

## Baka c. Ungheria: Strasburgo condanna il prepensionamento del Presidente della Corte suprema per le opinioni espresse\*

di Chiara Bologna\*\*  
(18 luglio 2014)

Nella decisione *Baka v. Hungary* del 27 maggio 2014 la seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto in contrasto con la Cedu la cessazione anticipata dall'incarico di Presidente della Corte suprema subita dal ricorrente András Baka. A poco più di un mese dalla decisione con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Ungheria per la sostituzione del Garante per la protezione dei dati personali (v. *Commissione c. Ungheria*, C-288/12, 8 aprile 2014), anche la Corte di Strasburgo censura il governo Orbán per un caso analogo.

Nell'ambito delle radicali riforme realizzate dalla coalizione Fidesz-KDNP, titolare come noto dei due terzi dei seggi parlamentari dopo le elezioni dell'aprile 2010, la Corte suprema ungherese è stata sostituita, con la revisione costituzionale del 2011, dalla *Kúria*. Nonostante tale organo svolga sostanzialmente le medesime funzioni della Corte suprema, sulla base di alcune norme transitorie è stato stabilito che si dovesse comunque dar luogo a nuove elezioni del Presidente della *Kúria* facendo cessare dal proprio incarico il giudice Baka tre anni prima della scadenza naturale.

Secondo il giudice, ricorrente alla Corte di Strasburgo, tale disciplina transitoria è stata adottata in conseguenza delle osservazioni da lui sollevate nei confronti delle riforme del potere giudiziario proposte dalla nuova maggioranza (S. Benvenuti, *La riforma del sistema giudiziario ungherese tra recrudescenze autoritarie e governance europea*, in *Nomos*, 3/2012) che mostrerebbe dunque, in questa vicenda, il *modus operandi* dei regimi illiberali che estromettono i loro oppositori. Dopo una lunga serie di critiche avanzate dal giudice attraverso atti istituzionali e dichiarazioni pubbliche, in effetti, il Parlamento ungherese il 30 dicembre 2011 ha approvato una disposizione di rango costituzionale (sez. 11(2) delle Disposizioni Transitorie della Legge Fondamentale di Ungheria) in base alla quale con l'entrata in vigore della nuova Legge Fondamentale, fissata per il primo gennaio 2012, sarebbe terminato il mandato del Presidente della Corte suprema.

La Corte di Strasburgo ritiene che nel caso di specie siano stati violati sia l'art. 6 sia l'art. 10 della Cedu. Il ricorrente lamenta in effetti, tra le varie violazioni della Convenzione, la mancata possibilità di tutelare i propri diritti davanti a un giudice a causa del carattere costituzionale delle norme che prevedono le nuove elezioni del Presidente della *Kúria*. Dal rango costituzionale delle disposizioni è derivata infatti l'impossibilità materiale di impugnarne la legittimità e dunque di vedere tutelati davanti a un giudice i diritti civili coinvolti, come richiesto dall'art. 6 Cedu. Il giudice Baka parallelamente, al di là delle mancate garanzie procedurali, lamenta che nel merito sia stata violata la sua libertà di espressione, essendo la prematura conclusione del mandato conseguenza delle critiche mosse alle riforme sostenute dalla maggioranza.

Per quanto concerne la violazione del "diritto a un giudice" garantito dall'art. 6 Cedu la Corte di Strasburgo respinge le argomentazioni del governo ungherese secondo il quale sarebbero presenti le condizioni, indicate dalla Grande Camera nel caso *Eskelinen c. Finlandia* del 19 aprile 2007, necessarie a superare la presunzione di applicabilità dell'art. 6 alle controversie relative ai dipendenti pubblici. In base a tale giurisprudenza l'art. 6 si applicherebbe infatti anche ai *civil servants* a meno che la legislazione nazionale non escluda esplicitamente la tutela giurisdizionale per quella determinata categoria del

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

pubblico impiego e tale esclusione sia giustificata da «obiettive e peculiari necessità della pubblica amministrazione» (F. Gambini, *art. 6, Commentario breve alla Cedu*, a cura di S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, Padova, Cedam, 2012, 179).

Nel caso di specie, secondo la Corte edu, manca nell'ordinamento ungherese un'esplicita esclusione alla tutela giurisdizionale per le vicende relative al rapporto di lavoro dei giudici della Corte suprema: l'"accesso a un giudice" è stato impedito non da un'esplicita preclusione, ma piuttosto, sostanzialmente, dal fatto che la norma in oggetto fosse di rango costituzionale e «pertanto non soggetta a alcuna forma di *judicial review*» (v. *Baka v. Hungary*, § 75). La Corte afferma poi che, pur assumendo che la presenza di una norma costituzionale equivalga a un'esplicita limitazione alla tutela giurisdizionale del rapporto di lavoro dei giudici della Corte suprema, non può comunque ritenersi soddisfatta la seconda condizione richiesta. Nel caso analizzato infatti, secondo i giudici, il governo ungherese non ha addotto nessun argomento che mostrasse come «l'oggetto del conflitto, relativo alla cessazione prematura del mandato del ricorrente come Presidente della Corte suprema, fosse legato all'esercizio del potere dello Stato in modo tale che l'esclusione delle garanzie previste dall'art. 6 fosse oggettivamente giustificata» (*ivi*, § 77).

Ad essere violato nel caso di specie è anche, come si diceva, l'art. 10 Cedu. La Corte di Strasburgo a tal proposito respinge le argomentazioni del governo ungherese, secondo cui non vi sarebbe stata interferenza con la libertà di espressione: la cessazione dall'incarico del ricorrente sarebbe dovuta infatti ai cambiamenti apportati alla suprema autorità giudiziaria ungherese con la revisione costituzionale e non alle opinioni da lui espresse. Al contrario, secondo i giudici europei, il fatto che la proposta di eleggere un nuovo Presidente della *Kúria* sia maturata solo dopo una lunga serie di critiche avanzate dal giudice Baka dimostra come la cessazione dall'incarico sia ad esse correlata. Ne è prova anche il fatto che lo stesso Ministro della giustizia avesse in precedenza affermato che, vista l'analogia di funzioni tra la *Kúria* e la Corte suprema, la nuova disciplina «non avrebbe fornito fondamento giuridico per mutare la persona del Presidente» (*ivi*, § 18).

La volontà di una rimozione *ad personam* è evidente anche alla luce dell'introduzione di un nuovo criterio per essere eletti nella *Kúria*: l'aver ricoperto la funzione di giudice all'interno del territorio ungherese per almeno cinque anni. Il ricorrente, infatti, avendo svolto la maggior parte della propria carriera nella Corte europea dei diritti dell'uomo, non soddisfa tale requisito (*ivi*, §§ 93-94).

Premessa l'avvenuta ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente, la Corte è chiamata ad applicare il test triadico previsto dall'art. 10 secondo cui ogni limitazione a tale diritto può avvenire solo se prescritta dalla legge, se volta a perseguire uno dei fini legittimi indicati nella Convenzione e solo qualora l'eventuale limitazione costituisca una misura necessaria in una società democratica.

Nell'applicazione dell'art. 10 Cedu lo status di *fonctionnaire public*, e in particolare di giudice, ha rappresentato in diverse occasioni il presupposto per specifiche limitazioni alla libertà di espressione. In riferimento ai magistrati, in particolare, l'art. 10 prevede esplicitamente, nel catalogo dei fini che possono giustificare limitazioni alla libertà di espressione, quello di «garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario», costituendo il presupposto per un peculiare dovere di riserbo che i giudici sono chiamati a rispettare (es. *Altin c. Turchia*, 6 aprile 2000). Nella decisione commentata, tuttavia, la Corte edu non rievoca tale giurisprudenza e al contrario sottolinea come nel caso *de quo* sia necessario sottoporre a scrutinio *stretto* l'azione del governo ungherese a causa del legame esistente, nel caso analizzato, tra la tutela della libertà di espressione del giudice e l'indipendenza del potere giudiziario. Nel constatare la violazione della Cedu la Corte utilizza, tuttavia, argomentazioni già emerse nella sua giurisprudenza sulla libertà di espressione dei magistrati e, in riferimento al citato test ex art. 10, si sofferma direttamente

sul terzo elemento ritenendo che la limitazione alla libertà di espressione del ricorrente non sia certamente «necessaria in una società democratica».

L'organizzazione del potere giudiziario è infatti una *questione di pubblico interesse* e in quanto tale il relativo dibattito merita di essere alimentato da tutti, inclusi i magistrati, «anche nel caso in cui abbia implicazioni politiche» (v. *Baka v. Hungary*, § 99; *Kudeshkina v. Russia*, 26 febbraio 2009, § 86). Nel caso di specie, peraltro, come ricorda la Corte, le osservazioni sulle proposte legislative del ricorrente «non costituivano solo un suo diritto ma anche un suo dovere» (*Baka v. Hungary*, §100) in quanto parte integrante delle sue funzioni: la normativa vigente dal 1997 assegnava infatti al Presidente della Corte suprema anche il ruolo di Presidente del Consiglio nazionale di giustizia, prevedendo esplicitamente per quest'ultimo l'obbligo di esprimere opinioni sulle proposte di legge che avessero effetti sul potere giudiziario.

La prematura sostituzione del giudice Baka ha inoltre, sottolineano i giudici, un *chilling effect*, un *effetto inibitore* sul futuro esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte del ricorrente e degli altri giudici che, intimoriti dalla rimozione del Presidente della Corte suprema, sarebbero scoraggiati dal fare in futuro «osservazioni critiche circa istituzioni e politiche pubbliche per il timore di perdere il proprio ufficio», producendo delle conseguenze «che lavorano a detrimento dell'intera società» (v. *Baka v. Hungary*, §101; *Wille v. Liechtenstein*, 28 ottobre 1999, § 50).

Nel caso di specie, come evidente, la Corte edu sembra valorizzare una lettura "funzionalista" della libertà di espressione, lettura tradizionalmente presente nella sua giurisprudenza (G.E. Vigevani, *Libertà di espressione e discorso politico tra Corte europea e Corte costituzionale*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, p. 467). In quest'ultima, infatti, vicino alla dimensione puramente "individualistica" della libertà di espressione, quale mezzo per il pieno sviluppo della personalità del singolo, emerge una ricostruzione che esalta l'esercizio di tale libertà nell'interesse generale, sottolineandone la centralità in una società democratica quale strumento essenziale di pluralismo. Nel caso analizzato in effetti, più che in tanti altri, la violazione dell'art.10 non rappresenta solo un'interferenza con l'esercizio del diritto di un singolo, ma lo strumento, come ha riconosciuto la Commissione Venezia rievocata dalla stessa Corte di Strasburgo, «per minacciare l'indipendenza del potere giudiziario» (v. *Baka v. Hungary*, § 49).

\*\* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato – Università di Bologna