

Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge Fondamentale*

di Matteo De Simone**
(14 gennaio 2014)

Nel 2013 il parlamento ungherese ha approvato due nuovi emendamenti alla Legge Fondamentale (*Magyar Közlöny*, 25 marzo 2013 e *Magyar Közlöny*, 26 settembre 2013), rispettivamente il quarto e il quinto emendamento in meno di due anni dall'entrata in vigore della stessa.¹ Il primo, risalente all'11 marzo, intende risolvere sul piano procedurale alcuni aspetti problematici sollevati da una pronuncia della Corte Costituzionale del dicembre 2012, introducendo però allo stesso tempo importanti novità. Gli interventi su di un testo già al centro di numerose polemiche sia nazionali che internazionali non hanno mancato nemmeno in quest'occasione di sollevare voci critiche, rendendo pertanto necessario un ulteriore emendamento, votato il 16 settembre scorso e accolto favorevolmente dalla comunità internazionale.

Contesto del Quarto Emendamento

Con sentenza n. 45/2012 del 29 dicembre 2012 la Corte Costituzionale ungherese aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli delle "Disposizioni Transitorie" approvate con emendamento costituzionale il 31 dicembre 2011, ossia il giorno prima dell'entrata in vigore della Legge Fondamentale stessa. La Corte, seguendo la sua consolidata giurisprudenza che esclude la competenza di quest'ultima nel giudicare nel merito gli emendamenti costituzionali, aveva rilevato aspetti di incostituzionalità esclusivamente sul piano procedurale: secondo i giudici ungheresi, infatti, numerose disposizioni non avevano un carattere transitorio, bensì sostanziale, oltrepassando pertanto l'autorizzazione contenuta nella Legge Fondamentale.² L'introduzione surrettizia di nuove norme attraverso la modifica delle disposizioni transitorie non poteva nemmeno essere considerata alla stregua di un emendamento costituzionale,³ e pertanto la Corte possedeva la competenza necessaria a dichiararne l'illegittimità. La decisione della Corte richiedeva l'intervento del parlamento per chiarificare la situazione giuridica, lasciando

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 La nuova Legge Fondamentale dell'Ungheria è stata approvata dall'Assemblea Nazionale (il parlamento magiaro) il 19 aprile 2011 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

2 Il primo emendamento alla Legge Fondamentale (adottato nel luglio 2012) aveva introdotto una quinta disposizione finale, secondo la quale le Disposizioni Transitorie sarebbero da considerarsi parte integrante del testo costituzionale. Secondo la Corte Costituzionale, una tale dichiarazione *ex post facto* non sarebbe ammissibile, giacché l'introduzione di norme dal contenuto sostanziale all'interno delle Disposizioni Transitorie – e pertanto non incorporate nella Legge Fondamentale – rappresenterebbe una rottura dell'unità costituzionale, a prescindere dall'intento dichiarativo della quinta disposizione finale.

3 In quanto adottati non secondo il meccanismo di emendamento costituzionale *ex art. S*), bensì sulla base delle norme contenute nelle Disposizioni Finali, le quali prevedevano l'adozione separata delle Disposizioni Transitorie. Esse però non possono essere interpretate in modo da concedere alcuna autorizzazione a emendare il testo costituzionale.

però un'ampia discrezionalità su quali disposizioni re-intervenire e su quale livello nella gerarchia delle fonti normative (costituzionale, legislativo organico o legislativo ordinario). In risposta alla decisione, l'Assemblea Nazionale ungherese ha deciso di incorporare nel testo costituzionale propriamente detto non solo le disposizioni dichiarate illegittime, bensì l'intero corpo delle Disposizioni Transitorie.

Giustizia costituzionale

Nonostante la maggioranza al governo, guidata dal partito conservatore Fidesz di Viktor Orbán, sostenga che si tratti di un emendamento largamente tecnico, non si può parlare di una mera meccanica incorporazione di norme preesistenti, poiché il Quarto Emendamento introduce importanti novità, specialmente per quanto riguarda i poteri della Corte Costituzionale.

Controllo della Corte sugli emendamenti costituzionali e accesso in via principale

Il testo formalizza all'art. 12 la competenza della Corte a pronunciarsi⁴ (entro 30 giorni) sul rispetto dei requisiti procedurali nell'approvazione della costituzione e degli emendamenti costituzionali, pur continuando ad escludere la possibilità di un controllo nel merito. Inoltre, allo stesso articolo viene esteso al presidente della Curia (la Corte Suprema) e al Procuratore Generale il diritto di richiedere un controllo di legittimità costituzionale astratto *a posteriori*.

Giurisprudenza della Corte Costituzionale

Assai più controverso è il limite in materia di giustizia costituzionale imposto dall'art. 19, laddove prevede la caducazione (*hatályukat vesztik*) *expressis verbis* di tutte le sentenze della Corte Costituzionale precedenti all'adozione della nuova Legge Fondamentale, senza pregiudizio degli effetti giuridici da esse prodotti. Ciò significa che per la Corte non sarà più sufficiente fare riferimento alla propria – corposa e autorevole – giurisprudenza, elaborata sulla base della precedente carta fondamentale e della dottrina della “costituzione invisibile”.⁵ Scopo dichiarato del legislatore è quello di far sviluppare alla Corte una nuova giurisprudenza basata unicamente sul testo della nuova costituzione ed indipendente da quella precedente. Questo nonostante i numerosi riferimenti dell'attuale testo a una non meglio definita “costituzione storica”,⁶ dalla quale difficilmente si può pensare di escludere la costituzione del periodo 1989-2012. La decisione di privare la Corte della propria giurisprudenza sancisce ovviamente una forte e definitiva cesura con il passato regime costituzionale, che restava in qualche modo in vita grazie alla resilienza della dottrina della Corte. Alcune decisioni da parte della Corte magiara, basate proprio su tale giurisprudenza e in contrasto con la volontà del governo, avevano acceso negli ultimi anni una contrapposizione istituzionale, affievolitasi solo con la nomina di nuovi giudici costituzionali vicini al partito governativo. La maggioranza parlamentare ha comunque

4 *A priori* su iniziativa del Presidente della Repubblica e *a posteriori* su iniziativa di un quarto dei membri del Parlamento, del presidente della Corte Suprema, del Procuratore Generale o dell'Ombudsman entro 30 giorni dalla pubblicazione.

5 Analoga al concetto italiano di “costituzione vivente,” ovvero quell'insieme di principi non scritti che prendono forma nell'esercizio dell'applicazione e dell'interpretazione delle norme costituzionali. Il principio è stato formulato dall'ex Presidente della Corte Lázlo Sólyom nella *concurring opinion* espressa nella decisione 23/1990 sulla pena capitale.

6 Preambolo e art. R) comma 3.

scelto di eliminare questo importante parametro di costituzionalità, al quale la Corte aveva finora attinto per correggere le più vistose sbavature nella produzione legislativa.⁷ Il governo ungherese ha specificato che questo emendamento non preclude che la Corte possa giungere a conclusioni identiche a quelle precedenti nelle sue future pronunce. Sarà però necessario argomentare le decisioni sulla base del nuovo testo costituzionale e della “professione nazionale” (ovvero il suo preambolo, vincolante per l’interpretazione della costituzione, ex art. R). Da un punto di vista puramente politico, è da sottolineare come l’azzeramento della giurisprudenza costituzionale, in un momento storico in cui il partito conservatore di Viktor Orbán è già riuscito a nominare buona parte dei giudici della Corte, permetta all’attuale maggioranza di egemonizzare la giurisprudenza negli anni a venire. Non a caso la decisione è stata aspramente criticata dalla Commissione di Venezia, la quale l’ha definita “ingiustificata”, “inadeguata e sproporzionata”, con possibili rischi per la certezza del diritto.⁸

Ad ogni modo la Corte Costituzionale, esprimendosi sulla costituzionalità del Quarto Emendamento, su mozione del Commissario per i Diritti Fondamentali (Ombudsman), ha precisato che – fermo restando la propria incompetenza nel sottoporre a giudizio di costituzionalità gli emendamenti alla Legge Fondamentale – essa “continuerà ad interpretare la Legge Fondamentale come un sistema coerente di norme e considererà e confronterà fra di loro ogni disposizione costituzionale rilevante nel caso di specie. La Corte prenderà in considerazione anche gli obblighi che l’Ungheria ha assunto tramite i trattati internazionali e quelli derivanti dal diritto dell’Unione europea, oltre che i principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale.”⁹

Controllo costituzionale sulle leggi finanziarie

Sempre in ambito di giustizia costituzionale, il Quarto Emendamento interviene sulla spinosa questione delle limitazioni alla competenza della Corte nel controllo di legittimità costituzionale sulle leggi finanziarie e fiscali approvate in un periodo durante il quale il debito pubblico supera la metà del prodotto interno lordo. Già il testo originario della Legge Fondamentale prevedeva all’articolo 37 comma 4 che, in tali periodi, la Corte non potesse esercitare il controllo di legittimità sulle leggi concernenti “il bilancio dello Stato e la sua implementazione, la tassazione centrale, le imposte, le pensioni, i contributi al servizio sanitario, i dazi e le disposizioni nazionali sulla tassazione locale” se non per violazioni del diritto alla vita e alla dignità umana, alla protezione dei dati personali, alla libertà di pensiero, coscienza e religione e dei diritti concernenti la cittadinanza ungherese, nonché per vizi di invalidità formale. Nonostante le numerose critiche anche da parte della Commissione di Venezia, l’art. 17.1 del Quarto Emendamento non è andato a incidere su

7 Anche dopo l’approvazione della nuova costituzione, la Corte aveva usato la precedente giurisprudenza nelle decisioni concernenti controverse leggi approvate dalla presente legislatura, ad es. sulla tassazione (sentenza n. 37/2011), quella sull’obbligo di ri-registrazione per gli elettori (n. 1/2013) e sulla sull’età pensionabile dei giudici (n. 33/2012). Vale inoltre la pena ricordare che in Ungheria molti principi relativi ai diritti umani sono stati elaborati proprio dalla giurisprudenza della Corte, come la famosa sentenza 23/1990 che, partendo dall’interpretazione del principio di inviolabilità della dignità umana, aveva dichiarato la pena di morte incostituzionale.

8 Commissione di Venezia, *Opinion On The Fourth Amendment To The Fundamental Law Of Hungary* Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013). CDL-AD(2013)012.

9 Sentenza n. 12/2013

tale disposizione, ma ha introdotto nuovo comma (37.5)¹⁰ che rende applicabili le limitazioni alle competenze della Corte anche posteriormente al periodo di alto indebitamento pubblico, ma solo in riferimento al periodo stesso. A detta dello stesso governo di Budapest, ciò significa che quando il debito pubblico scende al di sotto del 50% del PIL, la Corte Costituzionale può pronunciarsi sull'illegittimità costituzionale delle disposizioni a carattere finanziario e fiscale di cui al comma 4, ma – in caso di sentenza di accoglimento – con effetti solo parzialmente retroattivi, ovvero inficiando la validità e l'efficacia della norma limitatamente agli effetti prodotti dopo il rientro del PIL nella soglia prefissata. Questa soluzione, incorporata dal Quarto Emendamento nell'art. 37 della costituzione, differisce sostanzialmente da quella precedentemente adottata nelle Disposizioni Transitorie, le quali non prevedevano alcuna possibilità per la Corte di pronunciarsi sulle leggi finanziarie o fiscali approvate durante un periodo di forte indebitamento pubblico, né durante né dopo tale periodo (fatta eccezione per le violazioni dei diritti fondamentali e per i vizi di invalidità formale di cui all'art. 37.4).

Tassazione straordinaria

Sempre in merito all'articolo 37 della costituzione, il Quarto Emendamento aveva qui trasposto il testo dell'annullata Disposizione Transitoria n. 29, inserendo al comma 6 la possibilità per il parlamento di imporre tasse straordinarie per far fronte a spese derivanti da decisioni della Corte Costituzionale, della Corte di Giustizia dell'Unione europea o altre corti, qualora la legge finanziaria non offrisse una sufficiente copertura. Tale autorizzazione sarebbe stata possibile esclusivamente nei periodi di alto indebitamento pubblico (pari o superiore al 50% del PIL). Anche a fronte delle forti critiche della Commissione Europea, il comma 6 dell'art. 37 è stato abrogato dal Quinto Emendamento del 16 settembre 2013.

Limite temporale per l'esame di questioni sollevate in via incidentale

Un'ultima disposizione in materia di giustizia costituzionale riguarda il limite temporale imposto alla Corte per esaminare questioni di legittimità costituzionale sollevate attraverso il procedimento in via incidentale. Il testo del Quarto Emendamento prevedeva un risicato periodo di 30 giorni, poi esteso a 90 dal Quinto Emendamento.

L'amministrazione della giustizia ordinaria

Un altro nodo cruciale è quello dell'amministrazione della giustizia ordinaria. Il Quarto Emendamento traspone nell'articolo 25 della Legge Fondamentale buona parte dell'ex Disposizione Transitoria n. 11, in particolare il ruolo centrale del Presidente dell'Ufficio Giudiziario Nazionale nell'amministrazione dei tribunali e l'assai controversa attribuzione a quest'ultimo del potere di trasferire le cause a una giurisdizione diversa da quella del giudice naturale. Tale misura è stata giustificata dal governo ungherese come volta a ridurre l'accumulo di cause in alcune giurisdizioni e a garantire, tramite una più equa distribuzione dei procedimenti, il diritto a una durata ragionevole del processo. I critici sostengono invece che si tratti di un escamotage per dirottare cause "politicamente sensibili" verso giurisdizioni più compiacenti, servendosi della vicinanza dell'attuale Presidente dell'Ufficio Giudiziario Nazionale al partito FIDESZ. Si tratta in buona parte di una costituzionalizzazione di misure già presenti in disposizioni legislative organiche e ordinarie (Atto CLXII del 2011 sullo status giuridico e la remunerazione dei giudici e Atto CLXI del 2011 sull'organizzazione e amministrazione delle corti di giustizia), anch'esse già

¹⁰ "(5) Nel caso di leggi entrate in vigore in un periodo durante il quale il debito pubblico eccede la metà del prodotto interno lordo, il comma 4 deve essere applicato [limitatamente agli effetti sortiti dalla legge in riferimento] a tale periodo anche quando il debito pubblico non supera più la metà del prodotto interno lordo."

fortemente criticate dalla Commissione di Venezia. Rispetto al precedente testo delle Disposizioni Transitorie però, l'art. 13 dell'emendamento non reintroduce la facoltà del Procuratore Generale di formulare imputazioni presso una corte diversa da quella competente, pratica dichiarata contraria alla CEDU dalla Corte Costituzionale con sentenza 166/2011. Ad ogni modo, a seguito delle numerose pressioni nazionali e soprattutto internazionali, nel giugno 2013 il governo di Orbán ha accettato di avviare la procedura parlamentare per l'abrogazione della norma che conferiva al Presidente dell'Ufficio Giudiziario Nazionale il potere di trasferire le cause. L'abrogazione dell'art. 27.4 è stata inclusa nel Quinto Emendamento e parallelamente sono state modificate le relative disposizioni legislative, inclusi il Codice Civile e il Codice di Procedura Civile. Le modifiche tuttavia non avranno efficacia sui trasferimenti già effettuati.

Protezione della famiglia

Il Quarto Emendamento interviene inoltre su numerose altre questioni relative ai diritti fondamentali dei cittadini: protezione della famiglia, libertà di culto, libertà di espressione, diritto allo studio, diritto ad un alloggio dignitoso. All'articolo L.1 della costituzione concernente la protezione della famiglia viene aggiunta la seguente frase: "I legami familiari devono essere basati sul matrimonio e la relazione fra genitori e figli." Questa precisazione di ispirazione conservatrice del concetto di famiglia va letta in congiunzione con il resto dell'articolo, che definisce espressamente il matrimonio come "l'unione di un uomo e di una donna". Nell'ordinamento ungherese, pertanto, si viene a creare un nesso logico fra una definizione esclusivamente eterosessuale del matrimonio e la protezione costituzionale della famiglia. Molte costituzioni europee (bulgara, lettone, lituana, polacca, ucraina) e persino la stessa CEDU¹¹ specificano che il matrimonio possa avvenire solo fra un uomo e una donna, mentre altre (italiana, romena, irlandese) individuano nel matrimonio il fondamento della famiglia. Nessuna però, ad eccezione della Legge Fondamentale ungherese, contiene *entrambe* le clausole. Similmente a quanto avvenuto con l'interpretazione dell'art. 8 CEDU da parte della Corte di Strasburgo (Schalk e Kopf c. Austria; X e al. c. Austria), la protezione per altre tipologie di famiglia è tuttavia desumibile dall'art. II sulla protezione della dignità umana (articolo al centro dell'attivismo giuridico della Corte fin dalle sue prime sentenze) e dall'art. VI sulla protezione della vita privata e familiare. Inoltre il Codice Civile riconosce alle famiglie di fatto (intese come la convivenza stabile e duratura da almeno un anno di due partner con almeno un figlio in comune) alcuni diritti di proprietà tipici del diritto di famiglia, pur senza garantire a tale nozione di famiglia la stessa rilevanza giuridica di cui gode quella legittima. In tema di unioni civili infine, già l'atto XXIX/2009 (approvato dal governo socialista di Ferenc Gyurcsány) aveva introdotto la possibilità per le coppie omosessuali di registrarsi come unione civile e di godere di tutti i diritti derivanti dal matrimonio, eccettuata la possibilità di adottare figli e prendere uno stesso cognome. Nonostante queste importanti garanzie, la volontà di limitare la piena protezione costituzionale a una restrittiva definizione di famiglia (sposata ed eterosessuale) resta un importante elemento discriminatorio che potrà essere superato – salvo futuri emendamenti – solo attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La libertà di culto

Il Quarto Emendamento modifica anche l'art. VII della Legge Fondamentale sulla libertà di culto e sui rapporti fra Stato e chiese. Trasponendo parte dell'abrogata Disposizione Transitoria 21, esso introduce al comma 2 con riserva di legge organica rinforzata una procedura per il riconoscimento come "chiese" di determinate organizzazioni religiose, da

¹¹ Art.12: "A partire dall'età minima per contrarre matrimonio, l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto."

approvare con i due terzi dei voti del parlamento. Lo status di chiesa riconosciuta dallo Stato conferisce a quest'ultima la capacità di cooperare con le autorità pubbliche a fini di interesse comune e il diritto di ricevere sussidi pubblici. L'enumerazione – non vincolante e non esaustiva – dei criteri per tale riconoscimento è fornita al nuovo comma 4 dell'art. VII, la quale comprende: periodo di attività, supporto pubblico, idoneità alla collaborazione per fini di utilità sociale. L'enumerazione differisce da quella originariamente contenuta nella Disposizione Transitoria 21, la quale prevedeva criteri più controversi, quali il numero dei membri e certe non meglio definite "tradizioni storiche". Una procedura per il riconoscimento dello status ufficiale di "Chiesa" era già presente nella legge cardine sulle confessioni religiose (Atto CCVI/2011), sulla base del quale 17 comunità religiose avevano perso lo status posseduto fino a quel momento. La Corte Costituzionale, con sentenza 6/2013, pur riconoscendo al Parlamento la facoltà di stabilire criteri per il riconoscimento di organizzazioni religiose, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale procedura, laddove non prevedeva sufficienti garanzie e rimedi legali tali da scongiurare il rischio di decisioni arbitrarie da parte dell'organo legislativo. Per questo il testo emendato dell'art. VII prevede al comma 2 la possibilità di presentare un ricorso diretto alla Corte Costituzionale contro le decisioni del Parlamento in materia di riconoscimento. È da notare come la vaghezza del criterio di "idoneità alla collaborazione" lasci ampia discrezione tanto al parlamento, quanto alla Corte.

Comunicazione politica e propaganda elettorale

Prima della modifica operata dal Quarto Emendamento, il comma 3 dell'articolo IX sulla libertà di espressione e di stampa conteneva una semplice riserva di legge organica, la quale affidava ad una legge cardine la legislazione specifica in materia di libertà di stampa, supervisione dei servizi mediatici e mercato dell'informazione. Gli intervenuti emendamenti hanno modificato radicalmente l'impianto del comma, incorporando nel testo costituzionale dettagliate disposizioni sulla comunicazione politica e sulla propaganda elettorale attraverso mezzo televisivo e radiofonico (lasciando inalterata la disciplina su stampa, internet, pubbliche affissioni, ecc.). Il testo del comma 3 – così come modificato dal Quarto Emendamento – sancisce il divieto di comunicazioni politiche a pagamento per tutte le emittenti (esse potranno offrire spazio pubblicitario solo a titolo gratuito) e stabiliva altresì il divieto per le emittenti commerciali di mettere in onda – durante il periodo elettorale – propaganda politica, la quale poteva essere presente solo sulle emittenti pubbliche e a uguali condizioni per tutte le liste nazionali. L'emendamento ricalcava in parte il testo dell'art. 151 dell'Atto del 2012 sulle Procedure Elettorali, annullato dalla Corte Costituzionale prima della sua entrata in vigore con sentenza n. 1/2013, laddove prevedeva il divieto di pubblicare propaganda politica su ogni tipo di media commerciale in periodo elettorale. Anche a seguito di numerose pressioni, il Quinto Emendamento ha finalmente abolito la distinzione fra emittenti pubbliche e private in tema di propaganda elettorale, la quale resterà però a titolo gratuito. La dettagliata disciplina del nuovo comma 3 pare poco consona ad un testo costituzionale e la sua introduzione nell'art. IX – anche in luce della sentenza n. 1/2013 – desta il sospetto che essa rappresenti un tentativo di schermare la disposizione da un possibile nuovo intervento della Corte Costituzionale.

Libertà d'espressione

L'articolo 5 del Quarto Emendamento introduce inoltre allo stesso articolo IX due nuovi commi relativi alla limitazione della libertà d'espressione e alla disciplina dell'*hate speech*:

4. La libertà d'espressione non può essere esercitata allo scopo di ledere la dignità umana altrui.

5. La libertà d'espressione non può essere esercitata allo scopo di ledere la dignità della nazione ungherese o di qualsiasi comunità nazionale, etnica, razziale o religiosa. [...]

Sulla scorta di numerose decisioni della Corte Costituzionale (n. 30/1992, 36/1994, 96/2008) e della raccomandazione n. R (97) 20 del Consiglio d'Europa, il parlamento ungherese ha ritenuto necessario approvare tali disposizioni, che prevedono la possibilità per le persone offese di ricorrere alla giustizia civile in caso di lesione alla loro dignità personale o della comunità cui appartengono. Tale disposizione è compensata dall'Atto V/2013 sul nuovo Codice Civile – anch'esso riformato dal governo di Orbán – il quale definisce la lesione della dignità di una comunità come “qualunque pubblico insulto a un qualche tratto essenziale della personalità dell'offeso, in relazione alla sua appartenenza alla nazione ungherese o a qualsiasi altra comunità nazionale, etnica, razziale o religiosa, tale che risulti estremamente offensiva per la comunità o che insulti in maniera ingiustificata le sue forme di espressione.” Il primo interrogativo suscitato da tale formulazione riguarda il rischio che l'*hate speech* “esercitato allo scopo di ledere la dignità” di una comunità possa venire sanzionato senza tuttavia presentare aspetti di chiara e immediata pericolosità (*clear and present danger*) tali da rendere le misure restrittive – per usare la terminologia della CEDU – “necessarie in una società democratica”. Sarà quindi ancora una volta compito della Corte Costituzionale riconciliare il dettato della Legge Fondamentale con gli impegni presi in ambito internazionale, in particolare il rispetto della CEDU, laddove venisse chiamata a valutare la costituzionalità degli strumenti legislativi volti a contrastare il fenomeno dell'*hate speech* o ad esprimersi su di un ricorso costituzionale diretto formulato sulla base di tale normativa. Un secondo interrogativo è rappresentato dall'inclusione della nazione ungherese fra le comunità protette dalla disciplina del comma 5. Se da un lato è legittima l'obiezione del governo di Budapest alle criticità sollevate dalla Commissione di Venezia, laddove si chiede per quale motivo la maggioranza ungherese non dovrebbe meritare le stesse tutele garantite ai gruppi minoritari,¹² dall'altro lato non è da escludere che il potere politico possa approfittare della poliedricità del concetto di dignità, “riempiendolo così di contenuti imposti 'dall'alto', a livello istituzionale, con la conseguenza di vincolare la libertà di espressione a una sorta di ordine pubblico ideale.”¹³

Istruzione superiore

Altre due materie su cui il Quarto Emendamento va a incidere sono il diritto all'istruzione e l'autonomia degli istituti di istruzione superiore. In merito a quest'ultima, esso modifica il comma 3 dell'art. X della Legge Fondamentale sulla libertà d'insegnamento, subordinando alla potestà regolamentare del governo e alla sua attività di supervisione la gestione finanziaria degli istituti pubblici di istruzione superiore. Seppure il restante contenuto dell'articolo garantisca la piena autonomia nei contenuti e nei metodi di ricerca e insegnamento, è difficile immaginare come uno stretto controllo da parte del governo sull'uso delle risorse non possa non avere ricadute su tale autonomia.

All'articolo XI sul diritto allo studio è invece aggiunto un nuovo comma che autorizza il parlamento a vincolare – per mezzo di legge ordinaria – l'erogazione di borse di studio universitarie all'assunzione dopo la laurea di un impiego o allo svolgimento di un'attività

12 CDL-REF(2013)034-e, §31.

13 Palmira Tanzarella, “L'*hate speech* nella più recente giurisprudenza della corte di Strasburgo,” in *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela* a cura di Diletta Tega, Roma, Armando Editore, 2011: p. 153.

imprenditoriale da parte del beneficiario all'interno del territorio ungherese per un determinato periodo di tempo. Una dettagliata normativa in materia era già stata adottata con decreto governativo 2/2012, il quale prevedeva che gli studenti beneficiari di borse di studio statali dovessero sottoscrivere un contratto che li obbligava a svolgere, dopo la conclusione degli studi, un'attività professionale in Ungheria per un periodo di durata doppia rispetto al periodo di studio in questione, entro un termine di 20 anni dalla laurea. Il Commissario per i Diritti Fondamentali (Ombudsman) ha sollevato una questione di legittimità costituzionale, contestando il decreto sia sul piano formale che sostanziale. Con sentenza n. 32/2012 la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della norma impugnata per motivi formali (poiché la limitazione di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto allo studio e il diritto alla libera scelta di una professione, possono essere limitati solo per mezzo di un atto legislativo parlamentare), senza pertanto scendere nel merito della norma. In risposta a tale sentenza, il governo ha presentato al parlamento un emendamento alla legge organica sull'istruzione superiore, approvato il 12 luglio 2012, il quale riproponeva invariato il testo del decreto. Il Commissario per i Diritti Fondamentali ha nuovamente sollevato una questione di legittimità costituzionale, ma il nuovo comma dell'art. XI della Legge Fondamentale ha in pratica assicurato una solida copertura costituzionale *ex post* all'emendamento del 12 luglio 2012, pur lasciando alla Corte un minimo margine nel valutare la proporzionalità delle limitazioni prescritte dal legislatore. Secondo il governo ungherese, inoltre, non ci sarebbero in alcun modo i presupposti per una violazione dei diritti allo studio e alla libera scelta di una professione (rispettivamente artt. XI.2 e XII.1), poiché il beneficiario del sostegno pubblico potrebbe comunque intraprendere una professione all'estero, a patto di ripagare quanto ricevuto dallo Stato entro 20 anni dalla laurea.

Senza fissa dimora

Allo scopo di far fronte al massiccio e crescente problema delle persone senza fissa dimora, il Quarto Emendamento inserisce nell'art. XXII sul diritto all'abitazione una norma di natura essenzialmente promozionale, la quale sancisce l'obbligo per lo Stato di impegnarsi a garantire un alloggio dignitoso ai tutti i senzatetto (nuovo art. XXII.2). Il legislatore aggiunge inoltre che – per motivi di ordine, sicurezza e salute pubblica, nonché per tutela del valore culturale di un luogo – un atto del parlamento o un'ordinanza locale potranno vietare ai senza fissa dimora di stabilirsi in alcune aree di suolo pubblico (nuovo art. XXII.3). Tali aree potranno comprendere stazioni ferroviarie e metropolitane, o le zone antistanti a edifici pubblici o di particolare valore culturale. L'emendamento ripropone in buona parte il contenuto dell'articolo 186 dell'Atto II/2012 sulle Contravvenzioni e Altre Disposizioni Collegate, annullato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 38/2012, seppure con importanti differenze: l'atto annullato criminalizzava il domicilio permanente in qualsiasi area pubblica senza distinzioni, e lasciava ampia discrezionalità ai poteri pubblici, poiché non enumerava le motivazioni sulla base dei quali tale divieto sarebbe stato ammissibile. Da questo punto di vista si può pertanto considerare il testo del nuovo comma 3 art. XXII un miglioramento rispetto alla precedente normativa. Occorre però ricordare che la motivazione della Corte nella sentenza citata abbia ritenuto il divieto per i senza tetto di risiedere in aree pubbliche come lesivo della dignità umana in linea di principio. Secondo i giudici ungheresi, infatti, il fenomeno dei senzatetto rappresenta un problema sociale che lo Stato deve gestire per mezzo di misure di amministrazione e sostegno sociale, non di carattere punitivo. Sulla base di tale ragionamento, è pertanto ipotizzabile che la nuova normativa – se approvata sotto forma di legislazione ordinaria invece che come emendamento costituzionale – avrebbe probabilmente incontrato il giudizio contrario della Corte.

Il regime comunista

Il Quarto Emendamento infine traspone l'intera sezione delle Disposizioni Transitorie sulla condanna del regime comunista in un nuovo articolo, l'articolo U, nella parte sui principi fondamentali. Esso contiene le stesse disposizioni del precedente (condanna morale, corresponsabilità del partito successore – ovvero il maggiore partito d'opposizione, creazione del Comitato di Memoria Nazionale, apertura degli archivi, riduzione delle pensioni dei leader comunisti, riapertura dei termini per la prescrizione dei gravi reati non puniti per motivi politici), aggiungendo due nuovi elementi: l'esclusione di nuovi risarcimenti finanziariamente onerosi per lo stato e il deposito presso archivi pubblici di tutto il materiale documentario appartenuto al partito comunista e alle organizzazioni facenti capo ad esso. Questo lungo articolo è analogo a simili risoluzioni o atti normativi approvati in numerosi paesi ex-comunisti dopo il 1989.¹⁴ Nessuno di questi provvedimenti, tuttavia, è mai stato elevato a rango costituzionale, prevedendo al massimo un breve riferimento nel preambolo (cosa che la Legge Fondamentale ungherese già fa). Inoltre, la decisione di riaprire i termini di prescrizione cozza contro una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha fatto della continuità e della certezza del diritto il principio cardine del nuovo regime democratico. Resta infine da chiedersi se e in quali termini sia opportuno introdurre più di vent'anni dopo la transizione democratica misure volte a identificare responsabilità individuali, anche sulla scorta della recente giurisprudenza CEDU che con il passare del tempo ha via via ristretto il margine di apprezzamento degli stati firmatari nell'adottare misure di giustizia di transizione.¹⁵

Conclusione

Il Quarto Emendamento ricalca in buona sostanza il contenuto delle annullate Disposizioni Transitorie, seppur introducendo – al netto delle disposizioni abrogate dal Quinto Emendamento – gli importanti elementi di novità qui illustrati. In linea di principio la novellazione costituzionale degli ultimi due emendamenti sembra consolidare la pratica del governo di Budapest di costituzionalizzare norme solitamente considerate materie riservate alla legislazione ordinaria, rendendole pertanto immuni al controllo della Corte Costituzionale. A ciò va aggiunto che numerose delle disposizioni introdotte erano già state presentate come leggi ordinarie e dichiarate illegittime dalla Corte. Nonostante il conflitto fra la Corte Costituzionale e il Parlamento sia andato scemando negli ultimi mesi, tale normalizzazione non è certo riconducibile a un mutamento della condotta del governo o dell'Assemblea Nazionale, bensì alla nomina da parte del partito di maggioranza FIDESZ di giudici costituzionali provenienti dalle proprie file. Va infatti ricordato che con la nuova Legge Fondamentale è stato abolito il vincolo che imponeva un accordo multipartitico per l'elezione di nuovi giudici costituzionali e il loro numero riportato da 11 a 15, consentendo al partito di maggioranza di nominare in brevissimo tempo nuovi giudici vicini alle proprie posizioni. Inoltre, la rimozione del limite d'età (70 anni) al raggiungimento del quale il mandato di un giudice costituzionale terminava automaticamente, approvata il 2 dicembre scorso con un emendamento alla legge sulla Corte Costituzionale, ha permesso a cinque dei neoeletti giudici di rimanere in carica fino al compimento del loro mandato duodecennale. Alla luce della presente situazione, un'armonia istituzionale fra la

14 Quali l'Atto sull'illegalità del regime comunista e sulla resistenza ad esso del 1993 in Repubblica Ceca, l'Atto sull'Istituto della Memoria Nazionale del 1998 in Polonia, la Legge sulla sospensione dei termini di prescrizione dei crimini del Partito Socialista Unificato di Germania del 1993.

15 Ad esempio *Ādamsons c. Lettonia* (n. 3669/03), 24 giugno 2008, *Bobek c. Polonia* (n. 68761/01), 17 luglio 2007 e soprattutto *Vajnai c. Ungheria* (n. 33629/06) 8 luglio 2008.

Corte e il solido asse governo-parlamento non sarebbe pertanto da accogliere come sintomo di una positiva soluzione del conflitto inter-istituzionale, ma piuttosto come la perdita del ruolo contro-maggioritario della Corte a seguito di un'egemonizzazione di quest'ultima da parte della maggioranza parlamentare.

Desti inoltre preoccupazione la leggerezza e la frequenza con cui il parlamento è finora intervenuto sulla costituzione. Grazie a una schiacciante maggioranza nell'Assemblea Nazionale, il partito FIDESZ ha potuto non solo approvare una nuova legge fondamentale senza il consenso dei partiti di opposizione, ma possiede inoltre i due terzi necessari per operare in totale autonomia qualsiasi modifica costituzionale ritenga opportuna. Questo ha fatto sì che il testo costituzionale, pensato come documento "rigido", si sia fatto sempre più flessibile e alla mercé di esigenze politiche del momento, perdendo quel ruolo di riferimento fondamentale e invalicabile per la legislazione ordinaria, propria di uno stato costituzionale di diritto. Il rischio evidente che tale tendenza comporta è lo stravolgimento della gerarchia delle fonti normative, laddove una costituzione facilmente emendabile viene subordinata alla produzione legislativa e regolamentare, similmente a quanto avveniva nel precedente ordinamento socialista.

** Dottore magistrale in Scienze Politiche presso la Central European University, Budapest.