



L. BELLUCCI, *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and politics*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 188*.

Il volume di Lucia Bellucci, *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and politics*, costituisce un importante contributo al complesso dibattito sul processo di costruzione e sull'inquadramento giuridico delle cosiddette "democrazie illiberali" fornendo un'originale prospettiva sul ruolo delle singole norme come strumento di destrutturazione delle democrazie contemporanee.

A tale scopo, l'Autrice indaga emblematicamente sulla *regulation* dei media nel caso specifico dell'Ungheria e mira a sottolinearne l'influenza diretta sulla qualità della democrazia.

Da questo spunto, l'A. ha colto l'opportunità per rivolgere le sue concrete preoccupazioni anche nei confronti della normativa italiana, riconosciuta come una delle più restrittive e carenti nel garantire e tutelare il pluralismo dei media. Il quadro giuridico italiano presenta, infatti, degli elementi pericolosamente illiberali che potrebbero incoraggiare future derive antidemocratiche sulla spinta dell'influenza che si sta diffondendo in Europa a partire proprio dall'Ungheria.

Nella sua introduzione, l'A. precisa che il caso ungherese e quello italiano, in realtà, non possono essere comparati per le grandi differenze storiche, culturali e giuridiche che li caratterizzano. Ad ogni modo, sono stati inseriti all'interno dello stesso volume per evidenziare sia che la minaccia per il pluralismo mediatico è presente in entrambi gli ordinamenti sia che questa rappresenta in Ungheria il sintomo di un'ormai conclamata inversione illiberale mentre, diversamente, in Italia costituisce una pericolosa mancanza dalla quale potrebbe sorgere il rischio di favorire future derive.

L'obiettivo dell'A. è, in generale, quello di inserirsi all'interno dell'ampio dibattito accademico relativo ai rapporti tra società, diritto e democrazia di cui i media sono uno dei

* Contributo sottoposto a *peer review*.

pilastri (p. 4). Ma il grande pregio di questo volume risiede indiscutibilmente nella scelta di affrontare il tema avvalendosi di una metodologia esclusivamente giuridico-normativa che si concretizza in una lucida analisi ricca di dettagli tecnici del diritto positivo.

La peculiare prospettiva concettuale scelta dall'A. è frutto della condivisibile tesi secondo la quale la rete di rapporti tra società, diritto e democrazia non sempre disegnerebbe uno schema in cui il diritto quasi meccanicamente consolida una situazione dettata da istanze già precedentemente espresse dalla società e nel rispetto di un sistema di procedure e valori tipici di una democrazia. L'A. sostiene, infatti, la centralità delle leggi come mezzo per modificare la relazione tipica delle democrazie tra diritto e società.

Tale aspetto costituisce il filo conduttore di tutta la prima parte del volume che funge da ampia premessa al tema principale, la *regulation* sui media ungheresi.

In particolare, nel primo capitolo, attraverso una copiosa e dettagliata rassegna della dottrina più eminente citata a supporto del suo ragionamento (Noberto Bobbio 1985, Fareed Zakaria 2003, David Collier e Stephen Levitsky 1997), l'A. cerca di tracciare una definizione operativa di “democrazia illiberale” che sia applicabile all’idea sostanzialmente propagandistica con la quale il Primo Ministro magiaro Viktor Orbán, leader di Fidesz ovvero del primo partito della coalizione di maggioranza, ha voluto definire la nuova Ungheria.

Secondo la già citata dottrina, come ribadisce anche l'A., il liberismo non è sempre elemento imprescindibile della democrazia. Non è detto, infatti, che forze politiche legittimate al potere dall’approvazione del popolo tramite libere elezioni siano necessariamente interpreti e garanti dei diritti liberali e civili.

A conferma di ciò, viene citato il discorso di Orbán tenuto a luglio del 2014 (p. 16) durante il quale il Primo Ministro ha per la prima volta definito l’ordinamento ungherese “democrazia illiberale” attribuendo alla mancanza di liberismo un’accezione tutt’altro che negativa. Secondo la retorica del governo ungherese, infatti, si tratterebbe di un valore aggiunto e dell’unica strategia valida al fine di difendere gli interessi della nazione e di rendere di nuovo il Paese competitivo a livello globale.

Ad ogni modo, l'A. fa notare che da una parte l’assenza di un documento giuridico ufficiale che espressamente indichi quali sono le caratteristiche rivoluzionarie della “democrazia illiberale” ungherese e, dall’altra, i diversi modi con cui essa si declina all’interno di ciascuna realtà statale sono due elementi che rendono ancor più difficile il tentativo di estrapolare una definizione dogmatica.

Inoltre, non tutti gli autori, viene precisato nel volume, sono d’accordo nel parlare di “democrazia illiberale” come regime a sé stante preferendo ritenere alcuni Stati vittime di una forma di autoritarismo diminuita o parziale (Steven Levitsky e Lucan Way 2002, Juan Linz 2000), in cui, quindi, non sono solo elementi del liberalismo a venir meno ma anche alcuni essenziali principi su cui si regge la democrazia stessa, tra i quali la stessa indipendenza dei media. Altri (Tamás Csillag e Iván Szelényi 2015, András László Pap

2016), invece, insistono sull'aggettivo "illiberale" come connotato specifico di una determinata condizione costituzionale e politica che impoverirebbe una democrazia attraverso elementi tipici delle autocrazie.

Al termine del suo lucido ragionamento, l'A. si sente di dichiarare rischioso qualsiasi tentativo di incatenare l'idea di "democrazia illiberale" ad una definizione troppo rigida dal momento in cui potrebbero essere fatti salvi alcuni casi in cui non si sono verificati determinati fenomeni ritenuti tipici ma che, se analizzati nel proprio contesto, evidenziano differenti sintomi ugualmente preoccupanti (p. 21).

L'*excursus* sulla diatriba intorno alle "democrazie illiberali", oltre a fornire un quadro completo sullo stato dell'opera della questione, è in realtà il presupposto utilizzato dall'A. per confermare la validità della sua metodologia. In assenza di una definizione precisa di "democrazia illiberale", per individuare una minaccia ai danni della democrazia e dei suoi valori l'unica via possibile è quella di analizzare le singole norme emanate all'interno di un ordinamento ed individuare quelle che agiscono come strumenti di graduale demolizione del sistema democratico.

Non a caso, come nota l'A., l'attività legislativa del parlamento magiaro è stata sorprendentemente elevata durante i due mandati consecutivi di Orbán.

In particolare, sono state approvate un cospicuo numero delle cosiddette leggi cardinali, le quali, richiedendo una maggioranza qualificata dei due terzi, sono state votate spesso senza passare attraverso un reale dibattito con le opposizioni e con la società civile. Con tale strumento sono state modificate la legge elettorale, le norme relative alla Corte Costituzionale, alla Magistratura e, chiaramente, quella sui media.

Inoltre, la stessa maggioranza è stata sufficiente per approvare un nuovo testo costituzionale che dal 2012 ha sostituito la vecchia Costituzione nota come la legge XX del 1949 così come fu emendata nel 1989.

Tali riforme sono oggetto dell'analisi del secondo capitolo, contenuto sempre nella prima parte del volume.

Per completezza, l'A. spende un paragrafo per cogliere i punti più innovativi della nuova carta costituzionale e in particolare pone la sua attenzione su tutti quegli articoli programmatici contenenti riferimenti alla nuova comunità, alla fierezza del passato culturale, alla cristianità e alla famiglia.

Per quanto riguarda più precisamente i media, la Costituzione del 2012 ha previsto una legge cardinale che contenga norme relative alla libertà di stampa, ai prodotti di questa, ad un organo di supervisione e al mercato delle comunicazioni (art. IX comma 6).

Ad ogni modo, la nuova Carta è intervenuta anche su altre libertà riducendo il potere dei sindacati e limitando il diritto di sciopero, irrigidendo la possibilità di presentare *referenda*, indebolendo l'Ombudsman e riconoscendo un numero inferiore di religioni riconosciute.

Secondo la Costituzione, poi, il governo dominerebbe le più alte cariche preposte ad organi e agenzie nazionali.

In altre parole, come sottolinea l'A., in Ungheria si è creato un contesto politico ostile alle minoranze che ha indebolito non soltanto le procedure e i valori liberaldemocratici ma è intervenuto anche sulla *governance* realizzando un pericoloso accentramento di poteri in mano all'esecutivo (p. 45).

Dinnanzi alle critiche dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, l'Ungheria si è sempre giustificata opponendo alle singole norme contestate casi analoghi registrati in altri ordinamenti ritenuti democratici. Secondo l'A., infatti, il progetto di Orbán avrebbe generato quello che Kim Lane Scheppele ha definito “Frankenstate” cucendo insieme disposizioni perfettamente legali ma che insieme generano un “mostro” (p. 47). Ciò confermerebbe ulteriormente anche la sua idea di partenza secondo cui le “democrazie illiberali” si costruiscono creando un nuovo quadro giuridico gradualmente, attraverso l'emanazione di numerose leggi, e non tramite un unico documento di carattere costituzionale che ne delinei con chiarezza i caratteri e la struttura.

Nelle ultime pagine della prima parte, poi, viene correttamente affermato che tali modifiche all'ordinamento sono state possibili anche grazie al positivo accoglimento ricevuto dall'opinione pubblica e dall'elettorato ungherese. Fare leva sul fallimento della transizione nel ristabilire un equilibrio sociale in un clima di crisi economica globale è stata indubbiamente un elemento di propaganda vincente e con evidenti caratteri populistici. Infatti, la narrativa governativa punta a creare una struttura sociale manichea dove, da una parte, sono schierate le élite corrotte e ingiustamente arricchitesi durante la transizione, e dall'altra, i comuni cittadini impoveriti dalla mancata possibilità di giovare delle promesse risorse della democratizzazione. La retorica utilizzata, poi, passa attraverso toni conservatori e paternalistici ma resta priva di un'ideologia di fondo che la sorregga.

La seconda parte del volume tratta più tecnicamente e nei dettagli la nuova *regulation* dei media in Ungheria e le conseguenti reazioni del Consiglio d'Europa e, soprattutto, dell'Unione Europea.

Il nuovo “pacchetto dei media” è composto dalla modificata legge sulla libertà di stampa e dalla legge LXXXVI del 2010, relativa alla modifica di alcuni atti sui media e telecomunicazioni attraverso la quale è stata prevista la creazione dell'Autorità nazionale per i media e le infocomunicazioni il cui Presidente viene nominato direttamente dal Primo Ministro con un mandato di nove anni sempre rinnovabile. Il Presidente nomina a sua volta le più alte cariche dirigenziali alle quali sarà legato come dal rapporto tipico del datore di lavoro che gli consente, in qualsiasi momento, di procedere ad eventuali licenziamenti.

Nell'ambito dell'Autorità viene istituito il Consiglio e il Presidente viene *ipso iure* candidato alla direzione di quest'ultimo previa autorizzazione parlamentare. I restanti quattro membri del consiglio sono delegati delle diverse fazioni politiche parlamentari ma

ogni voto viene pesato in modo da rispettare le proporzioni della rappresentanza in Parlamento (p. 63).

L'exasperato accentramento ha chiaramente destato l'allarme dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa che, tramite numerose pressioni, sono riuscite ad ottenere una, seppur minima, rivisitazione della disposizione. Infatti, nel 2013, la legge in questione è stata emendata incaricando il Presidente della Repubblica, ma sempre su suggerimento del Primo Ministro, della nomina del Presidente dell'Autorità il cui mandato di nove anni non sarà più rinnovabile. Ovviamente, fa notare l'A., tali modifiche non sono minimamente sufficienti a garantire l'indipendenza dal controllo politico dell'Autorità i cui compiti e competenze risultano tutt'ora molto ampie.

Il nuovo organo continua a essere responsabile della supervisione di tutti i settori dei media, delle comunicazioni e dei servizi postali, sostituendo le precedenti agenzie diversificate per settore mediatico. Si tratta dell'unico caso in Europa ad avere un'unica autorità centrale che regola tutti i canali di diffusione.

Data l'evidente ingerenza politica nell'attività dell'Autorità e i grandi poteri di cui essa è titolare, il timore più grande ricade nella concreta possibilità di incoraggiare l'autocensura rischiando un effetto dissuasivo generale sui media ma soprattutto sulla stampa intesa nel senso più ampio, ricomprendendo anche portali di notizie online o blog professionali, che rischierebbe di ridurre e limitare considerevolmente la diffusione di notizie (p. 67).

Tale effetto è amplificato anche dalla vaghezza di alcune disposizioni della Legge sulla libertà di stampa nel descrivere i limiti oltre i quali un contenuto potrebbe essere censurato, ed è il caso dell'articolo 17 comma 2, citato dall'A., che proibisce ogni riferimento che possa offendere qualsiasi "minoranza" o "maggioranza".

La non chiarezza delle disposizioni ha portato in più occasioni a celebri controversie come il caso Klubrádió, che l'A. non manca di menzionare dando risalto, nella sua precisa analisi, anche alla giurisprudenza.

Il caso in questione origina dalla decisione del Consiglio per i media di bandire una gara d'appalto, nel dicembre 2011, per una stazione esclusivamente musicale mettendo a disposizione le frequenze di Klubrádió, una popolare emittente indipendente impegnata nella diffusione di notizie e dibattiti politici la cui licenza decennale era in scadenza.

I dirigenti di Klubrádió hanno impugnato la decisione del Consiglio, una volta assegnate le frequenze a un canale musicale, presso la Corte d'Appello di Budapest ritenendola non conforme alle norme in vigore.

La reazione del Consiglio è stata quella di riesaminare tutte le offerte ma non di riassegnare le frequenze a Klubrádió che è stata esclusa per vizi procedurali. La radio ha risposto ricorrendo nuovamente dinnanzi la Corte d'Appello di Budapest ottenendo una seconda e risolutiva sentenza in suo favore, secondo la quale il Consiglio non poteva in quel momento respingere per questioni formali una candidatura ritenuta già precedentemente conforme.

Il nuovo quadro normativo ha anche previsto la Fondazione per il servizio pubblico, atta a sorvegliare l'agenzia nazionale d'informazione e composta da otto membri sei dei quali nominati dal Parlamento. Il consiglio d'amministrazione della Fondazione svolge l'importante compito di nominare i direttori degli organi d'informazione pubblici ungheresi, tra cui quello dell'emittente MTI che detiene il diritto esclusivo di produrre programmi d'informazione e ha il dovere di fornire contenuti gratuiti agli altri media (p. 74).

La normativa del 2010 ha istituito poi un Fondo per il sostegno e la gestione patrimoniale dei servizi di media che riceve annualmente finanziamenti dal governo e altre risorse provenienti dal canone o dalle sanzioni imposte per il mancato pagamento. La gestione è affidata al Presidente del Consiglio dei media e il suo bilancio viene approvato ogni anno dal Parlamento.

Altri elementi che hanno destato preoccupazione in Europa e su cui è intervenuta la stessa Corte Costituzionale ungherese riguardano l'obbligo di registrazione previsto dalle modifiche del 2010 alla Legge sulla libertà di stampa. Quest'ultima disposizione è stata, infatti, ampiamente criticata dal Consiglio d'Europa per la violazione dell'articolo 10, par. 1, della CEDU, secondo il quale nessuna registrazione può essere imposta per la stampa cartacea. Il Commissario per i diritti umani ha anche denunciato l'inosservanza dell'articolo 187 della Legge sui media nei confronti sempre dell'articolo 10 CEDU nella parte in cui prevede delle sanzioni eccessive e non proporzionali imponibili ai media in caso di mancato rispetto di una delle disposizioni delle nuove norme.

Attraverso l'analisi di queste disposizioni e tramite i riferimenti giurisprudenziali di cui sopra l'A. riesce a tessere il filo conduttore e a ritrovare la preoccupante *ratio* della norma ben nascosta dai suoi contenuti vaghi e dall'*iter legis* non sempre trasparente. Quello che emerge è come l'intero quadro normativo miri a blindare la concorrenza e limiti pericolosamente il pluralismo dei media creando quasi un regime di monopolio, che diventa effettivo nel caso della diffusione delle notizie tramite l'MTI.

A sostegno della validità delle sue preoccupazioni, l'A. riporta con grande accuratezza gli interventi dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa relativi sia al tema generale della salute della democrazia ungherese sia su quello più specifico delle nuove leggi sui media. La sua attenzione si focalizza soprattutto sulle conseguenze della nota relazione Tavares, redattore per la Commissione permanente presso il Parlamento per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), e la conseguente risoluzione del Parlamento Europeo del 2013. In quest'ultimo documento l'istituzione europea, oltre ad esprimere diverse raccomandazioni soprattutto relative alle condizioni dei media, chiede alla Commissione di creare con priorità e urgenza un meccanismo di controllo del rispetto dei valori affermati nell'articolo 2 del TUE da parte dell'Ungheria. Tale richiesta era, inoltre, in linea con una risoluzione del 2013 votata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che prevedeva anch'essa la creazione di un meccanismo di controllo e

manifestava una particolare preoccupazione sempre per la nuova regolamentazione dei media ungheresi, ma che non ebbe seguito.

Il Parlamento europeo, comunque, è rimasto cauto non menzionando mai per il caso dei media la possibilità di ricorrere alla procedura prevista dal noto articolo 7 del TUE (p. 99). Ciò perché, la decisione di ricorrere a tale procedura non è politicamente neutra. Infatti, ad approvarne l'avvio dovrebbe essere la maggioranza qualificata del Consiglio, ovvero dell'organo dell'Unione maggiormente legato agli interessi dei singoli Stati. Questi ultimi non potranno mai logicamente essere propensi a prendere misure nei confronti di un altro Membro per evitare di avviare una prassi tramite la quale l'Europa rischierebbe di diventare un terreno di scontro, invece che di cooperazione, e che potrebbe trasformare l'articolo 7 in una forma di possibile ricatto politico tra Stati.

In realtà, l'Unione Europea sta attualmente assumendo esattamente la figura con cui l'A. stessa la definisce, ovvero quella di un “gigante dalle mani legate”.

Infatti, non solo la sua influenza è stata fino ad ora limitata ma anche per azioni future non sembrano essere stati ancora individuati e previsti strumenti adeguati a tutelare la democrazia e a far sì che leggi sintomatiche, come quelle dei media ungheresi, possano essere efficacemente e tempestivamente corrette nel rispetto dei valori comuni.

E proprio riguardo le necessità di revisioni essenziali, la terza parte del volume è interamente riservata alla situazione dei media italiani, il cui pluralismo, come l'A. aveva già accennato e confermato nella sua introduzione, è stato considerato seriamente a rischio.

La *regulation* italiana è, infatti, come ricorda l'A., una delle più restrittive tra quelle degli Stati Membri dell'Unione Europea non appartenenti alla zona centrale o orientale, secondo quanto emerso dalla già citata Commissione LIBE in un suo report.

L'A., molto efficacemente, sostiene che i mezzi di comunicazione di massa abbiano accettato di lasciarsi “lottizzare” dalle forze partitiche differenti cedendo alle influenze al controllo politico e perdendo il loro ruolo di “guardiani della democrazia” (p.111).

Tale condizione originerebbe da una particolare concentrazione dei media e da una altrettanto peculiare rete di relazione tra media e politica tra cui spicca la questione, mai disciplinata, del conflitto di interessi tra attività politica e controllo proprietario diretto o indiretto di mezzi di comunicazione di massa.

Inoltre, i numerosi studi e lavori affrontanti in passato hanno permesso all'A. di poter affermare che in Italia il rapporto tra politica e media e la tendenza a un regime oligopolistico di questi continua ad essere strutturato ancora sulla base di un retaggio mai superato dello Stato fascista.

Negli ultimi decenni la questione è stata legata in particolare al nome dell'imprenditore ed ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi (pp. 115-116) ma, si evince chiaramente dai ragionamenti dell'Autrice, che la base del problema italiano deve essere ricercata alle origini della Repubblica, ovvero quando si è cristallizzato il rapporto tra i media,

soprattutto con la televisione, e potere politico. La mancata gestione della questione del conflitto di interessi ha poi, negli anni, mostrato di aver esasperato e indebolito ulteriormente un sistema già di per sé insufficiente a garantire un funzionamento libero ed indipendente dei media incrementando il rischio e il fenomeno dell'autocensura.

L'A. ricorda, inoltre, che il sistema italiano è costato al Paese una condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Si tratta di una sentenza con la quale si è concluso il procedimento avviato da una società italiana di Roma, Centro Europea 7 S.r.l, che opera nel settore della diffusione televisiva.

La Corte ha deciso un risarcimento in favore della società di 10 milioni di euro a seguito della violazione dell'Italia dell'articolo 10 della CEDU, già citato proprio per il caso ungherese. Tale infrazione si sarebbe concretizzata nella mancata liberazione di alcune frequenze, tra cui quelle vinte dal ricorrente in una gara d'appalto del 1990, a causa dell'applicazione di alcune leggi italiane relative ai media. In questo modo sarebbe stato impedito a diversi operatori di poter partecipare agli esordi della televisione digitale.

Questo caso, nota l'A., non può non far pensare al caso Klubrádió, anche se gli strumenti utilizzati nell'ostruzionismo al liberalismo mediatico sono stati differenti la tendenza e gli effetti sono pericolosamente simili (p.119).

Dunque, in questo emerge quello che l'A. sosteneva sin dall'inizio, ovvero che anche in contesti differenti dalle autoproclamate "democrazie illiberali", attraverso il diritto, possono crearsi situazioni in cui le libertà non vengono pienamente rispettate. In Italia la *regulation* dei media non è nata come strumento per favorire un'involuzione antidemocratica dell'intero ordinamento, eppure molte delle norme in vigore hanno ugualmente inciso su valori portanti delle democrazie moderne quali il pluralismo e l'indipendenza dei media.

L'Unione Europea, da parte sua, non ha tempestivamente individuato il problema e non si è mai opposta all'instaurazione in Italia di un regime di oligopolio dei media.

I pochi tentativi d'intervento sono stati energicamente respinti a livello di Stati Membri, esattamente come nel caso ungherese.

L'A. ricorda a tal proposito la proposta di direttiva derivata dalla pubblicazione del Libro Verde dedicato al pluralismo e alla concentrazione dei media e alla necessità di un'azione comunitaria e presentata nel 1992 da Mario Monti, allora Commissario europeo responsabile del mercato unico. Se fosse stata approvata, la direttiva avrebbe avuto l'effetto di armonizzare le normative internazionali imponendo un limite massimo alle quote di mercato detenibili per ciascuna società operante nei settori mediatici ma il Collegio dei Commissari la rigettò ben due volte.

La delusione nei confronti dell'azione dell'Unione Europea emerge nell'A. anche relativamente ad un secondo tentativo di azione rappresentato dalla proposta di

risoluzione comune sulla libertà d'informazione in Italia e nell'Unione Europea del 2009 presentata dai gruppi dell'orientamento di centro-sinistra.

Nel documento si faceva perno soprattutto sulla convinzione che la libertà di ricevere e comunicare informazione così come il pluralismo dei media siano tra i fondamenti non solo dell'Unione stessa ma anche, e soprattutto, delle democrazie e che di conseguenza sarebbe necessario correggere una qualsiasi anomalia riscontrata.

La risoluzione non ha, invece, prodotto alcuna direttiva probabilmente per le stesse ragioni che avevano visto tramontare un precedente tentativo dinnanzi alla Commissione, la quale aveva esplicitamente dichiarato di aver dovuto desistere a causa della mancanza di volontà politica da parte di tutti gli Stati Membri (p. 129).

Attraverso questo quadro, l'A. ha messo a nudo le debolezze e le incertezze dell'Unione Europea ancora troppo vincolata dalle pressioni politiche e industriali per poter garantire e proteggere i diritti e le libertà sulle quali è stata fondata.

Infine, l'A. conclude il suo lavoro con un capitolo riservato alla disciplina della professione giornalistica in Italia, tema strettamente collegato e complementare alla questione generale dei media e del loro ruolo di “guardiani della democrazia”.

In particolare, la normativa relativa alla professione giornalistica è quella che, forse più di tutte, ancora risente delle strutture e dell'impostazione del periodo autoritario.

La disciplina sulla materia in questione risale alla Legge n. 69, del 3 febbraio 1963, con la quale viene istituito l'Ordine dei giornalisti, un organo di autogoverno che svolge funzioni amministrative ma anche di tutela, dotato di poteri disciplinari e la cui iscrizione è obbligatoria per tutti coloro che vogliono praticare la professione. L'istituzione dell'ordine costituisce, come sottolinea l'A., “*un'anomalia tutta italiana*” (cit. p. 136) che, nonostante i numerosi dibattiti, non è mai stata realmente messa in discussione dai numerosi interventi legislativi sulla legge sopracitata lasciando irrisolta la questione di come possa un organo preposto ad esercitare poteri di vigilanza, e quindi anche di limitare la libertà, essere allo stesso tempo strumento di garanzia e tutela dell'autonomia dei giornalisti.

Gli emendamenti negli anni sono stati comunque numerosi tanto che, come fa notare l'A., la materia è stata effettivamente soggetta a un' “iperproduzione giuridica” che tanto ricorda le sorti delle leggi sui media e sulla libertà di stampa dell'Ungheria (p. 134).

E inoltre, sempre in analogia con il caso ungherese, l'ordinamento della professione giornalistica in Italia è stato inquadrato all'interno di una cornice normativa principalmente di carattere tecnico ed economico. In particolare, le ultime riforme in materia fanno parte di un più ampio programma legato alle liberalizzazioni e intrapreso dal governo Monti nel 2011 e di successivi interventi cosiddetti “Salva Italia” e “Cresci Italia” del 2011-2012.

Ad ogni modo, le numerose modifiche e il contesto economico all'interno del quale esse sono state collocate rende difficile il controllo da parte dell'opinione pubblica poiché

ogni cittadino interessato a comprendere il mosaico giuridico relativo alla professione giornalistica, dovrebbe riuscire a raccogliere tutte le disposizioni e riforme che ne rappresentano i numerosi tasselli esattamente come avverrebbe in Ungheria.

In definitiva, comunque, le riforme degli ultimi anni non solo hanno confermato l'Ordine ma lo hanno anche legittimato inserendo l'obbligo di una Laurea e del superamento di un esame di Stato per poter essere registrati (p. 154).

Nelle sue conclusioni, l'A. precisa che riportare il caso italiano è opportuno per prevenire il preoccupante e progressivo annichilimento della democrazia che sta affliggendo differenti ordinamenti e di cui l'Italia potrebbe aver già manifestato alcuni segni, più o meno latenti, da non trascurare.

Oltre ai media l'A. si riferisce ad altri fattori di rischio comuni all'Italia e all'Ungheria quali l'alto tasso di disoccupazione, il crescente euroscetticismo, la crescita di movimenti di estrema destra con strutture capillari sul territorio, il clientelismo e la corruzione (pp. 162-163).

Tali elementi indeboliscono il sistema immunitario delle democrazie europee lasciandole scoperte di fronte al pericolo di essere contagiate da quella che l'A. chiama la "sindrome ungherese", che si manifesta attraverso sintomi identificabili con le involuzioni illiberali di molte e fondamentali norme proprio a partire da quelle sul controllo e sulla diffusione delle informazioni.

La preoccupazione finale dell'A. è che di fronte allo smantellamento interno delle democrazie l'inerzia dell'Unione Europea, nel difendere i diritti e i valori su cui si fonda, rischia di essere letale non solo per i suoi Stati Membri ma per la sua stessa sopravvivenza.

L'A. fa un chiaro appello alla consapevolezza dei cittadini e chiude con la speranza che l'opinione pubblica degli Stati attualmente più a rischio riesca a rimuovere i filtri messi dalle nuove regolazioni e ad avere un libero accesso alle informazioni per formarsi una libera idea e sensibilizzarsi su quanto sta avvenendo.

Francesca Rossi