



**In difficoltà nella gestione dalla crisi pandemica, il Governo ungherese irrigidisce la strategia sul fronte europeo, mentre il dibattito interno è dominato dalla riforma delle fondazioni di interesse pubblico e della governance universitaria\***

**di Simone Benvenuti\*\***

**N**el corso del primo quadrimestre del 2021, l'attualità costituzionale ungherese è stata dominata dagli effetti non univoci della terza ondata di diffusione del Covid-19, che ha colpito [severamente](#) il Paese. Con le elezioni della primavera 2022 all'orizzonte, ciò ha determinato l'inasprimento delle politiche di riforma; allo stesso tempo, ha costituito un fattore di debolezza per Fidesz, a causa del collasso del sistema sanitario e dell'inefficacia della politica governativa a tutela della salute pubblica. Fidesz, che secondo i [sondaggi](#) ha perso diversi punti percentuali dall'inizio della pandemia, apparirebbe oggi sorpassato dal Fronte delle opposizioni unite (vedi *infra*).

Il **22 febbraio**, il Parlamento ha approvato – contrari tutti i partiti di opposizione – una legge che proroga lo stato di emergenza per altri novanta giorni, permettendo l'estensione della validità dei decreti del Governo e il rinvio di elezioni e referendum. Il Governo, pur con gli ampi poteri a disposizione, a seguito dell'ennesima [consultazione nazionale](#), ha tuttavia optato per un approccio più [flessibile](#) nella limitazione di diritti e libertà per far fronte alla crisi sanitaria rispetto a quanto avvenuto in occasione della prima ondata, contando sull'efficacia della campagna vaccinale, [attestandosi](#) alla metà di aprile tra i Paesi dell'area con la maggiore percentuale della popolazione vaccinata (21,6%). Per raggiungere tale risultato, l'Ungheria è stata con la Slovacchia l'unico Stato dell'UE ad autorizzare l'utilizzo dei vaccini della Sinopharm e dell'Istituto Gamaleya. In particolare, il **29 gennaio** è stato [firmato](#) il contratto per l'acquisto di 5 milioni di dosi di Sinovac; i [contenuti](#) dello stesso, resi pubblici il successivo **11 marzo**, hanno a loro volta originato accuse di corruzione per l'alto prezzo fissato per ogni singola dose e per il coinvolgimento di una società intermediaria ungherese.

La procedura che ha permesso la somministrazione dei vaccini cinese e russo, che non sono passati al vaglio dell'Agenzia europea per i medicinali (EMA), è controversa, poiché

---

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

L'autorizzazione è stata data non già dall'organo indipendente a ciò preposto, l'Agenzia Ungherese del Farmaco (OGYEI), bensì direttamente dal Governo tramite decreto. Questo ha [autorizzato](#) l'utilizzo di vaccini già somministrati in altri Stati a più di un milione di persone, delegando al Ministro degli esteri la sottoscrizione dei contratti di acquisto.

La strategia del Governo, che ha imposto una [gestione accentrata](#) della campagna di somministrazione, è stata fortemente criticata dai rappresentanti delle autorità locali, tra cui il sindaco di Budapest Gergely Karácsony, ed è stata anche all'origine di [tensioni](#) tra il Governo e la Federazione nazionale dei medici (Magyar Orvosi Kamara), che ha anche [criticato](#) i tentativi del Governo di [ostacolare](#) l'[accesso](#) negli ospedali dei media indipendenti.

Sugli altri fronti, si segnala in particolare la riforma della *governance* universitaria (vedi *infra*) che, pur rappresentando l'esito di un processo iniziato già alcuni anni fa, evidenzia allo stesso tempo un cambio di passo che potrebbe non essere disgiunto dalla considerazione – peraltro esplicitata da alcuni rappresentanti della maggioranza – che le elezioni della primavera 2022 possano segnare il termine, se non della post-transizione, quantomeno della fase a egemonia politica Fidesz. A questo esito, che, seppur non scontato, recenti sondaggi permettono però di considerare concreto, contribuisce, oltre all'impatto economico e sociale della pandemia, il modificarsi del contesto europeo e interno di cui già si è dato conto nelle cronache precedenti.

Si segnalano in particolare la definitiva rottura tra Fidesz e il Gruppo dei popolari europei e l'ufficializzazione delle candidature per le [primarie di coalizione](#) dell'[autunno prossimo](#) alla guida della coalizione dei sei partiti uniti nel fronte dell'opposizione e, in prospettiva, del nuovo Governo qualora Fidesz risulti sconfitto alle elezioni della primavera prossima. I sondaggi più recenti sembrano indicare tra i candidati favoriti il sindaco di Budapest Gergely Karácsony (Dialogo per l'Ungheria - Párbeszéd Magyarországért), il presidente di Jobbik Péter Jakab e la presidente di Coalizione Democratica (DK) e vicepresidente del Parlamento europeo Klára Dobrev. In ogni caso, proprio il consolidarsi del fronte delle opposizioni è suscettibile di determinare nel corso dei prossimi mesi iniziative di riforma, costituzionale e non, che mirino a cristallizzare ulteriormente a livello istituzionale l'egemonia di Fidesz (che seppur risultasse vincitore, quasi certamente perderà la maggioranza di due terzi in Parlamento). Non è esclusa nemmeno un'ulteriore modifica delle [norme elettorali](#) che già sono state oggetto a più riprese di interventi volti all'aggiustamento dei rapporti di forza tra i soggetti partitici, tanto più che, a causa dei mutati equilibri, questi potrebbero ora favorire proprio l'opposizione e non più la coalizione Fidesz-KDNP.

Il quadro economico e sociale soffre invece degli [effetti della pandemia](#), ma anche di quelli delle politiche redistributive portate avanti dal Governo, sia sul fronte delle riforme del lavoro e del welfare, sia su quello delle scelte economiche. Secondo [József Papp](#), professore emerito presso l'Università Corvinus, la gestione politica della redistribuzione economica delle risorse, in assenza di procedure e istituzioni indipendenti, ha come conseguenza la sclerotizzazione delle strutture dell'economia ungherese, favorendone la configurazione dualistica, e della loro capacità di innovazione e modernizzazione. L'economia ungherese è organizzata attorno a una forte presenza di imprese multinazionali nei settori a più alto valore tecnologico, favorite sotto il profilo della tassazione, come l'industria automobilistica, e a una circoscritta borghesia

nazionale che opera in settori politicamente strategici con il supporto del Governo, attraverso dinamiche di finanziamento non trasparenti. Tra queste due componenti è compreso il mondo delle piccole e medie imprese e dei privati cittadini, mentre la gestione dall'alto di tale struttura economica implica la riduzione dei margini di azione delle autonomie locali (v. *infra*). A sua volta, la pandemia ha messo in maggiore evidenza [le debolezze strutturali](#) dell'economia ungherese, mentre una larga porzione della popolazione occupata non risulta avere i requisiti per accedere a forme di sostegno economico né [dispone](#) di ammortizzatori di altro tipo.

In tale contesto, sono tuttora incerti i termini definitivi del Piano nazionale di recupero e resilienza (Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz), per un totale di 16 miliardi di euro tra finanziamenti a fondo perduto e prestiti. Il Governo ungherese aveva pubblicato una [bozza](#) del Piano nel dicembre scorso. Sulla base della bozza, il 51% delle risorse era destinato al raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica (area verso cui è indirizzato l'utilizzo delle risorse derivanti da prestiti) e il 21% alla digitalizzazione, per un impatto previsto di oltre il 2% del PIL entro il 2026. Gli [analisti](#) hanno allo stesso tempo evidenziato come i settori che avrebbero beneficiato del Piano sono essenzialmente tre: il sistema sanitario (poco più di tre miliardi di euro e mezzo), i trasporti (quattro miliardi di euro) e il sistema universitario (poco più di tre miliardi di euro). Poco meno di un terzo delle risorse al sistema sanitario avrebbero finanziato l'incremento dei salari del personale sanitario a seguito della riforma dell'anno scorso, mentre poco più di 700 milioni la costruzione di un nuovo ospedale a Budapest. Sotto il profilo procedurale, il Piano è stato criticato per il mancato coinvolgimento degli attori sociali e degli organismi istituzionali (sindacati, partiti di opposizione ed enti locali: consultazioni sono state avviate solo con il sindaco di Budapest, senza tuttavia che alcuna sua proposta fosse incorporata nella bozza di Piano).

Fonti interne alla Commissione hanno successivamente espresso dubbi sulla capacità dell'Ungheria di rispettare il termine fissato al 30 aprile, che sono poi stati esplicitati nell'[incontro](#) tra Ursula von der Leyen e Viktor Orbán il **23 aprile**. Il **25 aprile**, il capo di gabinetto del Primo ministro, Gergely Gulyás, aveva da parte sua assicurato che il termine sarebbe stato rispettato, anche in considerazione dell'importanza di tali fondi nella prospettiva delle elezioni della primavera 2022. Tuttavia, diversamente da quanto annunciato, il termine non è stato infine rispettato per la decisione assunta *in extremis*, il **29 aprile**, di [rinunciare](#) alla quota del Piano derivante dai prestiti, salvo destinazioni su base individuale. A quanto pare, tale rinuncia è l'esito dell'incontro del 23 aprile, nel corso del quale sarebbe state fatte presenti al Primo ministro ungherese le perplessità relative al sistema degli appalti pubblici di cui si chiede la riforma. Orbán ha a sua volta giustificato la rinuncia con esigenze di correttezza dell'amministrazione finanziaria in considerazione della forte espansione del debito nel corso del 2020. Peraltro, già all'inizio di febbraio la Commissione aveva [richiesto](#) all'Ungheria di impegnarsi a modificare la legge sugli appalti pubblici per contenere le «frodi sistemiche» consentite dall'attuale normativa.

## PARTITI

### L'UFFICIO PARLAMENTARE PER LA REVISIONE CONTABILE SANZIONA IL PARTITO LIBERALE

Il **15 gennaio**, l'Ufficio parlamentare per la revisione contabile ha [comunicato](#) la presenza di irregolarità nei bilanci del 2017 e del 2018 del Partito liberale ungherese (Magyar Liberális Párt), a cui ha comminato una sanzione di 95 milioni di fiorini (264.000 euro).

### FIDESZ LASCIA IL GRUPPO DEL PARTITO POPOLARE EUROPEO

Il **3 marzo**, Fidesz ha [annunciato](#) l'abbandono da parte dei suoi dodici rappresentanti del Gruppo del Partito Popolare Europeo. Si tratta dell'ultimo capitolo del conflitto tra il partito ungherese e una parte del PPE, tra cui lo stesso capogruppo Manfred Weber. Weber, nel rammaricarsi per la decisione di Fidesz, ha indicato in Orbán il responsabile della rottura. In realtà l'esito – che ha valore altamente simbolico ma anche alcune ricadute concrete (il PPE rimane il gruppo più numeroso in seno al Parlamento europeo, ma i parlamentari di Fidesz [perdono](#), tra le altre cose, i loro posti nelle commissioni) – è frutto delle mutate geometrie politiche in vista della futura uscita di scena di Angela Merkel, che ha spesso favorito un approccio volto alla mediazione finalizzato a ottenere dai rappresentanti ungheresi l'appoggio necessario per realizzare la sua agenda politica, nonché a preservare gli interessi di settori dell'economia tedesca in Ungheria. Secondo Daniel Kelemen, la fine del ciclo politico tedesco implica per Viktor Orbán la perdita di una fonte di protezione politica e di legittimazione. Fidesz ha giustificato l'uscita dal PPE con l'[approvazione](#) di nuove regole interne per la sospensione di intere delegazioni (e non più di singoli rappresentanti), che aveva peraltro ottenuto largo [consenso](#) in seno al Gruppo con una maggioranza di 148 membri a favore e 28 contro. Secondo Viktor Orbán, «the amendments to the rules of the EPP Group are clearly a hostile move against Fidesz [...]. Limiting our MEP's ability to carry out their duties as elected Members of the European Parliament deprives Hungarian voters from their democratic rights». In seguito alla decisione del 3 luglio, Fidesz si trova di fronte alla scelta se avvicinarsi al Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei (ECR), di cui sono membri sia Fratelli d'Italia sia il PiS, o al Gruppo Identità e Democrazia, di cui è membro la Lega, o dare vita in futuro a un [nuovo soggetto](#) come potrebbe indicare l'incontro del **1° aprile** scorso tra Orbán, Salvini e il Capo del governo polacco Mateusz Morawiecki. Peraltro, come messo in evidenza dal parlamentare francese del PPE [François-Xavier Bellamy](#), che si era espresso con gli altri membri della delegazione francese contro la modifica delle norme interne del Gruppo, sebbene la delegazione di Fidesz sia fuori dal Gruppo parlamentare, Fidesz rimane per il momento a pieno titolo membro del Partito popolare europeo.

### PROSEGUONO LE TRATTATIVE PER LA COSTRUZIONE DEL FRONTE UNITARIO

I sei partiti di opposizione che sfideranno alle elezioni della primavera 2022 Fidesz-KDNP – Coalizione democratica (DK), Momentum, il Partito socialista (MSZP), Jobbik, i verdi di LMP e Dialogo per l'Ungheria (Párbeszéd) –, hanno raggiunto l'accordo per l'indicazione di un candidato comune alla guida della coalizione. L'individuazione del candidato avverrà attraverso [primarie di coalizione](#) che affiancheranno le primarie per la scelta dei candidati della coalizione in ciascuno dei 106 collegi uninominali. Con riguardo a queste ultime, pur non mancando

conflitti soprattutto con riguardo alle candidature nei collegi di Budapest, non è escluso che si arrivi indirettamente all'indicazione di candidati comuni attraverso il ritiro selettivo dei propri candidati da parte di alcuni dei partiti in coalizione, mentre sono già in corso fenomeni aggregativi interni alla coalizione stessa. Ad esempio, il **28 aprile** MSZP e Párbeszéd hanno [annunciato](#) la presentazione di candidati e liste congiunti. Formalmente, le primarie – il cui svolgimento sarà monitorato da una Commissione appositamente istituita – sono aperte a tutte le candidature sostenute da almeno 400 firmatari, per l'elezione dei parlamentari, e 20.000 firmatari, per la guida della coalizione e l'indicazione del candidato Primo ministro. Sono ammesse anche candidature esterne ai sei partiti, a condizione che il candidato indichi la futura affiliazione a uno dei gruppi parlamentari d'opposizione. Inoltre, ciascun candidato sarà obbligato a firmare una non meglio specificata dichiarazione di integrità. È anche in discussione la possibilità che gli elettori si esprimano sulla composizione della lista comune per la parte proporzionale. Momentum e Párbeszéd sono a favore dell'attribuzione agli elettori del diritto di indicare la lista di preferenza, in modo che l'ordine dei candidati nella lista comune rifletta il sostegno ottenuto da ciascun partito, mentre gli altri partiti sono scettici. Tra i nodi ancora da sciogliere è il costo finanziario che i sei partiti dovranno sostenere per l'organizzazione delle primarie, che andrà a incidere sulle disponibilità per la campagna elettorale, seppure proprio le primarie costituiranno l'occasione per iniziarla con largo anticipo.

## PARLAMENTO

### LA CORTE DI GIUSTIZIA UE “SALVA” LA NORMATIVA CHE REGOLAMENTA L'IMPOSTA SUI RICAVI PUBBLICITARI

Il **16 marzo**, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha reso la [sentenza](#) (C 562/19 P Commissione c. Polonia e C 596/19 P Commissione c. Ungheria) con cui ha confermato la sentenza del Tribunale generale che faceva salva l'imposta sui ricavi derivanti dagli annunci pubblicitari nelle piattaforme di comunicazione introdotta con legge entrata in vigore il 15 agosto 2014 – un'imposta progressiva sulle entrate legate alla pubblicazione e alla diffusione di annunci pubblicitari in quello Stato membro. Il Governo ungherese ha [accolto](#) con soddisfazione la sentenza, che chiude una vicenda controversa, poiché la legge, in ragione delle aliquote progressive ivi determinate, era stata considerata come un attacco diretto alla più grande emittente televisiva commerciale, RTL Ungheria, di proprietà tedesca. Si temeva si trattasse di una mossa per costringere la proprietà tedesca a vendere l'emittente, come già accaduto per un'altra stazione indipendente già di proprietà tedesca, TV2. (Peraltro, il **24 febbraio** l'emittente tedesca Deutsche Welle ha [annunciato](#) l'intenzione di rivolgersi anche al pubblico ungherese attraverso la creazione di contenuti specifici, facendo anche riferimento ai rischi esistenti in Ungheria per il pluralismo e l'indipendenza dei media). La Commissione, da parte sua, aveva sostenuto che l'imposta desse un vantaggio eccessivo alle piccole imprese, configurandosi come un aiuto di Stato. La CGUE, nella recente sentenza, ha a sua volta stabilito che l'imposta non viola le norme sugli aiuti di Stato e che gli Stati membri sono liberi di istituire i propri regimi fiscali in maniera indipendente.

### APPROVATA LA RIFORMA LEGISLATIVA DELLE FONDAZIONI DI INTERESSE PUBBLICO

Il **27 aprile** è stata [approvata](#) la [Legge IX del 2021](#) che disciplina le fondazioni che svolgono funzioni di pubblico interesse, enti speciali di diritto privato regolamentati in parziale deroga alla normativa del codice civile sulle fondazioni (v. Legge V del 2013) e che rientrano nella categoria delle fondazioni per la gestione dei beni (*vagyonkezelő alapítvány*), a carattere pubblico o privato, [create](#) con legge del marzo 2019. Quest'ultima permette alla nuova tipologia di fondazioni attività di investimento non ammesse per le fondazioni classiche; nella intenzione del legislatore, si mira così ad agevolare la preservazione dei patrimoni familiari e a facilitare l'autofinanziamento di attività di interesse pubblico da parte degli enti pubblici.

La Legge IX/2021 è stata a sua volta adottata in applicazione del sesto comma dell'articolo 38 della Legge Fondamentale, aggiunto con la [riforma costituzionale](#) del dicembre scorso, che attribuisce a una legge cardinale la disciplina delle fondazioni per la gestione dei beni che svolgano una funzione pubblica. In base all'articolo 3 della Legge IX/2021, alle fondazioni di interesse pubblico sono trasferiti i beni, la loro gestione e i proventi, «ai fini del perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico stabiliti nell'atto costitutivo». Tra gli interessi pubblici, l'articolo 5 della Legge menziona un ampio ventaglio tra cui l'istruzione, inclusa l'istruzione superiore, la ricerca di base e applicata e il sostegno alle attività scientifiche, la salute, la beneficenza, la tutela della famiglia, dei bambini e dei giovani, gli obiettivi culturali, lo sport, la tutela della cultura e del patrimonio nazionali e la conservazione degli stili di vita tradizionali, il sostegno alle chiese, la tutela dell'ambiente. Le fondazioni sono amministrate da consigli composti da cinque membri di nomina governativa vitalizia, con possibilità di rimozione da parte dello stesso consiglio a maggioranza di due terzi (articoli 6 e 7). Sotto il profilo patrimoniale, i beni trasferiti al fine del perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico (per un valore di almeno 600 milioni di fiorini, pari a circa un milione e settecentomila euro – articolo 3 – e senza che tale trasferimento sia soggetto alle disposizioni della Legge CXCVI del 2011 sulla proprietà nazionale) sono gestiti «secondo il principio dell'investitore operante in un'economia di mercato, che non deve pregiudicare l'adempimento di compiti pubblici», con contabilizzazione separata dei costi e dei ricavi di tali attività economiche (articolo 11). Inoltre, i beni trasferiti dallo Stato «possono essere gestiti liberamente nell'ambito delle attività di gestione patrimoniale della fondazione e la fondazione può disporne liberamente senza pregiudizio del principio di una gestione responsabile» (articolo 12). La Legge include infine alcune norme specifiche relative alle fondazioni create per obiettivi di interesse pubblico nell'ambito dell'istruzione superiore (Capitolo V, articoli 22 e 23, v. *infra*). L'allegato 1 della Legge include una lista di trenta fondazioni, ventotto delle quali operanti anche nell'ambito dell'istruzione superiore (v. *infra*) e le rimanenti negli ambiti culturale e artistico, sociale, occupazionale, sportivo, ambientale, della tutela del patrimonio, etc.

[Secondo il Ministro](#) proponente László Palkovics, la riforma intende assicurare la realizzazione di obiettivi pubblici fondamentali attraverso una gestione più efficiente. L'[opposizione](#) ha tuttavia contestato questa misura, che rifletterebbe il tentativo di mantenere il controllo di settori di interesse pubblico e della relativa gestione patrimoniale attraverso fondazioni guidate da persone vicine al Primo ministro Viktor Orbán: tanto più che allo stato attuale la creazione di tali fondazioni ha comportato il trasferimento di beni statali per un valore di diversi miliardi di fiorini. Secondo Kim Lane Scheppele e Bálint Magyar, le fondazioni rappresenterebbero uno strumento di controllo delle relative attività, che incide inoltre, per quanto riguarda l'istruzione superiore, sull'autonomia degli atenei e sui profili della libertà accademica (v. *infra*), ma soprattutto l'escamotage che consente all'attuale maggioranza di assicurarsi *pro futuro*, attraverso la nomina nei consigli di personalità a essa vicine, il controllo delle risorse patrimoniali delle nuove fondazioni in caso di sconfitta alle elezioni del 2022,

anche al fine di garantire continuità al [“Sistema di cooperazione nazionale”](#). Questa lettura è stata condivisa dai rappresentanti dell'[opposizione](#), tanto più che la legge prevede che, dopo la prima nomina governativa, siano le stesse fondazioni a nominare i membri dei consigli. Peraltro, la richiesta maggioranza di due terzi per la modifica della legge (articolo 38 della legge fondamentale), che è stata giustificata in nome dell'interesse alla stabilità giuridica e finanziaria degli enti, comporta la quasi impossibilità di addivenire a una sua riforma, anche qualora l'opposizione risultasse vincitrice alle elezioni del 2022, sebbene incertezze al riguardo permangano quantomeno per le fondazioni sotto il cui cappello siano svolte attività di istruzione superiore.

#### APPROVATA LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE UNIVERSITARIA

Con l'approvazione il **27 aprile** scorso della Legge che disciplina la creazione di fondazioni che svolgano funzioni di interesse pubblico (v. *supra*), la maggioranza parlamentare ha fatto un ulteriore passo nel processo di riforma dell'istruzione superiore verso un modello semi-privato, in cui la gestione degli atenei è affidata alle fondazioni di interesse pubblico disciplinate da detta Legge. Nell'operare tale passaggio, la Legge impone che sia «fatta salva l'indipendenza dell'istituto di istruzione superiore in relazione al contenuto e ai metodi di ricerca e insegnamento» in conformità alla Legge fondamentale e alla Legge CCIV del 2011 sull'istruzione superiore» (articolo 22). Tuttavia, in base al nuovo modello di *governance* – la responsabilità della cui implementazione è stata attribuita dal Ministro Palkovics all'ex giudice costituzionale István Stumpf –, ai consigli delle fondazioni sono attribuite competenze estese: oltre che in materia di bilancio e spesa e gestionali, anche indirettamente in materia di reclutamento e curricula; inoltre, il personale accademico perde lo *status* del pubblico impiego. Secondo il Ministro proponente, la riforma è intesa a favorire [qualità, efficienza e competitività](#) e permette un incremento sostanziale dei salari del personale accademico.

In questa maniera, si accelera la “privatizzazione” dell'istruzione superiore (nel senso di adesione al modello del finanziamento privato e sottoposizione degli atenei al regime di diritto privato) il quale caratterizza in parte la decennale, per certi versi incoerente, [riforma incrementale](#) del sistema universitario ungherese. Tale processo, che ha avuto inizio con la riforma della Legge sull'istruzione superiore del 2011 e la creazione nel 2015 del Cancelliere (*kanclár*) e del Consiglio di amministrazione (*konzisztórium*), ha coinvolto in seguito attraverso misure specifiche diversi atenei (specialmente tra il 2015 e il 2017: vicende entro cui è ricompresa pure quella della [Central European University](#)) e in particolare, nel 2019, l'[Università Corvinus](#) e l'Accademia delle Scienze e, nel 2020, l'Università del Teatro e delle Arti cinematografiche (SZFE). Con riguardo a quest'ultima, la cui vicenda è stata all'origine di estese manifestazioni di protesta, si [ricorderà](#) che una legge del luglio dell'anno scorso ne aveva modificato lo statuto trasferendone la proprietà e la gestione a una fondazione privata, con le medesime motivazioni che hanno giustificato la più recente riforma, e attribuendo al Ministro competente la nomina del consiglio della fondazione, dotato di ampi poteri (tra cui un ruolo nella scelta del rettore). Si tratta, dunque, di una logica molto simile a quella della legge di recente approvazione, che peraltro si sovrappone a sua volta ad alcuni profili di tale normativa.

Con quest'ultimo passaggio legislativo, sono dunque dodici gli atenei soggetti al processo di “privatizzazione”, per un totale del 70% della popolazione studentesca ungherese. Oltre alla dimensione accademica, come si è evidenziato sopra con riguardo ai profili generali della Legge sulle fondazioni di interesse pubblico, un tema a sé è quello della gestione patrimoniale delle fondazioni. A tal proposito, con riguardo alle fondazioni attive nell'ambito dell'istruzione

superiore, occorre evidenziare un elemento ulteriore: il fatto che proprio all'istruzione superiore il Governo guidato da Orbán ha riservato uno spazio privilegiato tra i settori che, secondo il Piano di recupero e resilienza nazionale da esso predisposto, dovrebbero beneficiare maggiormente delle misure europee di sostegno (vedi *supra*). Secondo alcune [fonti](#), almeno un quinto delle risorse destinate all'Ungheria verrebbero infatti destinate alla modernizzazione delle università, sebbene l'Ungheria non abbia rispettato il termine del 30 aprile per l'invio della bozza del Piano alla Commissione e siano perciò ancora incerti i contenuti. Sempre secondo Kim Lane Scheppele, la nuova disciplina delinea un quadro istituzionale caratterizzato da scarsa trasparenza e *accountability* – incluso il sollevamento dal controllo da parte dell'ufficio per la revisione contabile e di quello relativo al diritto di accesso –, che riguarda in primo luogo l'utilizzo degli asset trasferiti alle fondazioni e in secondo luogo le modalità di utilizzo dei fondi europei. Secondo tale prospettiva, dunque, il processo di privatizzazione (definito da alcuni "appropriazione") e smantellamento di settori dell'amministrazione pubblica, e di quello universitario in particolare, sarebbe funzionale alla creazione di strutture parallele su cui l'élite dirigente sviluppatasi nei dieci anni di Governo Fidesz possa esercitare la propria influenza anche in caso di vittoria delle opposizioni la primavera prossima. Un parallelo [provocatorio](#) è stato operato da András Jakab tra la riforma attuale e alcune tendenze alla privatizzazione sul finire del regime comunista, quando il MSZMP iniziò a privatizzare alcuni beni statali. Dal punto di vista prettamente costituzionale, ciò porrebbe (ulteriormente) in causa anche la dimensione democratica dell'attuale regime, non più solo la sua dimensione liberale.

D'altronde, lo stesso Orbán in una delle interviste settimanali a Radio Kossuth ha così evidenziato le [motivazioni](#) ideologiche sottostanti alla riforma: «[l]a sinistra in Ungheria ha un approccio internazionalista, mentre le università sono istituzioni nazionali. Non vogliamo che le università diventino globaliste perdendo il loro carattere nazionale. Devono certamente inserirsi nello spazio internazionale all'interno del quale devono competere, ma devono competere come università ungheresi».

Accanto a tali aspetti, si è rilevato che la creazione di fondazioni sottrae la gestione degli enti pubblici agli obblighi in materia di appalti pubblici, consentendo anche in questo caso una gestione finanziaria *unaccountable* della modernizzazione. La questione dell'utilizzo dei fondi è stata oggetto anche di un colloquio tra Viktor Orbán e Ursula von der Leyen, alla quale dodici parlamentari europei rappresentanti di quattro diversi gruppi parlamentari avevano già inviato il **26 aprile** una [lettera](#) in cui si portava l'attenzione della Presidente della Commissione proprio sui contenuti della più recente versione del Piano ungherese di recupero e resilienza quanto alla proposta di assegnare il 20% delle risorse alla modernizzazione del sistema universitario.

Significativamente, tra le nomine effettuate dal Governo come componenti dei consigli di alcune fondazioni vi sono anche esponenti in vista della maggioranza, a conferma di una prassi già riscontrata per la nomina dei consigli della SZFE, dell'[Università Corvinus](#) e di [altri atenei](#). Tra le nomine si segnalano il Ministro degli esteri Péter Szijjártó (Università István Széchenyi di Győr), il Ministro della giustizia Judit Varga (Università di Miskolc), il Ministro delle finanze Mihály Varga (Università di Óbuda), il parlamentare europeo ed ex Ministro della giustizia László Trócsányi (Università di Szeged), l'ex giudice costituzionale István Stumpf (Università di Tokaj-Hegyalja) e l'ex Ministro degli esteri Tibor Navracsics (Università Pannon di Veszprém). Va detto che formalmente ciascun ateneo ha avuto la possibilità di [esprimersi](#) (entro la fine di gennaio) attraverso il proprio senato accademico sulla trasformazione del regime giuridico, tuttavia in [condizioni anche di natura procedurale molto particolari](#), che sono state ritenute non pienamente rispettose di alcuni principi che pur trovano affermazione a livello costituzionale oltretutto legislativo. In particolare, [Tímea Drinóczi](#) ha evidenziato l'insufficienza di tempo e di

informazioni su alcuni dettagli finali del disegno di legge, necessari perché gli organi collegiali degli atenei fossero in grado di assumere una decisione meditata, e la condizionalità della scelta, nella misura in cui il Governo ha sottolineato i vantaggi economico-finanziari (inclusi gli aumenti stipendiali del personale docente) di cui non avrebbero beneficiato gli atenei che avessero preferito mantenere il regime giuridico esistente.

Il caso dell'Università Corvinus è interessante nella misura in cui a tale ateneo il nuovo modello di *governance* è stato applicato [precocemente](#), nella prospettiva dell'incremento della qualità dell'ateneo quale riflessa nei ranking internazionali. Attraverso la fondazione Maecenas Universitatis Corvini, tale ateneo si è visto [assegnare](#) tra gli asset i pacchetti azionari di società a partecipazione statale di rilievo – la compagnia petrolifera [Mol](#) e l'azienda farmaceutica [Gedeon Richter](#) – per un totale di 380 miliardi di fiorini (circa un miliardo di euro), con l'idea che l'ateneo si finanzia essenzialmente con i dividendi societari. Ciò ha comportato da un lato l'aumento delle borse e dei finanziamenti, dall'altro l'aumento di alcuni costi tra cui le tasse di iscrizione, il licenziamento di personale accademico e non, l'irrigidimento delle forme di controllo sulla produzione e sui risultati accademici e l'accentramento gestionale nel consiglio di amministrazione.

A partire da tale quadro, si è dunque posto il problema della riconduzione degli atenei sotto il precedente regime giuridico. I sei partiti del fronte unito, in una conferenza stampa congiunta del **26 aprile**, hanno [annunciato](#) espressamente l'intenzione, in caso di vittoria, di riportare la gestione delle università nelle mani dello Stato, ma non è chiaro se ciò sia possibile, né come. Sotto il profilo giuridico-costituzionale più generale, è ovviamente sullo sfondo il tema della rottura dell'ordinamento costituzionale, significativamente venuto all'attenzione pur in presenza di posizioni discordanti in dottrina. Ma senza arrivare a sostenere ciò, secondo alcuni si potrebbe procedere alla semplice modifica della Legge sull'istruzione superiore, che richiede la maggioranza semplice, contro chi ritiene necessaria l'approvazione parlamentare a maggioranza di due terzi di modifiche alla legge dell'aprile scorso, che include in appendice la lista delle fondazioni universitarie. Con diverso approccio, [taluni](#) ritengono invece possibile riportare gli atenei allo *status quo ante* qualora ciascun senato accademico prenda una decisione in tal senso, nella misura in cui il mutamento di regime, consentito dalla legge, origina proprio dall'assenso formale dato da tali organi. Secondo altri, i consigli delle fondazioni potrebbero però intervenire sui poteri dell'organo collegiale, dando così luogo a un vero e proprio cortocircuito istituzionale che farebbe venire in evidenza il tema dell'autonomia degli atenei, di cui i senati accademici sono espressione. In breve, sotto il profilo strettamente giuridico la situazione appare sufficientemente intricata, come è accaduto spesso in questi anni in conseguenza dell'utilizzo non rigoroso da parte della maggioranza di governo degli strumenti giuridici. Nel frattempo, i partiti di opposizione hanno comunque annunciato l'intenzione di [sottoporre](#) la legge all'esame della Corte costituzionale. Infine, sempre con riguardo al sistema universitario, è da segnalare che il **22 febbraio** il Ministro László Palkovics, ha anche [annunciato](#) una riforma del finanziamento che separa didattica, ricerca e infrastrutture, e lega il finanziamento della prima al numero degli iscritti.

## GOVERNO

## FRONTEX SOSPENDE LE ATTIVITÀ IN UNGHERIA E LA COMMISSIONE SOLLECITA L'UNGHERIA A RISPETTARE IL DIRITTO UE IN MATERIA D'ASILO

Il **27 gennaio**, l'Agenzia Frontex, responsabile per il monitoraggio dei confini esterni dell'Unione europea, ha [comunicato](#) la [sospensione](#) di tutte le sue attività in Ungheria, in ragione della decisione del Governo ungherese di ignorare la [sentenza](#) della Corte di giustizia UE del dicembre scorso ([C-808/18](#)), non riportando così la gestione delle richieste di asilo e protezione internazionale in linea con gli standard europei. Nonostante la Corte abbia ritenuto illegittima la politica di respingimento ed espulsione portata avanti dallo Stato ungherese, si stima che dal dicembre scorso siano state più di quattromila le persone costrette a lasciare il territorio ungherese, la maggior parte delle quali dirette in Serbia. Si [stima](#) che, dal 2016, il numero sia attorno a 50.000. È la prima volta che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sospende la propria cooperazione con uno Stato membro. Secondo l'Agenzia, «[o]ur common efforts to protect the E.U. external borders can only be successful if we ensure that our cooperation and activities are fully in line with E.U. laws». In base al [regolamento](#) istitutivo, la sospensione delle operazioni nel territorio di uno Stato è possibile qualora sussistano solide ragioni di ritenere che attività illecite siano condotte dallo Stato membro interessato. Peraltro, la stessa legittimazione di Frontex è particolarmente indebolita in questo periodo storico per via del [supposto coinvolgimento](#) di alcuni suoi reparti in violazioni sistemiche dei diritti in Grecia, anche con riguardo all'espulsione in Turchia di richiedenti asilo e protezione internazionale.

Successivamente alla decisione di Frontex, la Commissione europea ha reso il **18 febbraio** un parere motivato relativo alla normativa [adottata](#) nel giugno del 2020, che secondo la Commissione limita illegittimamente l'accesso alla procedura di asilo, invitando l'Ungheria a conformarsi al diritto UE. In base a tale normativa, prima di presentare domanda di protezione internazionale in Ungheria, i cittadini di paesi terzi devono presentare una richiesta presso un'ambasciata ungherese al di fuori dell'Unione europea per ottenere un permesso d'ingresso speciale, rilasciato a discrezione delle autorità ungheresi. Secondo la Commissione, tale procedura viola la direttiva sulle procedure d'asilo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Con riguardo a tale vicenda, una lettera di costituzione in mora era stata inviata il 30 ottobre scorso, e la risposta delle autorità ungheresi è stata ritenuta insoddisfacente dalla Commissione, secondo la quale la procedura di fatto impedisce alle persone che si trovano sul territorio ungherese o alla frontiera di presentare richiesta di protezione internazionale.

## LA COMMISSIONE EUROPEA CHIEDE ALL'UNGHERIA DI CONFORMARSI ALLA DECISIONE DELLA CGUE SUL FINANZIAMENTO DELLE ONG

Con lettera di costituzione in mora del **18 febbraio**, la Commissione ha [sollecitato](#) l'Ungheria a dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia sulla legge ungherese relativa alle ONG che ricevono sostegno finanziario dall'estero. La comunicazione fa parte della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 260(2) TFUE, in base al quale la Commissione può adire la Corte e chiedere sanzioni pecuniarie dopo aver posto lo Stato membro in condizione di presentare osservazioni. Nella sentenza del 18 giugno 2020, la Corte aveva infatti ritenuto la normativa ungherese sulle ONG (c.d. "Legge sulla trasparenza") in contrasto con le norme dell'UE sulla libera circolazione dei capitali (articolo 63 TFUE) e i diritti fondamentali alla

protezione dei dati personali e alla libertà di associazione, tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali. Secondo la Commissione, l'Ungheria non ha adottato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza, nonostante i ripetuti inviti della Commissione a trattare la questione con urgenza. La legge sulla trasparenza è rimasta in vigore senza che sia intervenuta alcuna modifica che la riportasse in linea con gli standard europei. A seguito della comunicazione, l'Ungheria ha due mesi di tempo per rispondere ai rilievi della Commissione, trascorsi i quali questa può deferire la questione alla Corte di giustizia dell'UE. Il **19 febbraio**, il Ministro della giustizia Judit Varga ha [annunciato](#) l'intenzione di modificare la legge e ha inviato una bozza alla Commissione.

## IL GOVERNO UNGHERESE RICORRE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA CONTRO IL MECCANISMO DI CONDIZIONALITÀ

L'**11 marzo**, il Governo ungherese, assieme a quello polacco, ha adito la Corte di Giustizia UE contestando la legittimità del meccanismo di condizionalità di cui al Regolamento 2092/2020 del 16 dicembre 2020. Secondo il Ministro della Giustizia Judit Varga, «the EU legislation in force [...] seriously infringes legal certainty». Il ricorso fa seguito al dibattito che il Parlamento europeo ha tenuto in merito all'implementazione del nuovo meccanismo, in cui la Commissione europea è stata sollecitata a darvi attuazione. Secondo i termini dell'accordo raggiunto in seno alle istituzioni europee, i fondi destinati agli Stati membri possono essere soggetti a riduzione sulla base di una richiesta rivolta alla Commissione da almeno due terzi degli Stati membri. Il compromesso di cui danno conto le [Conclusioni](#) del Consiglio europeo dell'11 dicembre scorso prevede tuttavia una sospensione dell'implementazione della misura da parte della Commissione (a partire dalla definizione delle relative linee guida) in caso di ricorso alla Corte di giustizia sulla legittimità del meccanismo stesso, sino alla pronuncia da parte della Corte. Nonostante il **24 febbraio** la vicepresidente della Commissione europea responsabile per il coordinamento delle politiche sui valori e la trasparenza, Věra Jourová, abbia [affermando](#) di sperare di poter ricorrere al meccanismo entro l'anno, il Commissario europeo per la Programmazione finanziaria e il Bilancio, Johannes Hahn, ha confermato la volontà della Commissione di seguire la linea definita nelle Conclusioni del Consiglio dell'11 dicembre: ciò, nonostante la stessa legittimità delle Conclusioni del Consiglio sia stata [messa seriamente in questione](#) con riguardo alla sospensione dell'implementazione del meccanismo di condizionalità. [Secondo Hahn](#), «the regulation is in force and applicable since January 1, 2021 and is enforceable from that date — all relevant breaches affecting the sound financial management of the union budget and the financial interests of the union after that date will be covered, no case will be lost. When concerns arise, discussions with member states will commence without undue delay. Yet, to exercise our very strong ambition on the rule-of-law mechanism, our approach needs to be watertight — should the validity of the regulation be challenged before the Court of Justice [...] the guidelines will take into account the Court's judgment, insofar as relevant». Con riguardo all'Ungheria, sullo sfondo della diatriba giuridica c'è la possibilità di incidere significativamente attraverso il meccanismo di condizionalità sulle condizioni di svolgimento della campagna per le elezioni parlamentari della primavera del 2022, posto che l'iter giudiziario di fronte alla Corte di giustizia potrà prendere molti mesi.

## IL GOVERNO PROPONE UNA MODIFICA DELLE DISPOSIZIONI SULL'UNIVERSITÀ INTRODOTTE NEL 2017 (C.D. LEX CEU)

Il **19 aprile**, il Ministro per l'innovazione e la tecnologia László Palkovics, responsabile in materia di educazione superiore, ha [presentato](#) un disegno di legge che modifica la legge XXV/2017, che aveva [costretto](#) la Central European University a interrompere le proprie attività didattiche a Budapest. La proposta mira a permettere agli enti situati al di fuori dello Spazio economico europeo di operare in Ungheria e di rilasciarvi titoli validi, pur nel rispetto di determinate condizioni riguardanti la comunanza di valori, l'equivalenza dei requisiti per l'accesso, la realizzazione di un accordo sull'equivalenza dei titoli, l'autorizzazione dell'Autorità per l'istruzione. In una [dichiarazione](#) del **21 aprile**, la CEU ha rilevato che la proposta non si allinea alla decisione della CGUE del 6 ottobre 2020 di non conformità di alcune disposizioni della Lex CEU al diritto europeo: «Under the new draft legislation, it remains a political decision—certain to be taken at the highest level—whether to allow foreign universities to operate. [...] CEU will remain in Austria, a country where basic standards of academic freedom are respected. We will maintain a non-teaching, research presence in Budapest and will never abandon the city, but we will not subject ourselves again to the political whims of one man and his regime». Nella dichiarazione è anche contenuto un riferimento critico alla decisione di accogliere in Ungheria «a university which obeys the ultimate authority of the Chinese Communist Party». Il riferimento è all'accordo per la costruzione di una sede dell'Università Fudan di Shanghai a Budapest (v. *infra*).

## FIRMATO L'ACCORDO PER OSPITARE A BUDAPEST LA SEDE UNGHERESE DELL'UNIVERSITÀ FUDAN

Il **28 aprile**, il Ministro dell'innovazione e della tecnologia (responsabile in materia di istruzione) ha firmato l'accordo di cooperazione strategica con l'Università Fudan di Shanghai. L'accordo riguarda la costruzione, lo sviluppo e gli obiettivi della succursale dell'università cinese che avrà sede a Budapest e offrirà programmi formativi nelle discipline economiche, sociali, delle scienze naturali, ingegneristiche e mediche. La costruzione dell'università, a cura della China State Construction Engineering Corporation grazie a un prestito di 450 miliardi di fiorini (un miliardo e 250 mila euro) della Banca nazionale cinese, non sarà sottoposta alle regole europee in materia di appalti pubblici. L'accordo è stato particolarmente controverso e ha generato tensioni con le autorità municipali, sia perché fa seguito all'estromissione sostanziale della Central European University da Budapest e assegna per la costruzione dell'università un'area nella parte meridionale della città che si intende anche destinare alla costruzione della città studentesca, con alloggi per 10.000 studenti, sia per le implicazioni in termini di sicurezza nazionale. Il sindaco di Budapest ha perciò richiesto che tutti i documenti relativi alla costruzione della sede della Fudan siano resi pubblici. C'è chi ha fatto osservare come l'Università Fudan di Shanghai, che è sottoposta al controllo diretto del Partito comunista cinese, abbia recentemente eliminato dal proprio statuto ogni riferimento alla libertà di pensiero. Ciononostante, c'è chi ritiene che lo stabilimento di un ateneo straniero debba comunque essere visto in termini positivi. In definitiva, al di là del contesto ungherese, l'accordo riapre la questione, con cui si sono confrontati anche altri Stati europei, relativa al grado di apertura che deve essere consentito alla cooperazione accademica con enti della Repubblica Popolare Cinese, soprattutto dopo il 2013 (anni di inizio del nuovo corso di Xi Jinping). Ad esempio, nel 2017 la Conferenza dei Rettori delle università tedesche ha redatto delle linee guida per gli atenei tedeschi che abbiano forme di cooperazione accademica con la

Cina; inoltre, nel novembre 2019 la commissione esteri della House of Commons britannica ha approvato un rapporto sull'influenza delle autocrazie sugli enti accademici, mentre nell'ottobre scorso l'associazione che riunisce 139 università britanniche ha prodotto uno studio sulla gestione dei rischi derivanti dalla cooperazione accademica.

## CORTI

### LA CORTE COSTITUZIONALE SI PRONUNZIA SULLA NAZIONALIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

Il **20 gennaio**, la Corte costituzionale ha [dichiarato incostituzionale](#) una disposizione della legge sulla gestione dei rifiuti, approvata il 15 dicembre scorso. La legge, sottoposta all'esame della Corte dal Presidente János Áder, [nazionalizza](#) la gestione dei rifiuti; la Corte ha tuttavia rinvenuto una violazione quanto all'insufficiente indennizzo alle società di gestione dei rifiuti.

### LA CORTE SUPREMA RENDE UNA DECISIONE IN MATERIA DI LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Il **28 gennaio**, la Corte suprema (Kúria) ha reso la sentenza relativa a una vicenda che vedeva coinvolto Előd Novák, vicepresidente del Partito di estrema destra Mi Hazánk, che nel 2015 aveva tentato di vandalizzare il monumento dell'Armata Rossa Sovietica situato in una piazza di Budapest. La Corte ha cassato la sentenza della corte d'appello di Budapest che assolveva Novák, escludendo la possibilità di inquadrare l'atto di Novák come forma di libertà di espressione e rilevando che il monumento fa parte del patrimonio culturale ungherese.

### RIGETTATO IL RICORSO DI KLUBRÁDIÓ

Il **9 febbraio**, la corte d'appello di Budapest ha confermato la decisione del settembre scorso dell'autorità garante dei media di non rinnovare la licenza dell'emittente radiofonica indipendente Klubrádió, che dal **14 febbraio** ha potuto trasmettere solo su internet, per la [violazione reiterata](#) della normativa radiotelevisiva. Già [in precedenza](#) l'emittente aveva incontrato ostacoli nel rinnovo della licenza; il suo presidente, nell'[annunciare](#) il ricorso alla Corte suprema, ha affermato che il Governo attraverso l'autorità garante ha inteso silenziare Klubrádió e che l'esito della vicenda esemplifica la situazione dello stato di diritto in Ungheria.

### CONDANNATO UN SETTIMANALE PER AVER PUBBLICATO UN ARTICOLO OFFENSIVO DELLA DIGNITÀ DELLA NAZIONE UNGHERESE

Il **24 marzo**, la Corte suprema (Kúria) ha [condannato](#) il settimanale Heti Világgazdaság (HVG) per la pubblicazione nel 2018 di un [articolo](#) del giornalista Árpád Tóta ritenuto offensivo della dignità della nazione ungherese. L'articolo, che definiva (provocatoriamente e ironicamente) le originarie tribù nomadi magiare «disgustosi migranti» e «banditi magiari», aveva a oggetto le pratiche corruttive in Ungheria e la cooperazione delle istituzioni ungheresi con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); in esso l'autore chiedeva una maggiore incisività dell'azione delle istituzioni europee nei confronti di Polonia e Ungheria. La Corte suprema, riformando il giudizio in appello (e confermando invece quello in prima istanza, dove si metteva in evidenza il [connotato](#) peggiorativo della parola "migranti"), ha dato così soddisfazione al ricorrente, l'ex membro di Jobbik Tamás Gaudi-Nagy, che si era ritenuto leso nella sua dignità in quanto componente della nazione ungherese. Ha inoltre ordinato la

rimozione delle parole dall'articolo, la pubblicazione di scuse e un risarcimento di 400.000 fiorini (circa 1.100 euro). La sentenza si è basata sull'articolo IX(5) della Legge fondamentale del 2011, introdotto con la riforma costituzionale del 2013, per cui «[l]a libertà di espressione non può essere esercitata con l'obiettivo di violare la dignità della nazione ungherese o di qualsiasi altra comunità nazionale, etnica, razziale o religiosa. Le persone appartenenti a tali comunità hanno il diritto di far valere le loro richieste in tribunale contro l'espressione di un'opinione che violi la loro comunità, invocando la violazione della loro dignità umana, come previsto dalla legge». Tale articolo ha trovato attuazione nel Codice civile del 2013, il cui articolo 2:54 (5) riporta la medesima formulazione. (Per una ricostruzione dettagliata della vicenda, si veda [qui](#) e [qui](#)).

#### FIRMATO L'ACCORDO TRA LA PROCURA GENERALE UNGHERESE E L'UFFICIO DEL PROCURATORE EUROPEO

Il **9 aprile**, è stato [concluso](#) l'accordo tra la Procura generale ungherese e l'Ufficio del Procuratore europeo (EPPO) che definisce i termini della cooperazione tra i due uffici e dello scambio di informazioni necessarie per facilitare indagini e lo svolgimento delle altre funzioni dell'EPPO. L'Ungheria è il primo tra gli Stati che non aderiscono a tale forma di cooperazione rafforzata in materia penale a firmare un accordo di questo genere.

#### PUBBLICATE LE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIKAMÄE SULLA VICENDA DEL GIUDICE VASVÁRI

Il **15 aprile**, l'Avvocato Generale Priit Pikamäe ha [presentato](#) le [conclusioni](#) relative alla causa IS C-564/19 – IS, che presenta numerosi profili di interesse. La causa origina da un procedimento penale ungherese nei confronti di un cittadino svedese. Il giudice (Csaba Vasvári, del tribunale di Pest) aveva operato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia con riguardo a tre questioni: la prima relativa al rispetto del diritto dell'imputato a un interprete e le altre riguardanti lo status di indipendenza della magistratura ungherese. In conseguenza di ciò, il Procuratore generale ungherese aveva presentato ricorso "nell'interesse della legge" e la Corte suprema aveva ritenuto illegittimo il rinvio pregiudiziale. Dalla dichiarazione di illegittimità era in un secondo tempo derivata una procedura disciplinare nei confronti dello stesso giudice Vasvári, che già aveva visto [invalidate](#) dall'Ufficio giudiziario nazionale-OBH due procedure per la nomina alla Corte d'appello di Budapest per le quali aveva presentato candidatura. La procedura disciplinare è stata attivata dal presidente della Corte d'appello di Budapest. Vasvári a sua volta aveva operato ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia con riguardo alla procedura che aveva portato la Corte suprema a dichiarare l'illegittimità delle questioni pregiudiziali e alla procedura disciplinare attivata in conseguenza a tale dichiarazione di illegittimità. Con questo secondo rinvio, Vasvári chiedeva se fosse compatibile con il diritto europeo la dichiarazione di illegittimità da parte di un organo nazionale di una questione pregiudiziale e se fosse possibile sottoporre a procedura disciplinare un giudice per il fatto di aver operato un rinvio pregiudiziale. Posto che rinvii pregiudiziali sono ammissibili solo laddove il chiarimento della questione sottoposta sia necessario ai fini della decisione da parte del giudice nazionale, l'Avvocato Generale ha ritenuto rilevante la questione riguardante il diritto a un interprete, ma inammissibili quelle relative allo *status* di indipendenza della magistratura ungherese (si vedano i paragrafi 85-92). Con riguardo alle altre due questioni sollevate in un secondo momento, l'Avvocato Generale ha considerato che esse riguardino la concreta possibilità di minacciare il funzionamento dell'intero sistema del rinvio pregiudiziale.

Egli ha quindi suggerito di ritenere ammissibile la questione relativa alla dichiarazione di illegittimità di un rinvio pregiudiziale da parte di un organo nazionale; con riguardo alla questione relativa al procedimento disciplinare, l'Avvocato Generale ha suggerito la medesima conclusione, evocando il carattere indissociabile tra le due questioni e richiamando un *obiter dictum* della Corte in una precedente decisione con cui si ritenevano contrarie al diritto UE le norme di uno Stato membro che esponessero i giudici a procedure disciplinari per la sottoposizione di questioni pregiudiziali.

## AUTONOMIE

### RIGETTATO IL RICORSO CONTRO L'ISTITUZIONE DELLE ZONE ECONOMICHE SPECIALI

Il **19 febbraio**, la Corte costituzionale ha [rigettato](#) il ricorso con cui la municipalità di Göd chiedeva la dichiarazione di incostituzionalità del decreto governativo n. 135/2020 del 17 aprile 2020 relativo all'istituzione delle [zone economiche speciali](#). La normativa aveva trovato applicazione proprio con riguardo a un'area della municipalità di Göd (decreto n. 136/2020 del 16 aprile 2020), un quinto del cui territorio, a forte vocazione industriale, era stato trasferito allo Stato, che si era visto trasferire anche le relative entrate fiscali. Nel rigettare il ricorso, la Corte ha tuttavia statuito in un *obiter dictum* l'esigenza di garantire agli enti locali un sostegno commisurato alla riduzione delle entrate fiscali. Secondo il sindaco di Budapest Karácsony, l'esito è da considerarsi [positivo](#): seppure la normativa sulle zone economiche speciali è ritenuta conforme alla Legge fondamentale, nondimeno non è possibile privare gli enti locali delle proprie entrate fiscali senza che vi sia un'adeguata compensazione. Per Dániel Karsai, che ha rappresentato i ricorrenti in giudizio, la conseguenza concreta della decisione è che molti decreti del Governo che hanno avuto un impatto sulle finanze locali possono essere impugnati. Più caute sono state invece le conclusioni del sindaco di Göd, che si è detto insoddisfatto della decisione, annunciando l'intenzione di ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

### IL SINDACO DI BUDAPEST APPROVA IL DECRETO CHE REGOLAMENTA GLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Il **24 febbraio**, il sindaco di Budapest Gergely Karácsony ha [emanato](#) il decreto – già approvato dall'assemblea cittadina nel gennaio precedente – che disciplina le modalità organizzative della c.d. "Iniziativa dei cittadini". Questa permette ai residenti della capitale di dare avvio a un dialogo con le autorità municipali e partecipare alla delineazione delle politiche locali.

### PRESENTATA LA LEGGE CHE SOTTRAE ALLA MUNICIPALITÀ DI BUDAPEST POTERI IN MATERIA DI PERMESSI DI COSTRUZIONE

Il **24 aprile**, il Governo ha presentato un disegno di legge che [sottrae](#) alla municipalità di Budapest e ai suoi distretti il diritto di approvare o negare il permesso di costruire e dunque di definire le politiche di sviluppo urbano in quelle che la bozza definisce "aree strategiche".