



## Ungheria: si acuiscono i contrasti interni e internazionali mentre maggioranza e opposizione guardano già alle elezioni parlamentari del 2022\*

di Simone Benvenuti\*\*

**A**nche il terzo quadrimestre del 2020 è stato dominato dall'attivismo del Governo ungherese e della sua maggioranza parlamentare, con l'approvazione di un'ampia revisione della Legge Fondamentale (la [nona](#) dalla entrata in vigore di questa nel 2012, v. *infra*) e interventi legislativi in diverse ambiti. È poi proseguito il contrasto a livello europeo, legato in special modo all'approvazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) e alla Decisione sulle risorse proprie, la quale definisce la provenienza delle entrate dell'UE ed è funzionale al finanziamento del *Next generation EU*.

Allo stesso tempo, consolidata l'egemonia Fidesz, si intravedono segnali che portano a riflettere sulle condizioni di tenuta del nuovo equilibrio autoritario in vista delle elezioni politiche del 2022. In considerazione di ciò deve leggersi il cambio di passo nelle strategie del Governo, preoccupato di garantire la sostenibilità di tale equilibrio nel periodo medio-lungo al volgere del primo decennio di egemonia orbaniana. In tale contesto, acquisisce particolare rilievo l'evoluzione dei rapporti economici e politici con la Germania, che entra in una delicata fase di transizione dopo più di quindici anni di cancellierato Merkel.

### *La perdita di consenso di Fidesz tra gestione della crisi sanitaria e problemi politici ed economici*

A livello interno, le politiche intraprese dal Governo hanno sullo sfondo una crisi di consenso per il partito di maggioranza. Tale crisi in parte è fisiologica, con perdita di porzioni di elettorato soprattutto tra i più [giovani](#), che costituiscono tradizionalmente lo zoccolo duro dell'elettorato Fidesz. In parte essa si collega alle [difficoltà](#) che il Governo ha incontrato nel corso della seconda ondata dell'epidemia da Covid, alle condizioni degradate del sistema sanitario nazionale, che è stato riformato con il consenso dell'opposizione (v. *infra*), e alla incipiente crisi economica (v. *infra*). In ultimo, entrano in gioco gli scandali che hanno colpito personalità di spicco come [József Szájer](#). Szájer, uno dei fondatori di Fidesz nonché principale redattore della Legge Fondamentale

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Ricercatore di diritto pubblico comparato – Università Roma 3.

e già capodelegazione Fidesz al Parlamento europeo, il **29 novembre** si è [dimesso](#) da parlamentare europeo, annunciando l'addio al proprio partito e alla politica.

Secondo recenti [sondaggi](#), Fidesz avrebbe perso negli ultimi sei mesi dell'anno circa mezzo milione di voti, non solo nelle aree urbane ma – ancor più significativamente (seppur in misura minore) – in provincia, attestandosi intorno al 30% delle preferenze. Secondo alcune analisi politiche, un'opposizione che si presentasse unita alle prossime elezioni del 2022 sarebbe probabilmente in grado di risultare vincitrice, seppure con un margine ristretto. Ciò spiega, tra l'altro, gli interventi sulla legge elettorale (v. *infra*): a cui probabilmente altri ne seguiranno prima della primavera del 2022, poiché l'attuale normativa, che risale al 2011, prevede l'adeguamento delle circoscrizioni elettorali ogni dieci anni.

Il fronte economico merita alcune considerazioni, poiché da un lato si collega strettamente ai negoziati sull'approvazione del pacchetto di ripresa per l'Europa, dall'altro la crescita in termini di PIL dal 2010 ha svolto, pur in assenza di politiche [realmente redistributive](#), una funzione legittimante del regime. Sono in particolare da sottolineare le divergenze emerse tra il Governo e il Presidente della Banca Centrale [György Matolcsy](#), il quale ha lamentato la ridotta capacità di spesa dei cittadini e l'assenza di misure sufficienti per farvi fronte. L'Ungheria, soprattutto a causa dell'epidemia, è entrata infatti in una fase di recessione economica che è significativa non tanto in sé (avendo essa colpito anche altre economie nazionali europee) quanto per aver messo a nudo le debolezze della politica economica e di welfare portata avanti nei dieci anni di Governo Orbán. Essa evidenzerebbe le deboli basi e l'[illusorietà della strategia](#) di crescita perseguita dalla maggioranza di Governo, come l'ex presidente della Banca Centrale György Surányi ha rilevato in un'[intervista](#) il **20 novembre**.

Le politiche degli ultimi dieci anni non hanno del resto mirato alla riduzione della polarizzazione: certamente non sul piano politico, ma nemmeno sul piano sociale né sul piano economico. Esse l'hanno piuttosto accentuata e Orbán rischia di dover fronteggiare le conseguenze di ciò a poco più di un anno dalle elezioni parlamentari. Come si è già illustrato in altra [sede](#), ciò ha incoraggiato l'avvio di negoziati tra le diverse componenti di un'opposizione molto frammentata al fine di cementare un'alleanza elettorale.

In tale prospettiva, tra coloro che ipotizzano la perdita da parte di Fidesz della maggioranza di Governo (su cui c'è chi esprime comunque [dubbi](#)), si è sviluppato un interessante [dibattito](#) di natura prettamente costituzionalistica sulle modalità di un ritorno *in statu quo ante* (su cui si veda anche [qui](#)). Secondo [Zoltán Fleck](#), in caso di vittoria dell'opposizione, il radicamento istituzionale di Fidesz attraverso la nomina di alcuni suoi affiliati in posizioni di potere con mandati di lunga durata (giudici costituzionali e presidente della Banca centrale *in primis*) e la cristallizzazione di alcuni ambiti di *policy* attraverso norme costituzionali o leggi organiche (“cardinali”), la cui modifica richiede una maggioranza di due terzi, imporrebbe un approccio pragmatico volto all'inosservanza dello stato di diritto formale. [István Elek](#), esprimendo una posizione condivisa tra gli altri dall'ex giudice costituzionale [Imre Vörös](#), ritiene che sia possibile la “demolizione” dell'architettura costituzionale “orbaniana” senza rotture dello stato di diritto, di cui si dovrebbe rigettare una comprensione come rispetto della legalità formale. Secondo Elek è proprio il regime orbaniano che avrebbe sospeso lo stato di diritto (in senso sostanziale); la stessa attività

parlamentare in tale quadro sarebbe perciò da considerarsi illegittima e il ritorno alla legittimità costituzionale sarebbe possibile con il ripristino della legalità sostanziale. Ancora, secondo Elek, la Legge Fondamentale del 2011 fornirebbe un appiglio attraverso l'articolo C), che recupera una disposizione presente nella precedente Costituzione sul diritto di resistenza, per cui "[l]'attività di nessuno può mirare alla conquista o all'esercizio violento del potere, oppure al possesso esclusivo dello stesso. Tutti hanno il diritto e l'obbligo di intervenire, in modo legittimo, contro simili pretese". Elek individua inoltre il "punto di rottura" della vicenda costituzionale ungherese di questi anni non, appunto, nella riforma organica della costituzione del 2011-2012, bensì nella riforma costituzionale del 2013, nella parte in cui ha neutralizzato il controllo di costituzionalità.

*L'Ungheria sempre più isolata a livello europeo va allo scontro sul Recovery Plan for Europe*

Sul versante europeo, la posizione ungherese appare sempre più isolata. Il **28 settembre**, Viktor Orbán ha inviato una lettera ufficiale alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen chiedendo le [dimissioni](#) della vicepresidente Věra Jourová che in un'[intervista](#) su *Der Spiegel* aveva definito "malata" la democrazia ungherese. Secondo Orbán, la condotta della vicepresidente Jourová sarebbe incompatibile con "il ruolo della Commissione come istituzione neutrale e obbiettiva" e costituirebbe una "palese violazione del principio di leale cooperazione". In attesa delle dimissioni richieste, il Governo ungherese ha sospeso tutte le relazioni bilaterali con la Commissione.

Lo scontro tra Orbán e i partner europei ha poi coinvolto il Capogruppo del PPE Manfred Weber, la cui attitudine nei confronti di Fidesz è stata paragonata dal parlamentare europeo e capodelegazione Fidesz al PPE [Tamás Deutsch](#) a quello della Gestapo. Come conseguenza, con una maggioranza quasi unanime (133 su 177 membri, e 6 voti contrari) a Deutsch è stato a sua volta [vietato](#) di parlare a nome del PPE; la decisione [sospende](#) "with immediate effect from Tamás Deutsch all rights to speaking time in plenary on behalf of the Group, to nomination as a (shadow) rapporteur or other formal positions on behalf of the Group as well as to any position or post belonging to the EPP group according to Parliament's d'Hondt system until further decisions are made". Inoltre, quaranta parlamentari PPE hanno [richiesto](#) senza successo l'espulsione di Deutsch.

Questa vicenda ha acuito ulteriormente le tensioni all'interno del PPE, mentre si attende ancora la decisione sulla espulsione di Fidesz. A questo riguardo, il **7 dicembre** Viktor Orbán ha [inviato](#) al capogruppo PPE Manfred Weber una lettera in cui [propone](#) lo stabilimento di relazioni più flessibili tra il PPE e Fidesz in considerazione delle "differenze di interessi e dei problemi di comunicazione" esistenti. Il senso di tale proposta non è chiaro: rappresenterebbe secondo alcuni una presa d'atto della prospettiva di un futuro di Fidesz al di fuori del PPE, secondo altri un modo per evitare la completa estromissione.

A dominare le cronache è stato però soprattutto il [veto](#) all'approvazione del [Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e del piano per la ripresa NextGenerationEU](#) che l'Ungheria e [la Polonia](#) hanno minacciato di opporre nel corso della [riunione Coreper](#) del **16 novembre**: ciò dopo che la bozza dell'accordo del luglio precedente, per una cifra totale di 1750 miliardi di euro, aveva già avuto l'approvazione del Governo ungherese nella fase di negoziato intergovernativo.

Tra le ragioni del minacciato veto c'era l'[accordo](#) provvisorio che il Consiglio UE e il Parlamento europeo avevano raggiunto il **5 novembre**, in cui si delineava in maniera più precisa il nuovo meccanismo che consente all'UE di subordinare l'erogazione di finanziamenti alla condizione del rispetto dello stato di diritto. L'accordo prevede una maggioranza qualificata per la relativa decisione, definendo anche i tempi tra la proposta della Commissione e la decisione del Consiglio, ed estende su proposta del Parlamento la nozione di minaccia allo stato di diritto – nella versione precedente limitata a tutti quegli atti che mettano a repentaglio la gestione dei fondi e gli interessi finanziari dell'UE “in a sufficiently direct way” – ai rischi per un “giudiziario indipendente”.

Il **10 dicembre** i Capi di Stato e di Governo UE riuniti nel Consiglio europeo hanno tuttavia raggiunto un [accordo](#) che ha permesso di superare il veto di Ungheria e Polonia con la [mediazione](#) del Governo tedesco. Il compromesso continua a vincolare i finanziamenti al rispetto degli standard dello stato di diritto mantenendo gli elementi costitutivi dell'accordo interistituzionale del **5 novembre**, ma prevede la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia UE contro la decisione del Consiglio.

Sostanzialmente, anche in considerazione dell'incerto atteggiamento della Polonia, si può affermare che l'Ungheria abbia assunto un approccio pragmatico, considerata la sua posizione originaria (pre-negoziati) che escludeva un qualsiasi accordo che contenesse un riferimento alla condizionalità della *rule of law*. Tale approccio pragmatico potrebbe rivelarsi efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Governo ungherese. Come dimostrano da ultimo dalle reazioni ungheresi alle sentenze CGUE *Commissione c. Ungheria* del 18 giugno 2020 - C-78/18 e *Commissione c. Ungheria* del 6 ottobre 2020 - C-66/18, una procedura di fronte alla Corte permette di [rinviare](#) per un periodo sufficientemente esteso l'effettiva applicazione di misure che garantiscano il rispetto degli standard europei; l'interesse del Governo ungherese è proprio di arrivare alle elezioni del 2022 nelle condizioni più favorevoli in un momento di crisi di consenso – ciò che è possibile anche (se non in larga parte) grazie all'erogazione dei contributi finanziari europei.

Per tale ragione il compromesso promosso dalla Germania è stato criticato. Secondo [Daniel Kelemen](#), ad esempio, il veto minacciato da Ungheria e Polonia “dimostra i pericoli, o il costo, per l'Unione Europea per non aver arginato per tempo questi regimi. Ora che sono divenute autocrazie consolidate, sono in grado di tenere l'Unione Europea ostaggio al fine di mantenere il flusso dei finanziamenti” (per analisi critiche più circostanziate, si veda [qui](#) e [qui](#)). Le critiche mosse a quel compromesso sono inoltre motivate dall'opinione che il veto polacco-ungherese sarebbe stato superabile attraverso l'approvazione del solo meccanismo di condizionalità, che richiede la [maggioranza qualificata](#), e la sua conseguente applicazione al già esistente quadro finanziario pluriennale in esercizio provvisorio fino ad adozione del nuovo quadro (che invece richiede l'[unanimità](#)). Tali critiche non tengono però conto del fatto che l'approvazione della Decisione sulle risorse proprie era funzionale anche, come detto, al finanziamento del *Next Generation EU* (ed era dunque urgente), seppure sia stata [prospettata](#) la possibilità di approvare il piano della ripresa attraverso un accordo intergovernativo separato a 25: una soluzione che avrebbe comunque incontrato delle difficoltà.

Altri, tra cui i [rappresentanti](#) dell'opposizione ungherese – che vedono in prospettiva anche la possibilità di avvalersi essi stessi di questo strumento rivolgendosi alla Commissione europea – e l'ex Ministro degli esteri ungherese [Péter Balázs](#), hanno al contrario valutato il compromesso più favorevolmente, ritenendo eccessivi i timori sui tempi della concreta attivazione del meccanismo, una volta che questo fosse approvato in via definitiva. Anche chi, con una [lettura cauta](#), ritiene che il compromesso rappresenti nel breve periodo un risultato soddisfacente per il Governo ungherese, ne sottolinea per lo stesso Governo ungherese l'alto costo politico nel lungo periodo: la rottura della coesione del Gruppo di Visegrád e l'accettazione *pro futuro* di un meccanismo di condizionalità che potrebbe rappresentare non solo il primo strumento europeo realmente efficace per bloccare le derive autoritarie, ma più in generale un fondamentale dispositivo di integrazione politica e non più solo economica.

In definitiva, il cedimento di Orbán sul meccanismo di condizionalità è dovuto alla sempre più pressante necessità per la stessa Ungheria – in un contesto di crisi economica – di fare affidamento sulle risorse del nuovo Quadro finanziario pluriennale e del *Next Generation EU*. L'accettazione del meccanismo spiega anche l'iniziativa del Governo ungherese e di quello polacco di creare un [istituto internazionale di diritto comparato](#) sullo studio dello [stato di diritto](#) (v. *infra*) finalizzato a costruire una vera e propria “[counter-epistemic community](#)” per una comprensione alternativa della nozione di stato di diritto, così muovendo la battaglia dal piano politico-giuridico a quello culturale. Tale iniziativa però – al di fuori di ogni considerazione di merito – [non ha riscosso](#) molto successo tra gli altri Paesi dell'area.

#### *I rapporti con la Germania e la questione della sostenibilità del regime ungherese*

In definitiva, la novità che pare essere venuta in particolare evidenza nel quadrimestre in esame è quello della sostenibilità del regime ungherese. Questa ha certamente trovato puntelli a livello europeo: da un lato grazie alla possibilità per il Governo ungherese di [avvalersi dei fondi europei](#), dall'altra per l'atteggiamento per lungo tempo condiscendente del PPE. A venire in rilievo sono però anche i [rapporti economici e quelli politici diretti con la Germania](#). I primi testimoniano una forte dipendenza dell'economia ungherese da investimenti esteri attratti a loro volta da un regime di tassazione particolarmente favorevole oltreché dalla manodopera a basso costo (e non disincentivati, come emerge da un recente [sondaggio](#) condotto dalla Unione delle Camere di commercio e industria tedesche, dagli elementi autoritari del regime). I secondi invece – storicamente caratterizzati dal permanere di un canale privilegiato di comunicazione – testimoniano il progressivo deterioramento, che non è probabilmente disgiunto dalla prospettiva delle elezioni del *Bundestag* del 2021 e dal contemporaneo volgere al termine dell'era Merkel. La Cancelliera era infatti riuscita sino ad ora a mantenere l'equilibrio nelle [divergenze](#) esistenti tra i membri tedeschi del PPE rispetto all'atteggiamento da tenere nei confronti dell'Ungheria, e nella gestione delle divergenze di interessi di cui essi erano e sono portatori.

## PARTITI

### IL CONGRESSO DEL PARTITO SOCIALISTA SI CHIUDE CON L'ELEZIONE DELLA NUOVA PRESIDENZA

In occasione del Congresso del partito socialista (MSZP) tenutosi il **19 settembre**, sono stati [eletti](#) alla presidenza a larga maggioranza dei delegati (86%) Bertalan Tóth and Ágnes Kunhalmi, dopo che pochi giorni prima aveva annunciato il [ritiro](#) della propria candidatura Attila Mesterházy, già presidente del partito tra il 2010 e il 2014. Nel corso del congresso, Tóth e Kunhalmi hanno confermato la volontà di portare avanti i negoziati tra i partiti dell'opposizione in vista delle elezioni del 2022.

### I PARTITI DELL'OPPOSIZIONE CONSOLIDANO L'ACCORDO ELETTORALE IN VISTA DELLE ELEZIONI DEL 2022

Il **16 novembre** tutti i partiti di opposizione hanno [confermato](#) l'intenzione di presentare alle elezioni del 2022 un candidato unitario alla posizione di Primo ministro, da scegliersi attraverso primarie che si terranno all'inizio dell'anno prossimo. Ancora incerto rimane invece se la c.d. "coalizione arcobaleno" – che include il partito di destra Jobbik, i verdi di LMP, il Partito socialista, i liberal-socialisti di Coalizione democratica e i centristi di Momentum – parteciperà alle elezioni con un'unica o con due liste elettorali. Secondo recenti [sondaggi](#), le opposizioni unite avrebbero reali possibilità di ottenere la maggioranza relativa di voti, pur in presenza di un'alta percentuale (20%) di indecisi.

## ELEZIONI

### ELEZIONI MUNICIPALI E PARLAMENTARI SUPPLETIVE

Il **27 settembre** si sono tenute le [elezioni](#) per il sindaco e il consiglio comunale di Mohács, che hanno visto la vittoria del candidato Fidesz Gábor Pávkovics (56%) sul candidato delle opposizioni unite Ferenc Csorbai (MSZP, 40%). L'**11 ottobre** si sono tenute le [elezioni](#) suppletive per un seggio vacante che ha visto l'elezione della candidata Fidesz Zsófia Koncz (51%) contro il candidato unitario delle opposizioni László Bíró (Jobbik, 46%). Entrambe le elezioni avevano un valore prevalentemente simbolico come test della efficacia del fronte delle opposizioni. Nonostante la sconfitta delle opposizioni, appare significativo il forte calo di consenso per Fidesz: con riguardo alle elezioni suppletive per il seggio parlamentare, il partito nella precedente tornata elettorale aveva ad esempio ottenuto nello stesso collegio più del 60% dei voti espressi.

## PARLAMENTO

### LA CORTE DI GIUSTIZIA DICHIARA NON CONFORMI AL DIRITTO EUROPEO ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA DISCIPLINA RELATIVA ALLE UNIVERSITÀ STRANIERE

Il **6 ottobre** la Corte di Giustizia UE ha [accertato](#) la violazione da parte dell'Ungheria, con la [Legge XXV/2017](#) di riforma della legge sull'istruzione superiore, di [norme e principi del diritto europeo](#) – la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sancite dal Trattato sul

Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché la libertà accademica, la libertà di creare istituti di insegnamento e la libertà di impresa risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali –, ma anche di norme dell'Unione derivanti dal diritto del commercio internazionale – la clausola del trattamento nazionale e l'obbligo di accesso al mercato di cui all'Accordo Generale sul Commercio di Servizi (GATS). La Legge, approvata nell'aprile 2017, aveva introdotto nuovi requisiti per il funzionamento di atenei stranieri, costringendo la *Central European University* a sospendere le immatricolazioni per i propri programmi di studio nella sede di Budapest e ad aprire una [nuova sede a Vienna](#).

#### APPROVATA LA LEGGE PER IL CONTENIMENTO DELLA SECONDA ONDATA DELLA PANDEMIA DA CORONAVIRUS

Dopo la dichiarazione da parte del Governo, il **3 novembre**, dello stato di pericolo (v. *infra*), il **10 novembre** il Parlamento ha approvato la [Legge CIX/2020](#) “per il contenimento della seconda ondata della pandemia da Coronavirus”. La Legge, lungo la traccia della [Legge XII/2020](#) “sulla protezione contro il coronavirus” approvata a marzo e poi [abrogata](#) a giugno, [autorizza](#) il Governo a emanare decreti senza controllo parlamentare, pur limitando la loro validità al periodo di efficacia della Legge, fissato a 90 giorni.

#### RIFORMATA PER LA NONA VOLTA DALLA SUA ENTRATA IN VIGORE LA LEGGE FONDAMENTALE

Il **10 novembre** il Ministro della Giustizia ha presentato un [disegno di legge costituzionale](#) approvato il **15 dicembre** con 134 voti favorevoli, 45 contrari e 5 astensioni. Il testo si compone di un corpo eterogeneo di disposizioni che modifica 19 articoli della Legge Fondamentale in ambiti che spaziano dal diritto di famiglia alla disciplina dello stato di eccezione all'utilizzo dei fondi pubblici. Alcune delle *modifiche più rilevanti* sono presentate separatamente qui di seguito.

#### LA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELLE SITUAZIONI EMERGENZA

La riforma costituzionale approvata il **15 dicembre** razionalizza la disciplina costituzionale degli stati di emergenza, riducendo le fattispecie a tre. Lo “stato di crisi nazionale”, lo “stato di difesa preventiva” e l’“invasione improvvisa” sono fusi in un’unica categoria – lo “stato di guerra” – mentre sono mantenuti lo “stato di emergenza” e lo “stato di pericolo”, ma con modifiche quanto alle circostanze che ne permettono la dichiarazione, che è comunque subordinata a un previo voto parlamentare a maggioranza qualificata. Ai fini della dichiarazione dello “stato di emergenza”, non è più necessaria la presenza di “azioni armate” e/o “atti di violenza commessi con la forza delle armi o da gruppi armati”, secondo le previsioni della versione emendata. La *ratio* della modifica è da ricercare nell’inclusione, tra le circostanze che legittimano la dichiarazione dello “stato di emergenza”, anche di azioni di diversa natura (ibrida) come gli attacchi informatici; tuttavia [secondo alcuni](#) possono finire per ricadervi anche altri atti di natura non violenta. Per quanto riguarda lo “stato di pericolo”, la nuova disciplina dispone che questo possa essere dichiarato in presenza di azioni da parte di soggetti *esterni al Governo* che mirino a minare o sabotare (“*felforgatás*”) l’ordine costituzionale, o mirino a prendere il controllo esclusivo del potere o commettano gravi atti di violenza o atti illegali in grado di mettere sistematicamente e seriamente in pericolo la vita e i beni dei cittadini. Come è stato [osservato](#), la formulazione è sufficientemente ampia per arrivare a comprendere un ampio numero di fattispecie che rientrerebbero normalmente nelle normali dinamiche di un ordinamento democratico.

## LA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E LEGISLATIVA RELATIVA AD ALCUNI ASPETTI DEL DIRITTO DI FAMIGLIA

Il disegno di legge costituzionale presentato lo scorso **10 novembre** e approvato il **15 dicembre** introduce anche alcune [modifiche](#) al diritto di famiglia, escludendo indirettamente le adozioni per le coppie omosessuali e imponendo il principio della responsabilità statale dei valori educativi cristiani. La prima modifica integra il preesistente articolo L (“L’Ungheria tutela l’istituto del matrimonio quale unione volontaria di vita tra un uomo e una donna, nonché la famiglia come base della sopravvivenza della nazione”) con le disposizioni per cui “sono fondamento del rapporto familiare il matrimonio e il rapporto genitore-figlio” e “la madre è una donna, il padre è un uomo”. Lo stesso giorno è stata peraltro approvata una riforma del [codice civile](#) che rende estremamente difficile l’adozione per le coppie omosessuali, che in precedenza ricorrevano alla possibilità di adozione concessa alle persone single. In base alla normativa approvata, vale il principio per cui l’adozione è possibile solo per le coppie sposate; eccezioni a tale principio sono possibili su autorizzazione del Ministero della Famiglia. Inoltre, il nuovo articolo XVI della Legge Fondamentale integra la preesistente disposizione per cui “[o]gni bambino ha diritto alla protezione e alle cure necessarie per il suo sviluppo fisico, mentale e morale” con le disposizioni per cui “[l’Ungheria protegge il diritto dei bambini all’identità personale in base al loro genere di nascita e garantisce un’istruzione in conformità con i valori basati sull’identità costituzionale e sulla cultura cristiana dell’Ungheria”.

## LA MODIFICA DEGLI ARTICOLI 38 E 39 DELLA LEGGE FONDAMENTALE SUL PATRIMONIO DELLO STATO E IL DENARO PUBBLICO

La legge approvata il **15 dicembre** integra con un comma aggiuntivo l’articolo 39 della Legge Fondamentale, il quale fissa il principio della trasparenza nell’utilizzo di denaro pubblico imponendo a ogni organo che lo amministri un obbligo al rendiconto della sua gestione. Il nuovo terzo comma di tale articolo introduce una definizione restrittiva di denaro pubblico come l’insieme di “entrate, spese e crediti dello Stato”. Se nella relazione di presentazione del disegno di legge si afferma che la modifica mira a “garantire l’applicazione uniforme della legge”, vengono in evidenza a spiegare la *ratio* di questa modifica alcuni [recenti scandali](#) sull’uso improprio del denaro pubblico, in cui le corti, al fine di garantire la trasparenza della spesa pubblica, avevano adottato un’interpretazione ragionevolmente ampia della nozione “denaro pubblico”, [includendovi](#) ad esempio i trasferimenti operati dalla Banca centrale alla sua rete di [fondazioni](#). La specificazione di cui al terzo comma dell’articolo 38 mirerebbe dunque a escludere tali somme dalla nozione di denaro pubblico, [sottraendone](#) la gestione a controlli e rendicontazioni. Similmente, l’articolo 38 della Legge Fondamentale – che definisce nei suoi cinque commi la natura del patrimonio dello Stato delineando alcuni principi e fissando i limiti alla sua alienazione – è integrato con un comma aggiuntivo per cui “la creazione e il funzionamento di un fondo fiduciario pubblico che svolga una funzione pubblica e lo svolgimento delle sue funzioni pubbliche sono disciplinati da una legge cardinale”. Nella sostanza, la modifica pone per le fondazioni pubbliche il principio di una disciplina separata e derogatoria rispetto a quella di cui ai primi cinque commi dell’articolo 39; tale disciplina derogatoria si applicherebbe, tra gli altri, alla [rete di fondazioni](#) che la Banca centrale ha creato sin dal 2014 così come alle numerose fondazioni che sono state create con sempre maggiore frequenza per la gestione di diversi enti statali, specialmente negli ambiti [universitario](#) e dei [media](#).

## APPROVATA LA RIFORMA DI ALCUNI ASPETTI DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE

Sempre il **15 dicembre** è stato approvato il [disegno di legge ordinaria](#) presentato dal Ministro della Giustizia il **10 novembre** che [modifica la legge elettorale](#). La nuova disciplina, mirante nelle intenzioni dei redattori a [disincentivare](#) la proliferazione di pseudo-partiti aventi funzione di disturbo, prevede che una lista presenti candidati in tutti e 71 i collegi uninominali, laddove la disciplina precedente richiedeva la presentazione di candidati solo in un terzo dei collegi (27). La modifica si comprende in considerazione del fatto che l'Ungheria ha un sistema elettorale misto la maggior parte dei seggi è assegnata in collegi uninominali (*first-past-the-post*) e i restanti sono assegnati con metodo proporzionale: i partiti possono dunque avere una propria lista nazionale per la parte proporzionale solo se presentano un numero minimo di candidati nei collegi uninominali. Dal punto di vista pratico, questa modifica si spiega con la [ritrosia](#) delle opposizioni alla costituzione di una lista unica in vista delle elezioni del 2022. Ai fini di un efficace fronte unitario, la modifica imporrebbe a Jobbik di accettare di unirsi in una lista comune assieme agli altri partiti di opposizione; ciò potrebbe spingere alcuni elettori di tale partito ad astenersi per non dare il proprio voto a una lista che includa alcuni elementi dell'opposizione più invisi all'elettorato storico di Jobbik. Allo stesso tempo, la legge sembra mirare a disincentivare la fusione in una lista unica, poiché il finanziamento pubblico ai partiti è collegato alla presentazione delle rispettive liste.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA UE DICHIARA LA NORMATIVA SULL'ASILO IN VIOLAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

Il **17 dicembre** la Grande sezione della Corte di giustizia UE ([C-808/18](#)) ha statuito che la disciplina ungherese sull'asilo (costruita attraverso una serie di [interventi legislativi e misure attuative tra il 2015 e il 2018](#)) viola norme della Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di beneficiario protezione internazionale, della Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 sulle procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

## LA RIFORMA DEL SISTEMA SANITARIO

Il **19 ottobre** è stata [approvata](#) con i voti dell'opposizione la riforma del sistema sanitario nazionale mirante ad attenuare l'emorragia del personale medico verso il settore privato e l'emigrazione all'estero e a limitare le diffuse pratiche corruttive. La nuova disciplina, oltre ad aumentare sensibilmente i salari dei medici, separa rigidamente settore pubblico e settore privato vietando l'esercizio della professione *extra-moenia*.

## GOVERNO

### IL GOVERNO FIRMA IL "PATTO" DI GINEVRA SULL'ABORTO

Il **22 ottobre** il Primo ministro ha [firmato](#) la "[Dichiarazione di consenso di Ginevra sulla Promozione della salute delle donne e il rafforzamento della famiglia](#)" assieme ad altri 31 Paesi, tra cui gli Stati Uniti, l'Uganda, l'Arabia Saudita, l'Egitto, e la Bielorussia. La Dichiarazione, promossa dall'amministrazione dell'ex Presidente degli Stati Uniti Donald Trump, afferma, tra le

altre cose, “that there is no international right to abortion, nor any international obligation on the part of the State to finance or abortion, consistent with the long-standing international consensus that each nation has the sovereign right to implement programs and activities consistent with their laws and policies”.

#### DICHIARATO LO STATO DI PERICOLO E ADOTTATE NUOVE MISURE RESTRITTIVE FINALIZZATE AL CONTENIMENTO EPIDEMICO

Il **3 novembre**, a fronte dell’aggravarsi della crisi epidemica, il Governo ha dichiarato nuovamente lo stato di pericolo. Su tali basi, il **10 novembre**, esso ha adottato con decreto [484/2020](#) misure restrittive, tra cui il coprifuoco notturno tra le 20 e le 5 [garantito](#) dalle autorità militari in coordinamento con le forze di polizia e il divieto assoluto di riunione in luogo pubblico. Il Governo ha poi autorizzato con decreto [499/2020](#) del **13 novembre** ufficiali [militari](#) a svolgere mansioni di assistenza del personale medico nelle strutture ospedaliere.

### CORTI

#### NOMINATO IL NUOVO PRESIDENTE DELLA KÚRIA

Il **5 ottobre** il Presidente della Repubblica ha [nominato](#) Zsolt András Varga alla posizione di Presidente della Corte suprema (*Kúria*), a decorrere dal 2 gennaio 2021, e il Parlamento ha confermato la nomina il **10 ottobre** con 135 voti favorevoli e 26 contrari. [Varga](#), che è stato [professore universitario](#) fino al 2012 per poi divenire viceprocuratore generale e, dal 2014 sino all’attuale nomina, giudice costituzionale, succede a Péter Darák, nominato nel 2011; rimarrà in carica per nove anni. La sua nomina è stata oggetto del [parere negativo](#) del Consiglio nazionale della magistratura (OBT) il **9 ottobre**, a schiacciante maggioranza di tredici voti contro uno. Il Consiglio, il cui parere non è vincolante, aveva considerato scarse l’esperienza di Varga come giudice e la sua familiarità con l’amministrazione della giustizia, spingendosi ad affermare che “[l]a nomina [...] è stata resa possibile da due recenti modifiche legislative che vanno contro il requisito costituzionale di porre ai vertici della magistratura solo chi soddisfi il criterio dell’indipendenza dagli altri rami del potere”. Secondo alcuni [commentatori](#), il sistema giudiziario è riuscito sino ad ora a mantenere, nonostante le risalenti riforme istituzionali, una certa indipendenza professionale, come dimostra l’esito di alcuni casi sensibili quale quello relativo alla [segregazione scolastica](#) e come conferma lo stesso parere dell’OBT. La nomina è da leggere in collegamento con una riforma del 2019 che ha introdotto per via legislativa ([Legge CXXVII/2019](#)) una forma attenuata di [precedente “vincolante”](#) (obbligando le corti inferiori a seguire le decisioni repertorate della *Kúria* e a motivare in maniera articolata una interpretazione di una disposizione di legge divergente rispetto a quella fornita dalla *Kúria*) e ha reso meno rigidi i requisiti richiesti per la nomina a Presidente della *Kúria* (eliminando il precedente requisito di aver svolto per i cinque anni precedenti la funzione di giudice, che peraltro era stato introdotto nel 2011 proprio per imporre le dimissioni dell’allora presidente András Baka). Va infine tenuto conto del fatto che il Presidente della *Kúria* svolge un [ruolo centrale](#) anche nel sistema di assegnazione dei procedimenti