



Ungheria: la prospettiva del conflitto costituzionale si affaccia dopo le primarie di coalizione, il cui esito mette in seria difficoltà la maggioranza Fidesz in vista delle vicine elezioni parlamentari*

di Simone Benvenuti**

Il terzo quadrimestre del 2021 ha confermato la crescente difficoltà di Fidesz a neutralizzare la volontà delle opposizioni di mettere fine al corso orbaniano in occasione delle elezioni di aprile ormai prossime. A complicare la posizione della maggioranza è il contesto dell'attuale frangente storico: l'irrigidirsi del fronte europeo nell'utilizzo dell'arma finanziaria, il modificarsi della situazione globale rispetto a solo un anno fa (a partire, come si è già detto in altra sede, dalla conclusione di un lungo ciclo politico in Germania), l'acuirsi delle conseguenze sociali ed economiche della pandemia (ragion per cui il Governo si è rassegnato a [prendere parte nuovamente](#) al programma europeo di acquisto dei vaccini da cui si era invece tirato fuori solo pochi mesi fa).

La situazione dei fondi UE e il suo impatto a livello interno

Sul versante europeo, l'Ungheria di Orbán appare ormai sempre più isolata. Il **9 settembre**, il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sui diritti LGBTIQ dove, tra le altre cose, “[r]equests that the Commission address the discrimination suffered by the LGBTIQ community in Poland and Hungary in order to urge the Member States to correctly apply and respect the EU legislation on this matter; calls on the Council to resume discussions on proceedings against Poland and Hungary under Article 7 TEU, including on LGBTIQ rights; recalls its position of 17 September 2020 and calls on the Commission to make full use of the tools available to it, to address the clear risk of a serious breach by Poland and Hungary of the values on which the Union is founded, in particular expedited infringement procedures and applications for interim measures before the Court of Justice, as well as budgetary tools; calls on the Commission to continue to keep Parliament regularly informed and closely involved”. Il Ministro della Giustizia ungherese Judit Varga ha [reagito](#) denunciando l'infondatezza della posizione politica espressa

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professore associato di diritto pubblico comparato – Università Roma 3.

dalla risoluzione. Successivamente, il **30 settembre**, una [delegazione](#) di parlamentari europei si è recata a Budapest dove ha incontrato, oltre ai rappresentanti del Governo e di altre istituzioni, anche membri dell'opposizione (in particolare il sindaco di Budapest Karácsony), accademici, giornalisti e rappresentanti di organizzazioni non governative.

Ma è sul fronte dei rapporti con la Commissione in relazione all'erogazione dei fondi UE che i rapporti tra Governo e Unione europea si sono fatti più incandescenti. Il **28 settembre**, il Ministro degli Esteri Péter Szijjártó ha [definito](#) ricattatoria la decisione della Commissione europea di [ritardare](#) ulteriormente il trasferimento all'Ungheria dei fondi europei del piano per la ripresa, pari a trentaquattro miliardi in prestiti e poco più di sette miliardi in sovvenzioni, aggiungendo che la condizione finanziaria dell'Ungheria permette comunque di superare le difficoltà del momento: “We have way enough money to start those projects, which would have been covered by EU bonds. Yes, we can do it without [EU funds]”. A sua volta, il portavoce del Governo Zoltán Kovács, nel lamentare il carattere politico delle decisioni della Commissione, ha [sostenuto](#) che i fondi dovuti “are not aid-type donations, this money is due to Hungary, which should be provided by the European Union on a contractual basis, in the principle of mutual benefits”. Successivamente, in occasione della consueta [conferenza stampa](#) di fine anno tenutasi il **21 dicembre**, il Primo ministro Orbán ha definito la sospensione del trasferimento dei fondi del piano (che il leader del fronte delle opposizioni ha annunciato nel frattempo di voler [rinegoziare](#) in caso di vittoria elettorale) un “brutale sabotaggio”.

Peraltro, bisogna ricordare come la Commissione si sia sino ad ora astenuta dall'avvalersi del meccanismo di condizionalità, essendo per tale ragione oggetto il **29 ottobre** di un [ricorso in giudizio](#) del Parlamento europeo per tale omissione su [iniziativa](#) del Presidente Sassoli e della [Presidenza della commissione JURI](#). Tuttavia, il **19 novembre** la Commissione ha fatto un [primo passo](#) inviando all'Ungheria e alla Polonia [lettere informali di richiesta di informazioni](#) necessarie per l'attivazione del meccanismo, mentre in un'[intervista](#) del **14 dicembre** la vicepresidente della Commissione europea responsabile per le politiche sui valori e la trasparenza, Věra Jourová, ha affermato che la Commissione “has no doubt as to the full legality of the Budget Conditionality Regulation and has expressed this very clearly to the Court in the ongoing proceedings. But of course in our Union, which is based on the rule of law, the last word belongs to the Courts”.

In effetti, una delle ragioni della iniziale ritrosia della Commissione è il fatto che è in corso di fronte alla Corte di giustizia UE il giudizio sul ricorso per annullamento da parte di Ungheria e Polonia proprio del meccanismo di condizionalità, il cui esito è atteso per l'inizio del 2022. Il **2 dicembre**, l'Avvocato generale della Corte di giustizia UE Manuel Campos Sanchez-Bordona ha reso le [conclusioni](#) nel caso riguardante il meccanismo di condizionalità, rigettando il punto di vista di Ungheria e Polonia che ne richiedevano l'[annullamento](#). Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale, respingendo l'argomento che metteva in questione la chiarezza della nozione di “violazione del rule of law”, ha ritenuto allo stesso tempo che il meccanismo “does not apply to all breaches of the rule of law, but only those that are directly linked to the implementation of the Union budget”.

La delicata situazione che va profilandosi, con le elezioni parlamentari all'orizzonte, sembrerebbe all'origine di alcune novità sul fronte della lotta alla corruzione. Nel quadrimestre

in esame, si sono infatti moltiplicate le notizie relative a indagini su malversazioni da parte di membri del partito della maggioranza, più o meno vicini a istituzioni di governo. Il **28 settembre** è divenuta pubblica la notizia di indagini coinvolgenti il Presidente del centrale V Municipio di Budapest [Péter Szentgyörgyvölgyi](#), ma successivamente le conseguenze di altre indagini hanno colpito anche parlamentari come [István Boldog](#) o [György Simonka](#). Il caso che ha generato più clamore è però quello di [Pál Völner](#), sottosegretario al Ministro della giustizia e parlamentare la cui immunità è stata [revocata](#) il **7 dicembre**.

In effetti, la condizione delle finanze pubbliche è tra gli elementi cruciali che possono determinare le sorti delle elezioni di aprile, e non a caso la stessa opposizione l'**11 novembre** si è rivolta alle istituzioni europee [chiedendo](#) di sospendere i pagamenti all'Ungheria: dopo aver annunciato, il **20 settembre**, il [rimborso](#) di poco meno di due miliardi di euro di imposta sul reddito, nella prima metà di dicembre il Primo ministro Orbán ha promesso aumenti delle [pensioni](#) e dei salari di [agenti di sicurezza, militari](#) e [impiegati pubblici](#).

La sindrome di accerchiamento

L'irrigidimento europeo si realizza in un contesto globale particolarmente sfavorevole per il Governo ungherese, sin dalla uscita di scena ormai un anno fa di Trump (che ha [espresso](#) anche recentemente il proprio [appoggio pubblico](#) a Orbán; a sua volta Biden non ha invece invitato l'Ungheria – [unica tra i Pasi UE](#) – al [Summit for Democracy](#) tenutosi il **9 e il 10 dicembre**: l'esecutivo ungherese ha a sua volta posto il proprio [veto alla partecipazione dell'Unione Europea](#) al Summit). Quella che il Governo sta vivendo è insomma una vera e propria sindrome di accerchiamento in coincidenza con l'affievolirsi del vento populista.

Particolarmente significative sono le modalità attraverso cui si è svolta la visita del Papa in Ungheria il **12 settembre**: una breve visita di [sette ore](#) contro i quattro giorni riservati alla Slovacchia, durante la quale il Papa ha [sollecitato](#) i vescovi ad aprirsi alla diversità culturale. Il **14 settembre**, ormai in Slovacchia, il Papa ha poi [censurato](#) in maniera molto decisa l'utilizzo politico del crocifisso e dei valori cristiani. Queste prese di posizione sono particolarmente significative in un Paese dove le istituzioni religiose ricevono [finanziamenti generosi](#) dal Governo, aumentati sensibilmente nel corso dell'ultimo quadriennio, e costituiscono un potenziale bacino elettorale.

Come noto, poi, l'uscita di scena di Angela Merkel e l'elezione del suo "avversario" Friedrich Merz alla guida della CDU e le [elezioni federali](#) del settembre hanno comportato la perdita per il Governo ungherese di [importanti punti di riferimento](#) nel Paese più importante dell'Unione europea (ed essenziale partner economico), che in parte hanno garantito la sopravvivenza politica di Orbán in questi anni in Europa. Si pensi ancora di recente alla timidezza della ex Cancelliera tedesca con riguardo alla [sospensione dei finanziamenti](#) all'Ungheria. Anche in seno al Gruppo di Visegrád, di cui Orbán ha sempre ricercato un'unità (pur sempre difficile) le elezioni ceche di ottobre hanno rappresentato la conclusione dell'esperienza di Governo dell'alleato Babiš e l'entrata in carica di un Governo "[ostile](#)", mentre il **3-4 dicembre** è [fallito anche il tentativo](#) di rafforzare la cooperazione tra i partiti di estrema destra a livello europeo.

Da ultimo, si segnala la visita di Macron a Budapest in occasione del Summit del Gruppo d Viégrad del **14 dicembre**, durante la quale il Presidente francese intendeva raccogliere il sostegno dei Paesi del Gruppo in vista della Presidenza di turno francese. In tale occasione, il Presidente francese ha [incontrato](#) anche alcuni rappresentanti dell'opposizione (Péter Márki-Zay, Gergely Karácsony, Klára Dobrev e Anna Donáth). Nei colloqui con Viktor Orbán, Macron ha [affrontato](#) i nodi del rule of law, dei diritti delle minoranze e della corruzione. Peraltro, proprio durante la conferenza stampa congiunta per la prima volta Orbán è stato oggetto di [domande sullo scandalo Pegasus](#) da parte della stampa francese.

Le difficoltà economiche

Sono infine le difficoltà di natura economica e finanziaria a rendere accidentato il percorso del partito di maggioranza verso le elezioni della primavera. Il **9 novembre** è stata annunciato un [aumento dell'inflazione](#) (6,5%) poi ulteriormente incrementato a livelli mai raggiunti negli ultimi quattordici anni (7,4%), ciò che rischia di [erodere il consenso](#) per Fidesz. Il **14 novembre**, la Banca nazionale ha quindi deciso un [aumento dei tassi d'interesse](#) con l'obiettivo di fronteggiare l'inflazione ma con rischi sul fronte degli investimenti. A inizio gennaio, il Governo ha anche imposto un [tetto ai prezzi di alcuni alimenti](#). La gestione economico-finanziaria risulta dunque abbastanza complessa, anche in considerazione del [vertiginoso aumento del deficit di bilancio](#) dovuto in parte alle [scelte di spesa](#) nel periodo preelettorale (tale situazione aveva anche portato a un conflitto tra Governo e Banca centrale, [documentato in altra sede](#)), in parte ai [problemi riscontrati in settori produttivi cruciali](#) che scontano ritardi nella [gestione della catena di distribuzione](#), proprio nel momento in cui stavano contribuendo alla [ripresa dell'economia ungherese](#). Nell'insieme, si tratta di una congiuntura che può essere superata nel medio periodo ma crea problemi significativi nel breve periodo, coincidente con la campagna per le elezioni del 3 aprile.

La prospettiva del conflitto costituzionale e il nodo di un nuovo ordine costituzionale legittimato

Ciò rende più concreto un cambio di maggioranza, seppure sia poco se non per nulla probabile l'ottenimento dei due terzi dei seggi parlamentari da parte dell'attuale opposizione. Nell'[anno in cui ricorrono i dieci anni](#) dall'approvazione della Legge fondamentale (aprile 2011, con entrata in vigore il 1° gennaio successivo), si è sviluppato dunque un intenso conflitto politico e istituzionale sulle modalità di una sua revisione. L'**11 novembre**, Péter Márky Zay ha infatti [reiterato](#) durante una visita a Bruxelles l'intenzione di modificare la Legge Fondamentale senza rispettare i requisiti procedurali previsti dall'articolo S) della stessa, vale a dire l'approvazione a maggioranza dei due terzi dei deputati dell'Assemblea Nazionale. Secondo Márky Zay, una vittoria delle opposizioni comporterebbe un [cambio di regime](#) e non un mero cambio di governo, poiché “[e]verything that Fidesz did in the last 10 years to make his power irreplaceable, to make Orbán undefeatable is invalid. [...] It doesn't have anything to do with 51% or 67%. It's a fact that it's unconstitutional and of course we will have to come up with a new constitution, yes, and approve it by a referendum”.

Le reazioni alle parole di Márky Zay non si sono fatte attendere. Già il Presidente dell'Assemblea nazionale László Kövér, noto per le sue prese di posizione radicali, il **6 ottobre** aveva sostenuto che l'introduzione di modifiche all'ordinamento costituzionale senza il rispetto della maggioranza qualificata comporterebbe [conseguenze penali](#) in capo agli autori delle stesse. Ma a intervenire sono stati anche i rappresentanti degli organi di garanzia. In una irrituale [lettera](#) ufficiale “sulla tutela dello Stato di diritto” del **14 dicembre** diretta al Presidente della Repubblica, al Presidente dell'Assemblea nazionale e al Capo del Governo, il Presidente della Corte costituzionale Tamás Sulyok ha definito le proposte di modifica unilaterale della Legge Fondamentale (e gli effetti che se ne farebbero derivare per gli organi costituzionali, tra cui la stessa Corte) “attacchi diretti e seri allo stato di diritto e alla democrazia”, richiedendo ai rappresentanti dei poteri costituzionali di prendere le misure appropriate per garantire il corretto funzionamento della Corte costituzionale. In una successiva [intervista](#) del **19 dicembre**, Sulyok, pur dichiarando che i contenuti della costituzione possono essere oggetto di discussione, ha al contempo sostenuto che “[t]he alternative of constitutional order is uncertainty, a coup, and a political situation never seen before in Hungary”. A sua volta, in una [lettera](#) del **16 dicembre**, il Presidente della Kúria András Varga ha assicurato il proprio sostegno al Presidente della Corte costituzionale nella difesa dell'ordine costituzionale. Lo stesso giorno, si è attivato anche il [Procuratore generale](#) Péter Polt, anch'egli con una lettera indirizzata al Presidente della Corte costituzionale in cui ha affermato la volontà “[to] protect the constitutional order, as well as the citizens' rights and security”. Infine, il **17 dicembre**, l'[Ombudsman](#) per i diritti fondamentali Ákos Kozma ha pure espresso preoccupazione per le parole di Márky Zay.

La prospettiva del conflitto costituzionale, suscettibile di sfociare secondo i più pessimisti in una vera e propria guerra civile, e la innegabile complessità dell'ingarbugliato quadro giuridico-costituzionale ungherese ha stimolato in questi mesi una discussione che ha coinvolto diversi giuristi ungheresi e non, [articlando il dibattito già impostato nei mesi scorsi](#) di cui si è dato conto nelle cronache costituzionali relative al [terzo quadrimestre del 2020](#) e al [secondo quadrimestre del 2021](#). In una lettera aperta dell'**11 novembre** su “[Restoring Constitutionalism](#)”, Andrew Arato e András Sajó hanno chiamato i propri colleghi allo sforzo intellettuale di sceverare le possibili vie da percorrere tra due estremi: quello della rottura della legalità con l'inesistenza di un nuovo processo costituente democratico o quello del rispetto delle regole costituzionali (anzitutto procedurali) il cui fondamento democratico è problematico.

In effetti, come peraltro si è già rilevato in altre occasioni, uno dei temi del dibattito sulla restaurazione dell'ordine democratico in Ungheria verte sulla possibilità o sulla opportunità (a seconda dei casi) di rompere l'ordinamento costituzionale esistente. In un intervento dell'**11 dicembre** dal titolo inequivocabile (“[La légalité nous tue](#)”), András Sajó considera sorprendente l'approccio formalista di molti giuristi ungheresi, laddove si accetti l'idea di un processo costituente. È il caso ad esempio di [András Jakab](#), che considera (con argomentazioni articolate che non è possibile rappresentare in questa sede) deleteria la scelta di violare la legalità. A conclusioni simili, timorose di una rottura della legalità, giungono altri, tra cui [Beata Bakó](#) (“During the last eleven years, the government has illustrated many times how repulsive it is when politics forms law in its own image. The promised “new transition” should not begin by repeating

this failure”) e [Csaba Győry](#) (“Consciously breaking constitutional norms and deposing of constitutional organs would further deepen the divisions and more likely make a new constitution with cross-constituency legitimacy impossible even on the long term”). Peraltro, si segnalano anche proposte intermedie (come quella di [Kim Lane Scheppele](#)) che mirano a una preservazione formale della Legge Fondamentale ma al contemporaneo recupero degli standard democratici attraverso le opportunità offerte dall’incontrovertibile incardinamento della stessa Legge Fondamentale nel diritto europeo (articolo E(2), oggetto peraltro della importante decisione della Corte costituzionale che ha rifiutato la via del conflitto insanabile con l’ordinamento europeo percorsa dal Tribunale costituzionale polacco). Al contrario, secondo Sajó, solo “by getting rid of the shackles of legal formalism we can contribute to the intellectual liberation needed for the return to the much needed routine of legalism. Imagination is what animates change”.

Sul versante di tale “imagination”, si segnalano le posizioni di chi, ritenendo percorribile la via della rottura ordinamentale, non nega l’esigenza di sviluppare “a political movement for change powerful enough to overcome the charge of illegality” (in tal senso, [Mark Tushnet](#), ma si vedano anche gli interventi di [Gábor Halmai](#), che predica lo spostamento dell’attenzione dal “legal constitutionalism” a forme di “civic constitutionalism”, di [Renáta Uitz](#), di [András L. Pap](#), di [Johanna Fröhlich](#): nella diversità delle soluzioni proposte, tutti preoccupati di consolidare la legittimazione e la normatività del nuovo ordine costituzionale).

ELEZIONI

PRIMARIE: GERGELY KARÁCSONY SI RITIRA E PERMETTE LA SCELTA DI PÉTER MÁRKI-ZAY ALLA GUIDA DEL FRONTE DELLE OPPOSIZIONI

Il **16 ottobre**, al termine del secondo turno delle [primarie](#) del fronte delle opposizioni, che ha visto la partecipazione di 662.353 votanti, Péter Márki-Zay è stato indicato con il 56,71% dei voti quale candidato alla posizione di Primo ministro della coalizione, qualora questa dovesse uscire vincitrice alle elezioni dell’aprile prossimo. L’elezione di Márki-Zay è stata resa possibile dalla decisione del sindaco di Budapest Gergely Karácsony (Párbeszéd) di [ritirarsi](#) dalla competizione, dopo che al [primo turno](#) tenutosi **dal 18 al 28 settembre** era risultato il secondo tra i votati (27,30%), preceduto da Klára Dobrev (Demokratikus Koalíció (34,84%) e prima di Márki-Zay (20,40%).

La [scelta tattica](#) di Karácsony, volta a sfavorire Klára Dobrev, è particolarmente significativa perché consentendo l’elezione di Márki-Zay (56,71%) aumenta sensibilmente le chance dell’opposizione di ottenere la maggioranza nelle elezioni di aprile. [Márki-Zay](#), è infatti di orientamento conservatore, favorevole a un approccio rigido anche se non populista al tema dell’[immigrazione](#), dichiaratamente cattolico e con posizioni personali contrarie all’aborto, ma allo stesso tempo sostenitore, con approccio convintamente laico, della separazione tra Stato e chiesa e tra convinzioni personali e politiche pubbliche. [Sindaco dal 2018 di Hódmezővásárhely](#), piccolo comune nel sud-est del Paese prima solidamente governato da Fidesz, Márki-Zay raccoglie consensi anche nelle zone rurali, che rappresentano un tradizionale bacino di consenso per Fidesz. Come ha [affermato](#) Karácsony, “[w]e have to accept political reality. It is not liberals or greens who can beat right-wing populists”, secondo il quale “[a] future government led by a

churchgoing provincial mayor will obviously have different strategies than those I would pursue, [but] the important thing is to pick a candidate who can win against Orban”. Infine, l’elezione di Márki-Zay, che è una figura indipendente slegata dai partiti che compongono la coalizione, impegnato in politica da pochi anni e la cui campagna ha trovato l’appoggio di alcuni [ricchi imprenditori](#), è stata resa possibile come detto solo da una scelta operata da Karácsony tra il primo e il secondo turno delle primarie, cogliendo di sorpresa Fidesz, che aveva già impostato la propria campagna elettorale [contro i candidati progressisti](#) Karácsony e Dobrev. [Klára Dobrev](#), vice presidente del Parlamento europeo dal 2019, pur potendo vantare una maggiore esperienza e [proponendosi](#) come la prima donna candidata alla posizione di Primo ministro, era tuttavia [considerata un candidato divisivo](#) per il suo legame con l’ex Primo ministro socialista Ferenc Gyurcsány.

RESPINTA LA RICHIESTA DI AUMENTARE IL NUMERO DELLE SEZIONI ELETTORALI NEL REGNO UNITO IN VISTA DEL VOTO DI APRILE

Il **15 dicembre**, la Commissione elettorale nazionale ha respinto, rifiutandone l’iscrizione all’ordine del giorno ritenendola competenza del Governo, la richiesta di aumentare il numero delle sezioni elettorali per consentire agli ungheresi che vivono nel Regno Unito di esprimere il proprio voto in occasione delle elezioni generali ungheresi dell’aprile 2022. Per poco più di centocinquantamila votanti sono previste dunque solo due sezioni elettorali, a Londra e Manchester. I promotori della richiesta avevano proposto di istituire tredici sezioni elettorali distribuite su tutto il territorio britannico. Diversamente che per gli ungheresi residenti nei territori dei Paesi limitrofi (come Romania e Slovacchia), per gli ungheresi residenti nel Regno Unito non è ammesso il voto per corrispondenza. Il Governo ha chiarito attraverso il Ministro degli esteri Szijjártó di non essere intenzionato a intervenire per facilitare il voto nel Regno Unito.

FISSATA LA DATA DELLE ELEZIONI

Il **4 gennaio**, il Presidente János Áder ha annunciato che [le elezioni si svolgeranno il 3 aprile](#). Nello stesso giorno si svolgerà anche il referendum di iniziativa governativa in merito alla legge sulla protezione dell’infanzia e i diritti LGBTQ.

REFERENDUM

LA COMMISSIONE ELETTORALE NAZIONALE RESPINGE I QUESITI RELATIVI ALLA VICENDA PEGASUS

Il **24 settembre**, la Commissione elettorale nazionale (NVB) non ha accolto cinque quesiti referendari relativi alla vicenda Pegasus proposti su iniziativa di Miklós Hajnal (Momentum). Con riguardo al primo quesito (“Volete che i servizi di sicurezza nazionale possano raccogliere informazioni riservate solo previa autorizzazione giudiziaria?”), ha sostenuto che l’acquisizione di informazioni senza autorizzazione giudiziaria è generalmente correlata alla sicurezza nazionale e la raccolta di tali informazioni è il frutto di decisioni prettamente politiche che rientrano nella competenza dell’esecutivo; sarebbe perciò incostituzionale il trasferimento di tali decisioni agli organi del potere giudiziario. Il secondo quesito (“Volete che la raccolta di informazioni riservate a fini di sicurezza nazionale sia soggetta al raggiungimento di obiettivi specifici e a condizioni definite?”) peccherebbe invece della sufficiente chiarezza perché non esiste una definizione giuridica di “raccolta di informazioni riservate a fini di sicurezza nazionale”; il quesito è inoltre

fuorviante perché dà l'impressione che la normativa vigente non circoscriva le finalità o le condizioni di applicazione; infine, non specificando quali siano i requisiti aggiuntivi richiesti, non sarebbe chiaro al legislatore, qualora l'elettorato si orientasse in senso affermativo, quali siano esattamente le nuove condizioni per la raccolta di informazioni da introdurre per legge. Il terzo quesito ("Volete che la riservatezza delle confessioni, il segreto della difesa e la dignità umana non siano violati durante la raccolta di informazioni riservate?") è a sua volta fuorviante perché lascerebbe intendere che la normativa attuale consenta la violazione della dignità umana. Quanto agli ultimi due quesiti ("Volete che se il Servizio di sicurezza nazionale non ottiene una successiva autorizzazione giudiziaria per la raccolta già effettuata di informazioni riservate, l'interessato sia informato della sua sottoposizione a sorveglianza non autorizzata? Volete che il Parlamento richieda alla sua commissione permanente per la sicurezza nazionale di indagare sullo "scandalo delle intercettazioni Pegasus" e richieda al Ministro della giustizia di riferire sulle sue attività di autorizzazione nell'esercizio dei suoi poteri in materia di sicurezza nazionale?") non sono stati infine accolti poiché, da un lato, oggetto del quesito è una materia su cui non è possibile tenere referendum; nell'altro perché il quesito lascia intendere che, qualora gli elettori dia risposta affermativa, il Parlamento abbia il potere di inoltrare una richiesta alla commissione", che dispone al contrario di propri poteri discrezionali.

MODIFICATA LA NORMATIVA SUI REFERENDUM

Il **9 novembre**, il Parlamento ha [approvato](#), senza voti contrari, la proposta [presentata](#) il **6 settembre** dal partito di opposizione Párbeszéd di modifica della legge sul referendum, mirante ad abrogare il divieto di tenere referendum nei quarantuno giorni che precedono le elezioni parlamentari e in concomitanza con le stesse. La proposta aveva il dichiarato obiettivo di velocizzare permettere lo svolgimento del referendum sul campus dell'Università Fudan (v. *infra*) il giorno delle elezioni parlamentari di aprile.

ACCOLTI DUE QUESITI REFERENDARI PROPOSTI DAL SINDACO DI BUDAPEST

L'**8 dicembre**, la Kúria ha [accolto](#) in via definitiva due quesiti referendari [promossi](#) dal sindaco di Budapest relativi alla costruzione del campus dell'Università Fudan ("Volete che l'Assemblea nazionale abroghi la legge LXXXI del 2021 sulla Fondazione dell'Università Fudan Ungheria e sul trasferimento di beni alla Fondazione Università Fudan Ungheria?") e all'estensione temporale del sussidio di disoccupazione ("Volete che la durata massima del sussidio di disoccupazione sia di 270 giorni?"). I promotori potranno ora procedere nei successivi tre mesi alla raccolta delle duecentomila firme richieste, ma la speranza è di concludere la raccolta entro la metà di gennaio per permettere lo svolgimento del referendum in coincidenza con le elezioni del 3 aprile. Tuttavia, il **22 dicembre** i promotori del referedum hanno [accusato](#) la Commissione elettorale di aver ritardato senza motivo la consegna dei fogli autenticati necessari alla raccolta.

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA AMMISSIBILI I QUESITI DEL REFERENDUM SULLA LEGGE PER LA PROTEZIONE DELL'INFANZIA

A inizio gennaio la Corte costituzionale, decidendo all'unanimità, ha ritenuto legittima la decisione del Parlamento del **30 novembre** scorso di tenere un referendum su alcuni aspetti della legge per la protezione dell'infanzia approvata nel giugno scorso. Il referendum prevede [quattro quesiti](#) (Volete che le questioni relative all'orientamento sessuale rientrino tra gli oggetti di insegnamento dei minori negli istituti di istruzione pubblica senza che sia necessario il consenso

dei genitori? Volete che sia possibile promuovere la terapia per il cambio di sesso dei minori? Sostenete l'esposizione illimitata dei bambini minorenni a contenuti mediatici sessualmente espliciti che potrebbero influire sul loro sviluppo? Sostenete la diffusione di contenuti multimediali sul cambio di sesso dei minori?). La Kúria aveva [annullato](#) un [quinto quesito poi ritenuto legittimo](#) dalla Corte costituzionale.

PARTITI

LE PRIMARIE PERMETTONO DI REGISTRARE I RAPPORTI DI FORZA TRA I PARTITI CHE COMPONGONO

Oltre a determinare i candidati alle elezioni dell'aprile prossimo, le primarie svoltesi tra settembre e ottobre, e in particolare il primo turno (**18-28 settembre**) hanno permesso di registrare lo [stato dei rapporti di forza interni alla coalizione](#), con alcune sorprese. Si segnalano anzitutto i risultati deludenti del candidato Jobbik alla posizione di Primo ministro, Péter Jakab, che ha ottenuto poco più del 14% di voti classificandosi primo tra i votati solo in quattro collegi e perdendo terreno in collegi dove il partito è tradizionalmente forte. Tuttavia, i candidati di Jobbik per i collegi uninominali hanno ottenuto buoni risultati. Ancor più deludente è stato il risultato del leader di Momentum, András Fekete-Győr, fermatosi al 3,4% dei voti (e costretto alle dimissioni dalla direzione del partito per tale ragione). Per quanto riguarda i candidati nei collegi uninominali, Coalizione democratica (DK, guidata da Klára Dobrev) ha ottenuto il maggior numero di candidati (trentadue), seguita da Jobbik (ventinove); i socialisti (MSZP) hanno ottenuto diciotti candidati, Momentum quindici, Párbeszéd (il partito guidato da Gergely Karácsony) sette, LMP cinque.

AVVICENDAMENTO NELLA LEADERSHIP DEL PARTITO DI OPPOSIZIONE MOMENTUM

A seguito della pesante sconfitta alle primarie delle opposizioni, in cui si è classificato come ultimo di candidati votati, il **6 ottobre** il Presidente del partito centrista Momentum András Fekete-Győr [ha rimesso il proprio mandato](#) alla volontà dell'assemblea del partito, che ha poi [eletto](#) il **22 novembre** la parlamentare europea Anna Donáth alla guida del partito.

PÉTER MÁRKI-ZAY RINUNCIA ALL'IDEA DI COSTITUIRE UN PROPRIO GRUPPO PARLAMENTARE DOPO LE ELEZIONI DI APRILE

Il **4 gennaio**, il leader del fronte unitario delle opposizioni ha [annunciato](#) di voler rinunciare all'idea di costituire, subito dopo le prossime elezioni parlamentari, un [proprio gruppo parlamentare](#) che riunisca i deputati dell'opposizione che non appartengano a nessuno dei sei partiti della coalizione, così come alla creazione di un proprio partito che raccolga anche i conservatori di destra disillusi da Fidesz. La ragione di tale rinuncia è nello stallo che tale progetto aveva portato nel fronte delle opposizioni dopo il successo delle primarie.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

FIDESZ SCEGLIE IL PROPRIO CANDIDATO PRESIDENZIALE

Il **21 dicembre**, Viktor Orbán ha annunciato pubblicamente il [futuro candidato](#) di Fidesz alla Presidenza della Repubblica nella persona di Katalin Novák, Ministro della famiglia nell'attuale Governo e già vicepresidente di Fidesz. L'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, che assumerà le funzioni a maggio, è prevista per la fine di gennaio.

PARLAMENTO

LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA NAZIONALE SEGRETA LA SEDUTA SULLA VICENDA PEGASUS

Il **20 settembre** la Commissione parlamentare per la Sicurezza nazionale ha secretato per cinquant'anni il verbale della seduta tenutasi lo stesso giorno sulla vicenda Pegasus. Alla riunione della commissione avevano partecipato cinque membri, di cui uno dell'opposizione (János Stummer, Jobbik) che aveva richiesto senza successo l'istituzione di una commissione d'inchiesta.

SANZIONATA LA PARLAMENTARE TÍMEA SZABÓ (PÁRBESZÉD)

Il **20 ottobre** l'Assemblea nazionale ha [irrogato](#) a maggioranza una sanzione pecuniaria di quasi dieci milioni di fiorini (27.000 euro, circa otto volte il trattamento economico mensile dei parlamentari) nei confronti di Tímea Szabó, parlamentare e co-presidente del partito di opposizione Párbeszéd, per aver turbato i lavori parlamentari in violazione del regolamento parlamentare. In occasione della seduta plenaria del 15 giugno scorso, Szabó aveva mostrato un drappo riportante la bandiera cinese e la scritta Fidesz, come forma di protesta contro l'accordo relativo alla costruzione del campus dell'Università Fudan a Budapest.

LA CORTE DI GIUSTIZIA UE SI ESPRIME IN MERITO ALLA LEGGE “STOP SOROS”

Il **16 novembre**, la Grande Camera della Corte di giustizia UE ha [reso](#) la [decisione](#) (C-821/19) relativa alla compatibilità con il diritto europeo delle modifiche alla [normativa in materia di immigrazione approvate nel giugno 2018](#), volta a regolamentare la procedura per la richiesta di asilo e a prevedere pene anche di natura detentiva per attività che mirino ad assistere i richiedenti protezione internazionale, qualora tali attività siano inquadrabili come promozione o sostegno all'immigrazione clandestina. Sotto il primo profilo, la Corte, ha ritenuto che “l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 33(2), della direttiva 2013/32, consentendo di respingere in quanto inammissibile una domanda di protezione internazionale con la motivazione che il richiedente è giunto nel suo territorio attraversando uno Stato in cui non è esposto a persecuzioni o a un rischio di danno grave, o in cui è garantito un adeguato livello di protezione”. Sotto il secondo profilo, essa ha invece rilevato l'incompatibilità con gli articoli 8(2) e 22(1) della direttiva 2013/32, nonché con l'articolo 10(4) della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (“recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”), con la previsione della legge nazionale che punisce “il comportamento di qualsiasi persona che, nell'ambito di un'attività organizzativa, offra un sostegno alla presentazione o all'inoltro di una domanda di asilo nel suo territorio, qualora sia

possibile provare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che tale persona era consapevole del fatto che detta domanda non poteva essere accolta, in forza del succitato diritto”. Il **21 dicembre**, il Primo Ministro ha tuttavia [affermato](#) che non è prevista alcuna proposta di modifica della legge.

LA COMMISSIONE DI VENEZIA PUBBLICA IL PARERE SULLA LEGGE LXXIX RELATIVA ALLA PROTEZIONE DEI MINORI

Il **13 dicembre**, la Commissione di Venezia [ha reso pubblico](#) il [rapporto](#) sulla compatibilità con gli standard internazionali in materia di diritti umani della Legge LXXIX relativa alla protezione dei minori. La Commissione ha sollevato diverse critiche alla Legge, di ordine sia procedurale che sostanziale. Sotto il primo profilo, si è rilevata la eccessiva rapidità del processo di approvazione in assenza di consultazioni pubbliche trasparenti, che non ha permesso un dibattito democratico inclusivo. Alcune previsioni normative sono invece considerate “degrading, stigmatizing and discriminatory” nei confronti delle persone omosessuali o transgender e in conflitto con la libertà di espressione.

PROLUNGATO LO STATO DI EMERGENZA

Il **14 dicembre** l’Assemblea nazionale ha approvato l’estensione dello stato di emergenza fino al 1° giugno 2022. In base alla legge, vigente lo stato di emergenza non è possibile indire elezioni suppletive (secondo alcuni osservatori, non è escluso che un’ipotesi del genere possa verificarsi a seguito delle elezioni generali) né referendum locali.

GOVERNO

PROROGATO LO STATO DI CRISI IN RELAZIONE ALLA C.D. EMERGENZA IMMIGRAZIONE

Il **3 settembre**, il Governo ha nuovamente [prorogato](#) di sei mesi lo stato di crisi su tutto il territorio nazionale dichiarato nel marzo 2016 e poi reiterato a più riprese. L’estensione è stata giustificata in considerazione del fatto che più di 60.000 migranti hanno attraversato le frontiere ungheresi nell’anno in corso, in particolare al confine con la Serbia.

CONSULTAZIONI NAZIONALI

Il **9** e il **10 settembre** il Governo ha reso pubblici i risultati delle consultazioni nazionali vertenti su una varietà di temi, tra cui l’immigrazione e la legge sulla protezione minori. Il 98% dei partecipanti (pari a poco più di un milione quattrocento mila cittadini) si è dichiarato contrario a qualunque forma di redistribuzione di migranti irregolari tra gli Stati dell’Unione europea e favorevole alle previsioni della controversa legge sulla protezione dei minori.

NOMINATO IL NUOVO SOTTOSEGRETARIO ALLA GIUSTIZIA DOPO LE DIMISSIONI DI PÁL VÖLNER

Il **10 dicembre**, il Presidente della Repubblica ha [nominato](#) Róbert Répássy sottosegretario al Ministero della giustizia dopo le dimissioni di Pál Völner, coinvolto in una [vicenda di corruzione](#) e privato dell’immunità parlamentare su richiesta del Procuratore generale.

AVVICENDAMENTO MINISTERIALE

Il **31 dicembre** il Ministro della famiglia Katalin Novák ha annunciato le proprie dimissioni a seguito dell'annuncio da parte di Viktor Orbán della sua candidatura al ruolo di Presidente della Repubblica. Al suo posto è stato [nominato](#) Gergely Gulyás, precedentemente a capo dell'Ufficio del Primo ministro.

AUTORITÀ INDIPENDENTI

NOMINA ALLA PRESIDENZA DELL'AUTORITÀ DELLE TELECOMUNICAZIONI

Il **3 dicembre** il Presidente János Áder ha nominato András Koltay, professore di diritto privato esperto in materia di libertà di espressione e di informazione e Rettore dell'Università nazionale della funzione pubblica, alla presidenza dell'Autorità delle telecomunicazioni.

CORTI

LA KÚRIA CHIUDE LA VICENDA KLÚBRADIO

Il **28 settembre**, La Kúria ha [rigettato](#) il ricorso dell'emittente radiofonica Klúbradio contro la decisione della corte municipale di Budapest del maggio precedente, che faceva salva la decisione dell'autorità per le telecomunicazioni (*Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság*, NMHH) tesa a privare tale emittente del diritto a utilizzare la frequenza. La suprema corte ungherese ha ritenuto del tutto legittima la decisione della NMHH, rilevando allo stesso tempo che alcune carenze nella originaria richiesta dell'emittente radiofonica hanno comportato l'invalidità della stessa, al di là di ogni decisione di merito della NMHH. La decisione, presa da un collegio di tre giudici tra i quali il presidente della Corte András Varga, è stata criticata dall'emittente radiofonica ed entra potenzialmente in conflitto con il punto di vista della Commissione europea, che nel giugno scorso ha avviato una procedura di infrazione relativamente al rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

PRESENTATO UN DISEGNO DI LEGGE CHE MIRA A MODIFICARE LE MODALITÀ DI RIMOZIONE DEL PROCURATORE GENERALE

Il **14 ottobre**, il Ministro della giustizia Judit Varga ha presentato un [disegno di legge](#) con cui si prevede che il Procuratore generale possa essere destituito solo a seguito di un voto parlamentare a maggioranza dei due terzi. Secondo il Ministro, la ratio della proposta consiste nell'equiparare la disciplina di tale carica a quella di altre per la cui destituzione è pure prevista la maggioranza qualificata, come il presidente della Kúria, i membri dell'Ufficio giudiziario nazionale, il Commissario per i diritti fondamentali. Inoltre, il Governo ha anche sottolineato come il disegno di legge miri non tanto a introdurre una nuova norma ma a [chiarire](#), certificandola, l'esistenza della norma che impone la maggioranza qualificata per la rimozione del Procuratore generale, che si porrebbe in linea con la previsione della elezione a tale carica con la medesima maggioranza qualificata. La proposta assume tuttavia un forte rilievo politico in vista delle elezioni della primavera prossima. Nell'eventualità di una vittoria delle opposizioni, da più parti si è suggerito alla potenziale futura maggioranza di realizzare in prima battuta la sostituzione

di tutte quelle cariche per cui non sia richiesta la maggioranza qualificata: tra tali cariche, proprio quella di Procuratore generale, che nel contesto ungherese e nell'attuale frangente assume un rilievo particolare con riguardo alle accuse di corruzione rivolte al c.d. "sistema di cooperazione nazionale". L'attuale Procuratore generale, Péter Polt, è stato [rieletto](#) nel 2019 per nove anni.

LA CORTE DI GIUSTIZIA CONDANNA L'UNGHERIA NELLA VICENDA DEL GIUDICE VASVÁRI

Il **23 novembre**, la Corte di giustizia UE ha reso la [sentenza](#) nella causa C-564/19, originante da un rinvio pregiudiziale del tribunale Tribunale centrale distrettuale di Pest. Della complessa vicenda, che tra le altre cose aveva a oggetto un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice per il fatto di aver presentato domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia, si è dato conto in dettaglio nelle [cronache del primo quadrimestre](#) dell'anno, allorché l'Avvocato Generale aveva reso le proprie Conclusioni. Secondo la Corte, "l'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un procedimento disciplinare sia avviato contro un giudice nazionale per il fatto che quest'ultimo ha presentato alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale".

LA CORTE COSTITUZIONALE DECIDE SUL RICORSO DEL GOVERNO CONTRO LA SENTENZA DELLA CGUE IN MATERIA DI ASILO

Il **7 dicembre**, la Corte costituzionale ha [deciso](#) sul ricorso governativo del febbraio scorso che richiedeva di valutare la conformità agli articoli E(2) e XIV(4) della Legge fondamentale (rispettivamente sulle limitazioni di sovranità necessarie alla partecipazione all'Unione europea e sul diritto di asilo, e di cui si richiedeva l'interpretazione) della [sentenza C-808/18](#) della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di asilo. Da questa deriverebbe infatti secondo il ricorrente un obbligo per uno Stato membro di consentire a uno straniero che si trovi illegalmente nel proprio territorio di rimanervi per un periodo indefinito.

Nella sua decisione, la Corte si è [limitata](#) ai profili più generali relativi all'interpretazione dell'articolo E(2) LF e all'esercizio congiunto di competenze tra UE e Stato membro, sottolineando come la sua competenza non possa estendersi al controllo della legittimità della sentenza CGUE e a mettere in questione il primato del diritto europeo; a essa è consentito solo di valutare se e a quali condizioni l'esercizio di competenze concorrenti sia suscettibile di dar luogo a una violazione dell'articolo E(2) (in particolare laddove questo statuisce che "[the] exercise of competences under this paragraph shall comply with the fundamental rights and freedoms provided for in the Fundamental Law and shall not limit the inalienable right of Hungary to determine its territorial unity, population, form of government and state structure"). Solo laddove l'esercizio delle competenze concorrenti da parte delle istituzioni dell'Unione Europea risultasse imperfetto, l'Ungheria ha il diritto, sulla base del principio di sovranità ("presumption of reserved sovereignty"), di esercitare le proprie prerogative nel relativo ambito di competenza non esclusivo dell'UE, ma solo fino a quando le istituzioni dell'Unione europea non adottino le misure necessarie per garantire l'efficace esercizio delle competenze concorrenti.

La decisione, attraverso un ragionamento articolato e a tratti barocco e [ambiguo](#), che non è stato condiviso da tutti i giudici e le cui conclusioni hanno incontrato l'opinione dissenziente di tre dei quindici giudici, appare particolarmente significativa, se comparata a quella recente del Tribunale costituzionale polacco, poiché con essa la Corte [rifiuta](#) di sconfessare il primato del diritto europeo. Politicamente, la soluzione adottata dalla Corte sembrerebbe evidenziare la volontà di riaffermare una propria indipendenza dal Governo, in un frangente storico

particolarmente delicato in cui gli equilibri politici potrebbero sancire, dopo le elezioni della primavera prossima, la fine del c.d. Sistema di cooperazione nazionale costruito sull'egemonia orbaniana. In altri termini, la Corte [rifiuterebbe](#) di seguire il Governo (e la Corte costituzionale polacca) lungo la strada di un conflitto insanabile con l'Unione europea. Tuttavia, esponenti della maggioranza hanno dato alla sentenza una interpretazione affatto differente, vedendovi una legittimazione implicita alle politiche del Governo in materia di immigrazione. [Secondo il Ministro della Giustizia](#) Judit Varga, “[t]he decision by the Hungarian Constitutional Court [...] focuses solely on migration, and nothing but migration. It is a milestone decision since it confirms the Hungarian approach to migration policy and underscores that Hungarians have the right to defend themselves and their borders”.