



## Ungheria. Approvata la nuova Costituzione

di *Elena Sorda*

Lunedì 19 aprile 2011 il Parlamento ungherese ha approvato una nuova [Costituzione](#) contando su duecentosessantadue voti a favore, quarantaquattro contrari e un astenuto; settantanove deputati dell'opposizione hanno invece scelto di non partecipare alle votazioni restando fuori dall'aula. Il nuovo testo, sottoscritto il 25 aprile dal Capo di Stato magiaro, Pál Schmitt, entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2012 sostituendo la [carta costituzionale precedente](#), approvata nel 1949 e modificata nel 1989, antecedentemente alle prime elezioni democratiche tenutesi nel 1990.

L'approvazione della nuova Costituzione, da tempo preannunciata dal *premier* Viktor Orbán, è stata possibile grazie all'ampia maggioranza di cui gode la coalizione formata da Fidesz (Alleanza dei giovani democratici) e KDNP (partito di orientamento cristiano democratico), ma ha destato numerose polemiche in ambito nazionale e internazionale.

La bozza della nuova Costituzione è stata elaborata da una commissione composta esclusivamente da esponenti della coalizione di maggioranza. L'opposizione ha partecipato alle discussioni del testo in sede parlamentare, ma, mentre tutti i novantanove emendamenti proposti dai membri di Fidesz e KDNP sono stati accolti, solo uno di quelli avanzati dall'opposizione è stato approvato.

Il nuovo testo costituzionale è composto da centocinque articoli che seguono una numerazione peculiare: le disposizioni della prima parte, sui principi fondamentali, sono segnate da lettere (da A a T), quelle della seconda, su diritti e doveri, sono individuate con numeri romani (da I a XXXI), infine gli articoli della terza parte, sull'organizzazione dello Stato, seguono i numeri arabi (da 1 a 54).

Uno degli elementi che emerge con chiarezza è il riferimento ai valori cristiani: si pensi al preambolo (dove ci si riferisce al cristianesimo come fondamentale per la preservazione della nazione) o all'art. II, che tutela la vita del feto al momento del concepimento. A tal proposito va rilevato che in Ungheria l'aborto è stato reso lecito da una legge del 1953 che l'attuale *premier* Orbán ha dichiarato di non voler abrogare, ma tale dichiarazione appare poco credibile alla luce del contenuto del nuovo art. II. Non diverso è l'approccio in materia di unioni omosessuali: l'art. L definisce il matrimonio come l'unione fra uomo e donna ponendo così un limite espresso al riconoscimento del coniugio fra persone dello stesso sesso.

La sovranità è sempre attribuita al popolo (art. B) e non sono state oggetto di modifica né la forma di stato (repubblicana), né quella di governo (parlamentare).

Altre novità degne di nota sono la previsione del cd. ergastolo effettivo – cioè senza possibilità di riduzioni di pena – comminato per i reati dolosi più gravi (art. IV), o ancora il diritto al risarcimento del danno riconosciuto in capo a coloro che sono stati privati della propria libertà personale illegittimamente (art. V). Particolare tutela viene poi data ai soggetti deboli, quali anziani, bambini, donne o disabili. Nell'art. XIX si fa inoltre espresso riferimento al sistema pensionistico statale, la cui introduzione, avvenuta nel corso del 2010, è stata accompagnata da molte polemiche.

Numerosi sono anche i cambiamenti introdotti nel funzionamento della giustizia costituzionale. I giudici, la cui nomina spetta al Parlamento, passano da undici (in carica per nove anni) a quindici (in carica per dodici anni). Per quel che riguarda le modalità di accesso, viene eliminata l'*actio popularis*, tramite cui qualsiasi persona, anche senza un interesse diretto, poteva adire la Corte per sindacare ogni atto legislativo che ritenesse contrario a Costituzione. Il controllo astratto successivo potrà essere richiesto dal governo, da un quarto dei membri del Parlamento o dal Difensore civico (*Ombudsman*); quello preventivo potrà essere richiesto, oltre che dal

Presidente della Repubblica (unico soggetto legittimato fino ad ora), anche dal Parlamento. Particolare è il contenuto dell'art. 37 che, fintanto che il debito pubblico nazionale sarà superiore al 50% del PIL, limita il sindacato della Corte costituzionale in materia di leggi finanziarie e tributarie alla sola valutazione legata alla violazione di alcuni diritti, quali dignità umana, libertà di pensiero, diritto alla vita e protezione dei dati personali. Quest'ultimo aspetto conferma una tendenza già manifestatasi pochi mesi fa quando il Parlamento magiaro aveva modificato la Costituzione proprio riducendo le competenze della Corte in materia di tassazione e fondi pubblici (si veda [DPCE online n. 1/2011](#)).

Uno degli elementi più problematici, secondo alcuni commentatori, riguarda la possibilità che la nuova Costituzione darà all'attuale maggioranza di controllare alcune istituzioni pubbliche di centrale importanza ben oltre il termine della legislatura in corso (2014). È il caso, ad esempio, del Consiglio fiscale, all'interno del quale alcune figure cardine, di nomina governativa, termineranno il mandato nel 2022.

Forse non è quindi un caso che, in seguito all'approvazione della nuova Costituzione, il consenso nei confronti del Governo Orbán è diminuito, ma continua ad essere notevole. A prescindere da questo, la nuova Costituzione non sarà sottoposta a referendum popolare anche se molti cittadini avrebbero auspicato tale soluzione.

Sulla nuova Costituzione e sul procedimento seguito per la sua adozione hanno avuto occasione di pronunciarsi anche organismi sovranazionali.

Il 28 marzo la Commissione di Venezia, adita dal *premier* Orbán e dal Ministro della pubblica amministrazione e della giustizia, Tibor Navracsics, ha emesso un [parere in merito al progetto del nuovo testo costituzionale](#) concentrandosi in particolar modo su tre questioni: il primo quesito riguardava la misura in cui l'introduzione nella Costituzione di diritti previsti nella Carta dei diritti fondamentali avrebbe potuto rafforzare la tutela dei diritti in Ungheria e contribuire a rafforzare la protezione comune europea dei diritti stessi; il secondo quesito concerneva il ricorso preventivo presso la Corte costituzionale e in particolare i soggetti titolari dell'azione e gli effetti della pronuncia rispetto all'attività legislativa del Parlamento; infine, l'ultimo quesito concerneva la portata della *actio popularis* (ricorso fatto *ex post* presso

il giudice costituzionale, che, come si è detto, la precedente Costituzione permetteva ad ogni cittadino).

La Commissione, in via preliminare, ha fatto presente che ogni forma di tutela dei diritti, in linea con gli *standard* comunitari e internazionali, era da ritenersi auspicabile. Ha però anche fatto notare di essere stata chiamata a emettere il proprio parere senza che le fosse stato tempestivamente inviato il progetto della nuova Costituzione (reso pubblico solo a metà marzo) e che, in generale, il procedimento seguito per elaborarla e approvarla denotava una sostanziale mancanza di trasparenza e un insufficiente dibattito pubblico. Ha poi visto con sfavore la conservazione<sup>3</sup> delle limitazioni alle competenze della Corte costituzionale introdotte nel novembre del 2010.

Entrando poi nello specifico delle questioni sollevate, la Commissione di Venezia ha dichiarato di non ritenere opportuno che il nuovo testo costituzionale recepisce integralmente la Carta dei diritti europea perché questo avrebbe potuto dare luogo a possibili problemi e divergenze di carattere interpretativo; ha invece auspicato che la Carta fosse utilizzata come fonte di ispirazione per la nuova Costituzione. Per quanto concerne il ricorso in via preventiva, la Commissione ha suggerito, da un lato, che questa facoltà fosse attribuita solo al Capo dello Stato, a un gruppo di parlamentari e a determinati organi indipendenti, in modo tale da evitare un'eccessiva politicizzazione dello strumento giuridico, dall'altro che il ricorso potesse essere sollevato solo nel periodo temporale che intercorre fra l'approvazione di una legge e la sua entrata in vigore. Infine, rispetto alla *actio popularis*, la Commissione di Venezia ha affermato che, considerando la mole di lavoro che questo ricorso ha sempre comportato per il giudice costituzionale, era ammissibile espungerla dalla nuova Costituzione, ma che sarebbe stato comunque preferibile conservare l'istituto pur circoscrivendone la portata.

Più di recente, in occasione della seduta plenaria del 5 luglio, il Parlamento europeo ha votato [una risoluzione relativa al testo della nuova Costituzione magiara](#). I dibattiti preliminari hanno mostrato una forte contrapposizione fra coloro che ritenevano che le istituzioni comunitarie non potessero limitare in alcun modo la sovranità degli Stati membri in materia costituzionale e coloro che invece

sostenevano che fosse necessario l'intervento dell'Unione europea laddove i Paesi che la compongono ne disattendano i valori e principi cardine.

Nella risoluzione si fa in primo luogo riferimento all'adesione dell'Ungheria all'Unione europea, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ad altri documenti internazionali che impongono allo Stato di promuovere la democrazia e i diritti umani, nonché di attuare i principi cardine di separazione dei poteri e di equilibrio fra le istituzioni; viene poi ricordato che, a livello comunitario, è fondamentale che i Paesi membri rispettino, nelle proprie Costituzioni, i valori e i principi fondanti dell'Unione, tanto che ad alcuni Stati è stato imposto di modificare le proprie carte fondamentali per poter accedere all'Unione.

Si osserva altresì che il nuovo testo costituzionale non solo è stato elaborato in tempi eccezionalmente brevi, senza coinvolgere l'opposizione e senza adottare un procedimento trasparente, ma è stato anche approvato solo grazie ai voti della maggioranza, segno del fatto che la Carta adottata non gode di un consenso ampio e trasversale. Sono inoltre richiamati i pareri negativi espressi da organizzazioni non governative, da altri Paesi dell'Unione, nonché dalla Commissione di Venezia.

Entrando nel merito del contenuto della Costituzione, la risoluzione evidenzia alcuni aspetti problematici, come il rischio che le norme introdotte in materia giudiziaria possano ledere il principio di indipendenza dei giudici e danneggiare il sistema di controllo dei poteri, o la mancata inclusione di alcune norme fondamentali che l'Ungheria deve rispettare (fra gli altri vengono richiamati il divieto di pena di morte, il divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale o il divieto di sospendere o limitare l'esercizio dei diritti in base a ordinanze speciali); oggetto di critica sono anche alcune disposizioni, quali quelle relative alla nozione di famiglia o alla tutela del feto, che si ritiene possano dare luogo a discriminazioni nei confronti di alcune categorie di soggetti come le donne, le minoranze religiose, etniche o sessuali, le famiglie monoparentali o le coppie di fatto.

La risoluzione del Parlamento interviene anche sul preambolo della Costituzione magiara; in primo luogo, rileva che il valore vincolante attribuitogli potrebbe dare luogo a problemi in materia di interpretazione e certezza giuridica, in secondo luogo sottolinea come alcuni impegni assunti dallo Stato, specie in materia

di tutela dei propri cittadini residenti all'estero, potrebbero essere visti da altri Paesi come un'ingerenza nella propria sovranità.

La risoluzione fa riferimento anche all'inserimento di un espresso riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sostenendo, come già aveva fatto la Commissione di Venezia, che questo potrebbe dare luogo a notevoli problemi in materia di attribuzione di competenze fra organi e istituzioni nazionali e comunitari.

La risoluzione si chiude con l'auspicio che l'Ungheria proceda quanto prima a modificare la propria Costituzione o a introdurre leggi costituzionali che ne integrino le carenze, facendo particolare attenzione ai problemi oggetto della risoluzione stessa. Viene altresì assegnato alle commissioni competenti l'incarico di seguire l'evoluzione della questione, collaborando con il Consiglio d'Europa e con la Commissione di Venezia, al fine di valutare se e come lo Stato magiaro interverrà sulle problematiche oggetto della risoluzione.