiasi forma di tutela legale senza riguardo al caso specifico e senza distinguere fra inabilitazione e interdizione. Alla luce di ciò, la nuova disposizione costituzionale non sembra accogliere pienamente la sentenza della Corte, astenendosi dallo stabilire chiare e restrittive condizioni per l'esclusione dal voto in caso di incapacità totale o parziale del cittadino.

Con l'entrata in vigore della nuova costituzione, anche gli strumenti di democrazia diretta subiranno una contrazione: nuove materie vengono sottratte dall'istituto del referendum (come, ad esempio, la legislazione elettorale), mentre svanisce l'istituto dell'iniziativa di legge popolare.

Altro elemento di preoccupazione per le organizzazioni a tutela dei diritti umani è l'inclusione, all'art. IV, dell'ergastolo senza condizionale per reati dolosi caratterizzati da particolare violenza, norma di per sé già prevista nel codice penale e ora assunta a norma di rango costituzionale. Nell'opinione adottata a giugno 2011 la Commissione di Venezia ha giudicato questo articolo non conforme agli standard europei dei diritti umani. All'articolo successivo, invece, si riconosce la legittima difesa, garantendo ad ognuno “il diritto di respingere ogni attacco illecito o un pericolo attuale contro la propria persona o proprietà”, senza però specificare alcun criterio di proporzionalità. Viene inoltre espunto il divieto di costituire organizzazioni armate che perseguono scopi politici. Se, al lato pratico, non si registra alcun cambiamento, poiché la norma è di per sé già presente nella legge sul diritto d'associazione, il valore simbolico di questa scelta pare contrastare con il proliferare nel territorio ungherese di organizzazioni paramilitari spesso responsabili di attacchi contro le comunità rom. Altra vistosa omissione è il principio secondo cui nessun partito politico può esercitare il controllo esclusivo su di un organo dello Stato, incluso nella precedente costituzione all'art 3.3 in reazione all'esperienza totalitaria. Ad ogni modo, tale articolo non aveva impedito che Fidesz nominasse esclusivamente persone legate al partito a capo della neo-costituita “Authority unica di supervisione dei media e delle comunicazioni”, istituita con la discussa legge CIV del 2010. Ed è proprio questo stesso organo che all'art. IX diventa istituzione di rango costituzionale con la facoltà di emettere decreti, confermando quanto già previsto da un emendamento alla precedente

costituzione approvato nel 2010 nell'ambito della riforma sui media. Ritocchi sono stati effettuati anche alla formulazione dell'articolo sulla libertà di espressione, eliminando il diritto a ricevere informazioni di pubblico interesse, ora tutelato indirettamente dall'articolo sulla libertà di stampa. Quest'ultima però, come ha giustamente sottolineato la commissione di Venezia nella sua opinione datata giugno 2011, non è più intesa come un diritto individuale, bensì come un dovere dello Stato, mettendo dunque in dubbio – almeno da un punto di vista formale – non solo la sua effettiva ed incondizionata applicazione, ma anche la sua evocabilità in caso di ricorso alla Corte costituzionale, secondo una possibile (sebbene improbabile) interpretazione in senso “programmatico” della norma.

Nel campo dei diritti sociali, la nuova costituzione accoglie la giurisprudenza della Corte costituzionale, configurando le misure di welfare non come diritti ma come obiettivi dello Stato. Così, l'art. XIX (3) inserisce un'ambigua formulazione che ammette la ponderazione – da attuarsi attraverso legge ordinaria – della natura e dell'ammontare del sostegno sociale concesso dallo Stato sulla base dell'utilità che l'attività svolta dal soggetto beneficiario ha per l'intera comunità. La norma, benché non di immediata applicazione, sembrerebbe ammettere, nel processo di implementazione legislativa, un potenziale trattamento discriminatorio che andrebbe a colpire quei gruppi sociali dove è alto il tasso di disoccupazione a lungo termine, quali ad esempio le minoranze rom. Ma sono gli articoli sul lavoro ad aver subito maggiori cambiamenti: la “costituzione di Pasquetta”, come è stata soprannominata, non menziona più il diritto ad un'equa remunerazione, mentre quello che prima era il diritto al lavoro diventa all'art. XII il “dovere di contribuire all'arricchimento della comunità”. Il diritto di sciopero, invece, viene riformulato come diritto all'“interruzione del lavoro” (art. XVII), formulazione che sembra ricomprendere anche la serrata fra i metodi di rivendicazione ammessi nel campo del lavoro. Si nota, inoltre, un indebolimento della protezione costituzionale garantita a tale diritto, dovuta al fatto che la legge in merito non è più soggetta all'approvazione da parte dei 2/3 del parlamento ma da una maggioranza semplice.

I principi sui cui si fondano i rapporti economici, così come vengono enunciati all'art. M, non si prefiggono più di garantire l'uguaglianza fra proprietà pubblica e privata, bensì la libertà d'impresa, la competizione economica e i diritti dei consumatori. Non poche critiche ha destato la decisione di menzionare il fiorino ungherese come moneta ufficiale (art. K), interpretata come palese espressione dell'euroscetticismo che caratterizza la destra magiara. Al lato pratico, ciò significa che al momento dell'adozione dell'Euro, previsto dal trattato di adesione, si renderà necessaria una revisione costituzionale da approvare con la maggioranza dei 2/3 del parlamento, difficilmente ottenibile senza l'accordo di Fidesz. Ma la novità più rilevante in campo economico è l'introduzione di un meccanismo di riduzione del debito pubblico attraverso l'“automatico” taglio della spesa pubblica, previsto nel titolo sulle finanze pubbliche. Agli articoli 36 e 37, infatti, viene fissato un tetto massimo per il debito pari al cinquanta per cento del PIL, che nessuna legge finanziaria o di bilancio, né altre obbligazioni contratte dallo Stato possono superare. Inoltre, fintanto che il valore del debito pubblico supera la soglia consentita, le manovre finanziarie approvate dal parlamento dovranno forzatamente contenere misure atte a riportare il debito pubblico entro i limiti consentiti. Sola eccezione a questa norma saranno le situazioni straordinarie quali una “perdurante e significativa recessione economica” o i cosiddetti “ordinamenti speciali” (ovvero lo stato di crisi, di emergenza, di difesa preventiva, di attacco inaspettato o di estremo pericolo, regolamentati in dettaglio in chiusura, sul modello delle costituzioni tedesca e polacca).

Il contenimento della spesa, fine di per sé legittimo, è ritenuto dai costituenti ungheresi tanto prioritario da venire escluso dal controllo di costituzionalità. La nuova costituzione è stata infatti approvata all'indomani di un violento scontro tra governo e Corte costituzionale in materia fiscale: nell'ottobre 2010 la corte ha pronunciato una sentenza di illegittimità

costituzionale in merito a una tassa retroattiva del 98% sulle indennità di fine rapporto dei lavoratori del settore pubblico che eccedono i due milioni di fiorini (circa 7.400 €). Il governo ha risposto il mese successivo con una modifica costituzionale che esentava dal controllo della Corte ogni atto di legge in materia di bilancio e fiscalità centrale, imposte di bollo, dazi, contributi e requisiti centrali per le imposte locali, eccetto che nei casi in cui fosse configurabile la violazione del diritto alla vita e alla dignità umana, alla protezione dei dati personali, alla libertà di pensiero, coscienza e religione, o dei diritti connessi al possesso della cittadinanza ungherese, oltre che per vizi procedurali. Nonostante la riduzione delle proprie competenze in materia fiscale e finanziaria, la Corte costituzionale non sembra aver rinunciato alle proprie prerogative, riconfermando a maggio 2011 l'incostituzionalità della tassazione retroattiva al 98% (che nel frattempo il governo aveva ripresentato) perché considerata lesiva del principio di dignità umana. Il testo approvato ad aprile, all'art. 37.4, riafferma la disposizione introdotta nel novembre 2010, anche se contempla una decurtazione dei poteri della Corte costituzionale solamente durante il periodo in cui il debito pubblico supera il tetto previsto del 50 per cento. È tuttavia facilmente immaginabile come tale disposizione possa trovare una frequente applicazione già a partire dall'immediato futuro, in quanto il debito ungherese si attesta attualmente intorno all'80 per cento e difficilmente si ridurrà nel medio termine.

L'istituzione di limiti costituzionali all'accumulazione di debito pubblico non è di per sé una novità assoluta: la costituzione polacca li prevede già dal 1997, mentre nel giugno 2009 la Germania aveva inserito nella propria costituzione una norma volta a ridurre il crescente indebitamento, esempio seguito nell'estate 2011 da Spagna e Francia, sull'onda della crisi dell'eurozona. Nella maggioranza dei casi, però, questo è stato completato da un forte ruolo della Corte costituzionale nella salvaguardia di tale limite mentre in Ungheria, al contrario, è proprio quest'ultima a vedersi significativamente ridurre la competenza ad esprimersi sulle misure fiscali del governo. A vigilare sarà invece il Consiglio di Bilancio, organo di rango costituzionale di nuova creazione, che sarà composto da un presidente, il governatore della Banca Nazionale (entrambi di nomina presidenziale con un mandato di 6 anni) e il presidente dell'Ufficio Nazionale di Revisione dei Conti (eletto dai 2/3 del Parlamento con un mandato di 12 anni). Nonostante la costituzione rimanga assai laconica su quest'organo, riservando la regolamentazione dettagliata ad una legge da approvare a maggioranza dei 2/3, ad esso è attribuito il diritto di veto sulla legge di bilancio. All'art. 44.3 infatti si enuncia che l'adozione di tale legge da parte del parlamento necessita della previa autorizzazione del Consiglio di Bilancio, che ne appura la conformità con l'art. 36 commi 4 e 5. Su tale diritto di veto è opportuno soffermarsi, poiché esso – all'interno della nuova architettura costituzionale – finisce per attribuire al Consiglio di Bilancio un ruolo chiave per la sopravvivenza dello stesso organo legislativo: infatti, un reiterato veto sulla legge di bilancio, tale da non permettere al parlamento di approvare quest'ultima entro il 31 marzo dell'anno in corso, autorizzerà ex art. 3.3 b) il Presidente della Repubblica a sciogliere la camera e a indire nuove elezioni. È pertanto evidente quanta importanza la nuova costituzione assegni al controllo delle finanze pubbliche, in linea con la politica economica del governo.

Al centro delle innovazioni introdotte dal nuovo testo (e delle polemiche ad esso relative) vi sono profonde modifiche alle modalità di accesso alla giustizia costituzionale. Contrariamente a quanto suggerito dalla Commissione di Venezia, per quanto concerne il controllo *ex ante* sulla legislazione ordinaria, il nuovo art. 6.2 concede al parlamento, oltre che al presidente, la possibilità di adire *a priori* la Corte costituzionale. Questa possibilità resta però piuttosto improbabile, in quanto il parlamento dovrebbe acconsentire a sottoporre l'atto alla Corte attraverso una votazione successiva a quella che approva l'atto stesso; votazione che si potrà tenere, per giunta, solo su mozione del deputato proponente, del governo o del presidente dell'Assemblea Nazionale. Assai più radicali

sono invece le modifiche in merito al giudizio di costituzionalità *a posteriori*, come si nota all'art. 24.2 (punti b – e): scompare l'*actio popularis*, finora la più diffusa forma di controllo astratto *ex post* che spetterà ora solo al governo, a un quarto del parlamento e all'ombudsman unico. Di contro, viene espanso il ricorso diretto individuale a tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, che potrà essere presentato contro specifici provvedimenti individuali da coloro che abbiano un interesse, qualora sussista un dubbio sulla loro costituzionalità e siano stati infruttuosamente esperiti tutti gli altri gradi di giudizio (fin'ora, invece, la legge XXXII del 1989 sulla Corte costituzionale ammetteva ricorsi individuali solo contro gli atti normativi sulla base dei quali il provvedimento era stato preso). Rimane invariato il controllo concreto *ex post* in via incidentale.

Sicuramente l'elemento più vistoso è l'eliminazione dell'*actio popularis*, ufficialmente motivata dal desiderio di ridurre il continuo sovraccarico di lavoro della Corte costituzionale. Essa finora riceveva circa 1600 petizioni all'anno per via del fatto che, attraverso questo strumento, chiunque, anche senza un interesse personale, poteva sollevare una questione di legittimità costituzionale (*ex post* e astratta) in merito a qualsiasi atto normativo. L'*actio popularis* era per giunta impiegata anche laddove sarebbero sussistiti i requisiti per un ricorso individuale diretto, in quanto l'accesso via *actio popularis* risultava assai più semplice. Se da un lato questo strumento è stato largamente usato e forse persino abusato, dall'altro è innegabile il ruolo che esso ha avuto nel dare forma alla tradizione e ai valori costituzionali ungheresi durante la complessa e delicata fase di transizione. Sono molte le leggi che, in storiche sentenze della corte, sono state dichiarate incostituzionali sulla base di un'*actio popularis*, come quella sulla pena di morte (sentenza n. 23/1990), contribuendo in maniera significativa allo sviluppo democratico del paese.

Un forte ruolo delle corti costituzionali è un elemento comune a molti ordinamenti post-socialisti, soprattutto nei primi anni del consolidamento democratico. Non a caso alle corti di questi stati sono generalmente attribuite competenze più ampie rispetto a quelle delle corti dell'Europa occidentale, attraverso un controllo di costituzionalità sia astratto che concreto, tanto *a priori* quanto *a posteriori*, cui si deve aggiungere la possibilità di presentare ricorsi individuali. Questa scelta era vista come una garanzia contro il pericolo che le nuove e deboli istituzioni potessero deviare dal percorso democratico verso involuzioni autoritarie e populiste, in un momento in cui lo stesso stato di diritto era ancora un principio largamente estraneo alla cultura politica dominante. Decidendo sulla costituzionalità di atti riguardanti le trasformazioni economiche, le politiche sociali, le competenze istituzionali e la giustizia di transizione, le corti – seppur con risposte differenti – hanno contribuito, al pari degli organi legislativi, allo sviluppo dei nuovi ordinamenti democratici. In nessun altro paese la Corte costituzionale ha avuto un ruolo tanto cruciale nei processi di transizione democratica e integrazione europea quanto in Ungheria. Il grande attivismo della corte, fondato anche sull'ampia gamma di competenze assegnategli (persino la facoltà di agire *sua sponte* in caso di manifesta incostituzionalità), ha portato ad un altissimo numero di norme annullate, una ogni tre nei primi 6 anni e mezzo della sua attività. È stata la puntuale, quasi ossessiva applicazione dei principi di certezza del diritto e legalità da parte della corte che ha dato forma all'idea, tutta ungherese, di una "rivoluzione sottoposta allo stato di diritto". Attraverso un'articolata interpretazione della carta costituzionale e l'assimilazione della giurisprudenza occidentale (soprattutto tedesca, statunitense, spagnola e italiana) la corte non ha solo esercitato un potere "repressivo", bensì ha creato un coerente "sistema costituzionale" di *principi*, basato non tanto sulla lettera della costituzione quanto sulla sua applicazione: è la costituzione vivente, o "costituzione invisibile" come viene definita nella già menzionata sentenza n. 23/1990, la quale trascende e sopravvive alla costituzione formale.

Il non semplice compito dei giudici costituzionali ungheresi sarà ora quello di risolvere gli eventuali conflitti tra l'*acquis* della "costituzione invisibile" ed il nuovo testo fondamentale. Lampante esempio di questo conflitto è il categorico rifiuto, espresso nel preambolo, dell'estinzione tramite prescrizione dei crimini commessi durante il periodo comunista. In nome del principio di certezza del diritto, il tribunale costituzionale magiario, aveva già escluso la possibilità di riaprire i termini per crimini che, seppur rimasti impuniti a causa della compiacenza del regime, non erano configurabili come crimini di guerra o contro l'umanità (sentenza n. 11/1992). Il nuovo preambolo, che come abbiamo detto è ex art. R (1) vincolante per l'interpretazione delle norme costituzionali, esprime pertanto la volontà di rompere con la tradizione costituzionale precedente. In questo contesto, l'indebolimento della Corte costituzionale sembra complementare a quel desiderio di discontinuità propugnata dalla nuova costituzione e dalle forze politiche di cui è espressione. Questo è ben evidente sempre nel preambolo, dove si legge: "Noi non riconosciamo la costituzione comunista del 1949, poiché è stata la base di un regime tirannico; pertanto la dichiariamo nulla." Con queste parole si pone pertanto fine – almeno formalmente – a quella cultura costituzionale propria dell'Ungheria che aveva fatto della continuità costituzionale e del gradualismo il proprio tratto più caratteristico dal 1989 in poi. Al rifiuto della precedente costituzione fa invece fronte il reverente riferimento alla "costituzione storica", un non ben definito concetto pseudo giuridico di significato più politico che legale, giacché non vi erano costituzioni scritte prima di quella del 1949. Saranno le future sentenze della corte, qualora chiamate ad esaminare la normativa precedente e futura alla luce della nuova costituzione, a chiarire se la rivendicata discontinuità avverrà anche sul piano sostanziale o se la "costituzione invisibile" sarà effettivamente in grado di perdurare.

Come ha notato la commissione di Venezia, però, la decisione di dichiarare la precedente costituzione "nulla" anziché abrogata crea anche problemi di natura strettamente giuridica. Secondo un'interpretazione letterale, questo significherebbe infatti la nullità *ex tunc* dell'intero testo costituzionale attualmente in vigore e sulla base del quale la stessa nuova costituzione è stata approvata, portando ad un evidente paradosso giuridico. Inoltre la nullità *ex tunc* comporterebbe la perdita di qualsiasi base legale di tutta la produzione giuridica dell'Ungheria moderna, così come dell'intera e ricca giurisprudenza della Corte costituzionale. I timori della Commissione sono stati tuttavia fugati dal comunicato trasmesso il 6 luglio dal Ministro degli Esteri ungherese, con il quale si ribadisce che la formulazione ha un valore "puramente politico".

La costituzione interviene anche sulla composizione della Corte costituzionale: vengono prolungati da 9 a 12 gli anni di durata del mandato dei giudici costituzionali, il cui numero viene riportato a 15 (era stato ridotto a 11 nel 1994). Inoltre, il presidente non sarà più scelto dai giudici costituzionali bensì dal parlamento, al pari degli altri membri. A ciò è da aggiungere che il 6 giugno 2011 l'Assemblea Nazionale ha approvato l'aumento del numero dei membri della corte già a partire da settembre, procedendo con la loro nomina tre settimane dopo. Fra di essi quattro sono stati scelti da Orbán stesso, e uno dal suo partito alleato, i cristiano democratici (i giudici eletti sono cinque poiché uno dei membri attuali ha dovuto rinunciare alla carica, essendo stato nominato ambasciatore negli Stati Uniti).

Riguardo al potere giudiziario, la costituzione rimane assai generica e laconica, delegando gran parte della materia a leggi organiche. All'art. 26.1 si riafferma l'indipendenza dei giudici, sottoposti solo alla legge, e il divieto di svolgere attività politica. Al secondo comma viene sancito che nessun magistrato giudicante può mantenere il suo posto avendo superato l'età pensionabile generale, eccettuato il presidente della Corte Suprema. Questo si traduce in pratica in un abbassamento dell'età pensionabile dei giudici da 70 a 62 anni, andando a creare nel giro di poco più di un anno un vuoto nell'organico

dei tribunali di circa 300 giudici (circa l'11% del totale), che dovranno essere sostituiti. In questo processo saranno di cruciale importanza le eventuali modifiche alle procedure di nomina apportate dall'annunciata riforma della giustizia, che il governo dovrebbe approvare entro l'anno. A tal proposito, è la stessa Commissione di Venezia a temere per eventuali interferenze politiche nella nomina dei nuovi funzionari pubblici.

In chiusura, è opportuno menzionare un importante dato "strutturale". L'ordinamento ungherese da sempre prevede che determinate materie ritenute particolarmente rilevanti (quali il funzionamento delle principali istituzioni dello Stato, l'esercizio dei diritti fondamentali, il finanziamento dei partiti, la normativa sulla cittadinanza, ecc.) siano disciplinate da leggi organiche – dette "leggi cardine" – che richiedono una maggioranza dei *2/3 dei presenti* per essere approvate. Queste leggi, pur non avendo rango costituzionale, vanno ad integrare quelle materie alle quali la costituzione rimanda attraverso riserve di legge. La nuova costituzione amplia significativamente il ricorso a tale tipologia normativa, delegandovi più di 30 materie, tra cui il diritto di voto, i media, le authority indipendenti, il Consiglio di bilancio, l'Ufficio dei revisori dei conti, la giustizia e persino le tasse e le pensioni. Molti osservatori, fra cui la stessa Commissione di Venezia, hanno criticato l'uso che i redattori della costituzione hanno fatto di tale strumento, talvolta delegandovi materie solitamente ritenute costituzionali *par excellence* (come la giustizia o il consiglio di bilancio) o materie troppo specifiche che sarebbero potute rimanere appannaggio dell'ordinaria produzione legislativa (come le tasse, le pensioni, la protezione della famiglia, i media). Nel primo caso ciò fa sì che intere materie, non essendo più incluse nella legge fondamentale, non costituiscano più parametro (se non indiretto) di legittimità costituzionale, ma possano essere modificate da leggi di medesimo rango gerarchico (secondo il criterio cronologico) con più facilità rispetto alle modifiche costituzionali. Nel secondo, invece, si mira a "blindare" da futuri emendamenti determinate leggi riguardanti materie cruciali, quali la politica fiscale e le pensioni. In questo modo il partito al governo Fidesz si è assicurato che anche quando si troverà all'opposizione, nessuna di queste norme potrà essere modificata senza la sua approvazione, giacché – come ha puntualizzato lo stesso segretario della Commissione di Venezia Thomas Markert – "è assai improbabile che i governi futuri possano ottenere una maggioranza dei *2/3*". Ne consegue una seria limitazione delle prerogative delle future maggioranze parlamentari e della loro capacità di legiferare in determinate materie chiave.

Se si considera il numero consistente di "leggi cardine" previste nella nuova costituzione, la sua approvazione appare solo l'inizio di un più lungo e complesso processo di riforma dell'ordinamento ungherese. Non solo dovranno essere approvate *ex novo* diverse leggi cardine, ma quelle esistenti dovranno essere rese coerenti con il nuovo dettame costituzionale. Diverse riforme sono già in discussione al parlamento, come quella della giustizia, mentre altre andranno man mano ad aggiungere nuovi tasselli al mosaico. Se da un lato è evidente che il partito al governo Fidesz ha deciso di approfittare della situazione favorevole in parlamento per ridisegnare l'ordinamento statale secondo le proprie preferenze politiche, dall'altro è esagerato – almeno per ora – parlare di "rivoluzione costituzionale". L'annunciata discontinuità, come abbiamo visto, è più che altro retorica politica, considerando che – nonostante le intenzioni del preambolo – intere parti della vecchia costituzione sono state riprese alla lettera. Si tratta certamente di un testo impegnato, a partire dal preambolo, di un forte conservatorismo, ma nonostante anomalie e forzature che certamente destano preoccupazione, l'Ungheria, come ha dichiarato Lázló Sólyom, già Presidente della Corte costituzionale e Presidente della Repubblica, "rimarrà nella famiglia delle democrazie europee anche con la nuova costituzione". Bisognerà però

Con sentenza 1/1999 (II. 24.) la Corte costituzionale ha stabilito che le leggi approvate a maggioranza semplice non possono modificare o abrogare leggi cardine approvate ai *2/3* in quanto queste ultime si trovano in una posizione più elevata nella gerarchia delle fonti. In caso contrario si tratterebbe di una violazione della costituzione per norma interposta.

osservare con attenzione due elementi che determineranno gli sviluppi futuri del nuovo ordine costituzionale magiara: da un lato il processo di approvazione delle leggi organiche, se e quanto sapranno andare nella direzione del dialogo e quindi, attraverso esso, della piena legittimità politica; dall'altro il lavoro della Corte costituzionale nel conciliare il nuovo testo con l'insieme di quei principi (frutto della sua consolidata giurisprudenza) che costituiscono la "costituzione invisibile", la quale, con ogni probabilità, perdurerà nella tradizione legale magiara.

* Dottore in Scienze politiche e delle relazioni internazionali presso l'Università di Bologna, matteo.desimone@studio.unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali