



Le modalità di restaurazione dell'ordine democratico sono al centro del dibattito costituzionalistico in Ungheria di fronte alla prospettiva, tuttavia incerta, della vittoria del fronte delle opposizioni alle prossime elezioni*

di **Simone Benvenuti****

Il quadrimestre in esame ha confermato le tendenze dei mesi precedenti, con la progressiva perdita di popolarità di Fidesz a fronte del consolidarsi delle opposizioni unite, l'adozione di normative all'origine di aspre controversie costituzionali e il succedersi delle ormai ordinarie schermaglie nell'arena europea.

Sul piano politico, il partito di maggioranza appare indebolito, in parte per l'incapacità del Governo di affrontare efficacemente la crisi sanitaria, con l'Ungheria che risulta oggi essere il Paese europeo con il maggior tasso di decessi, in parte per altre vicende interne: l'inflazione crescente nella fase post-pandemica, il supposto coinvolgimento del Governo ungherese nello [scandalo Pegasus](#), le accuse sempre più diffuse di corruzione, il processo di [iperburocratizzazione](#) e centralizzazione governativa, le controverse [nomine ai vertici](#) della Kúria, lo scontro con le autorità di Budapest attorno alla costruzione del campus dell'Università Fudan, il movimento di protesta nelle università a seguito della riforma della primavera.

La primazia della coalizione di governo in vista delle elezioni del prossimo aprile è dunque realisticamente minacciata. Di fronte a tale prospettiva, come già si era segnalato precedentemente commentando la riforma delle fondazioni e della [governance universitaria](#), la strategia del Governo consiste nell'assicurarsi il controllo di settori dell'amministrazione statale e di [risorse pubbliche](#) attraverso un processo di "privatizzazione" degli stessi: una strategia che riflette quella che Andrew Arato e Gábor Halmai hanno definito la fase della "[hegemonic preservation](#)" ("namely the enactment of provisions and the making of appointments that will guard the authoritarian constitution against changes in case the incumbents lose an election, a possibility that is inherent in the legitimating formula of contemporary authoritarianism"). Se si deve sottolineare la difficoltà di operare previsioni attendibili quanto agli esiti delle elezioni di aprile, per via del carattere altamente distorsivo del sistema elettorale vigente, nondimeno la scelta

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

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

unitaria dei partiti di opposizione giustifica, proprio in presenza di tale sistema elettorale, l'ipotesi dell'alternanza alla maggioranza Fidesz-KDNP.

Sul piano legislativo, il Parlamento ha adottato il **15 giugno** modifiche alla legge sulla protezione dei minori (su cui più dettagliatamente *infra*). Oltre a determinare le usuali controversie relative ai contenuti specifici della stessa nel contesto della polarizzazione caratterizzante il sistema politico ungherese (la nuove disposizioni vietano, tra le altre cose, la “rappresentazione e la promozione” dell'omosessualità dirette ai minori di diciotto anni), la legge è stata interpretata anche come un tentativo di incrinare il fronte delle opposizioni, avendo essa incontrato l'approvazione dei rappresentanti di Jobbik – partito che, su questi temi, mantiene dunque una posizione fortemente conservatrice. Peraltro, il **13 maggio** il ministro ungherese responsabile per le politiche familiari aveva [firmato congiuntamente](#) ai suoi omologhi del Gruppo di Visegrád la [Dichiarazione “Pro Familia”](#), finalizzato a promuovere [politiche di sostegno alle famiglie](#) a livello europeo, nazionale e locale.

Sul fronte dei rapporti europei, dopo la [notifica](#) il **9 giugno** da parte della Commissione al Governo ungherese della procedura di infrazione in relazione alla vicenda Klúbradio (su cui si rimanda alle precedenti [cronache costituzionali](#)) per violazione della [Direttiva 2018/1972](#) istitutiva del codice europeo delle comunicazioni elettroniche, il **15 luglio** la Commissione ha attivato la [procedura di infrazione](#) anche in relazione all'approvazione della sopra menzionata legge sulla protezione dei minori, dopo la secca [presa di posizione](#) in merito della Presidente von der Leyen. La Commissione [ha preso di mira](#) in particolare alle disposizioni che proibiscono o limitano le possibilità di accesso “to content that promotes or portrays the so-called ‘divergence from self-identity corresponding to sex at birth, sex change or homosexuality’ for individuals under 18; and a disclaimer imposed on a children's book with LGBTIQ content”. Secondo la Commissione, tali disposizioni violano le norme europee delle direttive sui servizi di media audiovisivi ([direttiva AVMS](#)) e [sul commercio elettronico](#), gli articoli 34 (libera circolazione delle merci) e 56 TFUE (libera circolazione dei servizi), gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali UE (rispettivamente il principio della dignità, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione e il principio di non discriminazione), nonché, per la gravità delle violazioni, i valori di cui all'articolo 2 TUE. Lo stesso giorno, la Commissione ha anche deferito l'Ungheria alla Corte di giustizia per le limitazioni imposte alle procedure di asilo, in violazione dell'articolo 6 della relativa Direttiva interpretata alla luce dell'articolo 18 della Carta fondamentale dei diritti (sulla vicenda si rimanda alle cronache relative ai tre precedenti trimestri). Si aggiunga che una settimana prima, l'**8 luglio**, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reso la decisione nel caso [Shahzad v. Hungary](#), relativo al diniego di accesso alla procedura di asilo per un richiedente di nazionalità pakistana, con cui la Corte ha rilevato la violazione dell'articolo 4 del quarto Protocollo addizionale della CEDU (Divieto di espulsioni collettive di stranieri) e dell'articolo 13 della Convenzione stessa (Diritto a un ricorso effettivo).

Nel frattempo, è proseguito il confronto tra la Commissione e il Governo ungherese sulla concessione dei finanziamenti legati al piano di ripresa post-Covid. La Commissione, dopo aver ritardato il trasferimento di circa sette miliardi mantenendo in sospeso l'approvazione del [piano nazionale](#), ha [minacciato](#) il ritiro del finanziamento motivandolo con le carenze relative ai

meccanismi di garanzia dell'indipendenza dei giudici e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi: così iniziando a far leva sul meccanismo di condizionalità recentemente introdotto con il [Regolamento UE 2021/241](#). Inoltre, la vice-presidente della Commissione Věra Jourová ha evocato la possibilità che possano essere oggetto di limitazione anche i trasferimenti relativi al quadro finanziario pluriennale.

In tale contesto, il **20 luglio** è stato [pubblicato](#) il 2021 Rule of Law Report che evidenzia tra le altre cose, per l'Ungheria, come “the direction of change continues to be towards lowering previously existing safeguards”, citandosi espressamente la recente nomina del nuovo presidente della *Kúria*. Il rapporto sottolinea al contempo le criticità dei mezzi a disposizione per la lotta alla corruzione. Seppur la pubblicazione del rapporto sia formalmente disgiunta dalle vicende sopra menzionate, lo stesso giorno il Commissario europeo della giustizia Didier Reynders ha confermato l'intenzione della Commissione di non dare il via libera al piano elaborato dal Governo ungherese sino a che non intervengano riforme strutturali nelle due aree critiche, e fino a che non vi siano garanzie sul fatto che le questioni all'attenzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode siano effettivamente oggetto di indagine: “This is no longer about prevention but about sanctions”, ha affermato Reynders, annunciando tutte le misure necessarie per proteggere la democrazia. Tali affermazioni sono da leggere con sullo sfondo la [rinuncia](#) dell'Ungheria (assieme alla Polonia, alla Svezia, all'Irlanda e alla Danimarca) a far parte dell'[Ufficio del Procuratore europeo](#), organo responsabile delle indagini e dei procedimenti per reati contro il bilancio dell'Unione europea, divenuto operativo il **1° giugno** scorso.

Peraltro, il **6 luglio** è stata anche resa pubblica l'elaborazione da parte di un gruppo internazionale di giuristi – Kim Lane Scheppele (Princeton University), R. Daniel Kelemen (Rutgers University) e John Morijn (University of Groningen – di un rapporto sulla violazione dello stato di diritto, su richiesta di alcuni parlamentari europei dei gruppi *popolare*, verde, social-democratico e del gruppo liberale Renew Europe. Secondo gli autori del rapporto, non solo l'Ungheria violerebbe i principi del *rule of law*, ma la normativa UE di recente approvazione istitutiva del meccanismo della condizionalità sarebbe immediatamente applicabile in considerazione dei rischi per gli interessi finanziari europei derivanti dall'assenza di trasparenza nell'impiego dei fondi: si menzionano nel rapporto l'assenza di attività inquirenti su notizie di frodi e le insoddisfacenti garanzie di indipendenza delle corti responsabili dell'applicazione del diritto UE.

I tre piani ora evidenziati – politico e legislativo sul fronte interno ed europeo su quello esterno – sono certamente influenzati nel loro svolgimento dalla prospettiva delle elezioni dell'aprile 2022, la quale rimane condizionata da una grande incertezza: sia quanto all'esito, sia – qualora tale esito sarà positivo per il fronte delle opposizioni – sui passi politici e costituzionali necessari per il ristabilimento degli standard democratici. Si porrà infatti anzitutto il nodo delle divergenze esistenti tra le componenti della coalizione, certificate come detto anche di recente in occasione dell'approvazione della legge sulla protezione dei minori. Sotto il profilo costituzionale, il ristabilimento dell'ordine democratico appare ostacolato dall'impossibilità di fatto di modificare non solo le norme costituzionali ma anche le numerose leggi cardinali (*sarkalatos törvények*) che disciplinano importanti ambiti di funzionamento dell'apparato statale così come aspetti relativi

all'esercizio di diritti fondamentali: in entrambi i casi occorrerebbe infatti una maggioranza di due terzi di cui un'eventuale nuova maggioranza certamente non potrebbe disporre. Proprio sulle modalità del ritorno allo status quo ante conviene soffermarsi brevemente, per l'interesse che riveste la relativa discussione.

A questa [si è già fatto cenno](#) in altra sede, allorché si è evidenziata l'esistenza di posizioni differenziate. Da un lato vi è chi, come István Elek, ritiene di individuare un punto di rottura dell'ordinamento costituzionale democratico nel quarto emendamento della Legge fondamentale – del 25 marzo 2013 – sulle forme del controllo di costituzionalità. Altri, come l'ex giudice costituzionale Imre Vörös, [assumono](#) un punto di vista più radicale, ritenendo illegittima la stessa Legge fondamentale del 2011. Vörös fonda questa lettura sul fatto che la Costituzione del 1989, al suo articolo 2, vietava ogni attività volta al perseguimento del “possesso esclusivo del potere”, sancendo il diritto e il dovere dei cittadini di resistere a tali attività. La medesima disposizione è stata poi recepita anche dalla Legge fondamentale, che allo stesso tempo contiene, anche a seguito dei numerosi emendamenti successivamente introdotti, disposizioni che sono esse stesse da considerarsi funzionali al possesso esclusivo del potere. Rievocando la dichiarazione del dicembre 1944 dell'Assemblea nazionale provvisoria di Debrecen, Vörös ritiene che il rinnovato Parlamento ungherese dovrebbe perciò farsi carico di adottare una legge che dichiarasse nullo l'ordine antidemocratico istituito dal 2011 (“semmisségi törvény”).

Il **10 maggio**, Imre Vörös e due ex Ministri della giustizia – Péter Bárándy e Imre Forgács – hanno pubblicato una “[Proposta ai partiti dell'opposizione](#)” in cui, reiterando la posizione per cui “in caso di cambio di governo, il ripristino dello stato di diritto può iniziare solo con una nuova costituzione repubblicana” da approvare per via referendaria e sottolineando il timore di uno stallo politico-costituzionale, hanno chiamato i partiti di opposizione ad assumere da subito la responsabilità di intraprendere una discussione sui dettagli del nuovo testo. In un'[intervista](#) del **18 maggio**, il costituzionalista Richárd Szentpéteri Nagy ha a sua volta condiviso tale punto di vista.

Tuttavia, in un articolo del **20 maggio** intitolato “Sulla Costituzione dell'arbitrarietà: se l'opposizione vince...”, [è intervenuto](#) sul punto anche il politologo János Kis. Kis condivide le considerazioni sulla natura incostituzionale del regime costruito in maniera incrementale dal 2011 e validità degli argomenti di Vörös contro – con approccio formalistico – ritiene necessario che una revisione della Legge fondamentale passi per la procedura di revisione che impone il raggiungimento di una maggioranza di due terzi, pena un vulnus allo stato di diritto nel momento stesso della rifondazione del nuovo ordine democratico. Allo stesso tempo, il politologo ungherese offre una lettura propriamente costituzionale, inquadrando la questione nel contesto politico più ampio. Egli dubita della saggezza di una scelta volta alla mera nullificazione della Legge fondamentale, da cui dovrebbe anche seguire logicamente la rimozione dei giudici costituzionali, del Procuratore generale, del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e in generale di tutte le personalità nominate a cariche di rilievo costituzionale dai Governi Orbán nel corso degli undici anni di egemonia Fidesz. Secondo Kis, un simile approccio radicale richiederebbe un livello altissimo di consenso, affinché si eviti un aspro conflitto costituzionale dagli esiti incerti, laddove la società ungherese appare al contrario fortemente polarizzata. La

critica di Kis, che riprende quando già sostenuto dal sociologo del diritto Zoltán Fleck in un [intervento](#) di fine aprile, non pone dunque una mera questione di opportunità politica, interrogandosi piuttosto sul grado di legittimazione del nuovo progetto costituzionale e, in termini concreti, sulla sua capacità di realizzarsi concretamente e di resistere nel tempo: secondo Kis, l'istituzione del nuovo ordinamento democratico “non deve essere solo votata: deve anche essere eseguita. Deve essere accettata dai cittadini e attuata dalle autorità pubbliche. Non è sufficiente che essa non sollevi questioni costituzionali e avvenga in buona coscienza. [Il nuovo ordine democratico] deve nascere in circostanze in cui non si possa agire contro di esso con possibilità di successo. [...] La domanda, quindi, è se un'elezione vinta da una maggioranza ristretta possa generare un sostegno schiacciante per il test di rottura [ordinamentale]”. Il rischio paventato da Kis è il realizzarsi di un [dualismo](#) tra poteri e legittimazioni costituzionali, “where one side nominally controls the government and the other side holds on to many state institutions whose role becomes primarily to block action”. Si noti peraltro che proprio a tale situazione di dualismo ha mirato sin dal 2011 la strategia del Governo ungherese.

La proposta di Kis consiste, nel breve periodo, in una serie di misure consentite dall'ordine costituzionale vigente: tra l'altro, il ricambio dei vertici di alcune amministrazioni (agenzia delle entrate, i commissari governativi, i direttori delle agenzie governative, etc.), il ristabilimento di un corretto equilibrio tra Governo centrale ed enti locali, il ripristino delle condizioni necessarie per un rapporto collaborativo con l'Unione europea, a partire dalla partecipazione alla Procura europea. Nel periodo più lungo, Kis ritiene invece inevitabile che i partiti della nuova maggioranza trovino con i settori moderati di Fidesz un'intesa finalizzata alla elaborazione di un nuovo testo costituzionale, al fine di fondare su solide basi una Quarta Repubblica ungherese.

Successivamente, il **2 luglio**, è apparso un [articolo](#) di Andrew Arato e Gábor Halmai che, da parte loro, hanno espresso perplessità sulla possibilità di fondare una dichiarazione di nullità della Legge Fondamentale sul diritto di resistenza evocato da Imre Vörös, convergendo tuttavia sulla esigenza di arrivare a una nuova costituzione fondata sullo stato di diritto attraverso una rottura del regime costituzionale vigente (e dunque disattendendo la procedura prevista dalla Legge fondamentale per la riforma costituzionale, che come detto imporrebbe una maggioranza di due terzi non raggiungibile senza l'assenso di Fidesz). Alla realizzazione di tale obiettivo si dovrebbe arrivare con l'attivazione di un potere costituente che delinea un nuovo ordine costituzionale sulla base di una procedura eccezionale, sul modello ad esempio della tavola rotonda del 1989. Con tale proposta, Arato e Halmai intendono evitare due problemi. Il primo è evitare il limite maggiore della proposta Vörös: la nullificazione della Legge fondamentale votata dal Parlamento a maggioranza *semplice* e l'instaurazione di un nuovo regime costituzionale nelle medesime condizioni. Il secondo è evitare che il nuovo Governo operi per un periodo eccessivamente lungo nel quadro ordinamentale – illegittimo – definito dalla Legge fondamentale. Secondo i due giuristi, il fronte delle opposizioni dovrebbe chiarire di fronte all'elettorato l'intenzione da un lato di garantire continuità ordinamentale, e dunque la stabilità politica che questa porta con sé (senza escludere – come propone Kis – di procedere al rinnovo di tutte quelle cariche che non richiedono una maggioranza qualificata di due terzi, a patto che ciò sia incluso espressamente nel programma di governo); dovrebbe inoltre porsi l'obiettivo dell'elaborazione di una nuova

Costituzione sul solco dei principi del costituzionalismo, da realizzarsi, come detto, attraverso un processo costituente a carattere politicamente e socialmente inclusivo. Il progetto di Costituzione sarebbe sottoposto al Parlamento esistente per approvazione a maggioranza qualificata dei due terzi. Qualora tale Parlamento rigettasse la proposta, si potrebbe procedere allo scioglimento dello stesso, o in alternativa all'elezione di un'assemblea costituente propriamente intesa, a seguito di un voto in tal senso della maggioranza dell'attuale Parlamento integrato da un referendum.

ELEZIONI

GERGELY KARÁCSONY UFFICIALIZZA LA PROPRIA CANDIDATURA PER LE PRIMARIE

Il **15 maggio**, il sindaco di Budapest Gergely Karácsony ha annunciato l'intenzione di partecipare alle primarie dell'autunno prossimo finalizzate alla scelta del candidato unitario del fronte delle opposizioni, in relazione alle elezioni parlamentari che si terranno nella primavera del 2022. Di orientamento progressista ed ecologista, si tratta dell'ultimo rappresentante dell'opposizione ad avanzare la propria candidatura, dopo che gli altri partiti della coalizione avevano già proposto il proprio; si tratta sino ad ora del candidato con le [maggiori chance](#) di successo. Gli altri candidati sono: Klára Dobrev (DK), András Fekete-Győr (Momentum), Péter Jakab (Jobbik), József Pálincás (ÚVNP), and Péter Márki-Zay (Movement of Everybody's Hungary). Nell'annunciare la propria candidatura, Karácsony, che aveva già sconfitto il candidato Fidesz alla carica di sindaco della capitale magiara in occasione delle elezioni municipali del 2019, ha anche reso pubblica la creazione di un nuovo movimento ([99 Mozgalom](#)); secondo gli analisti, tale piattaforma organizzativa intende rivolgersi all'ampia platea di indecisi.

APERTA UFFICIALMENTE LA CAMPAGNA PER LE PRIMARIE DEL FRONTE UNITO DELLE OPPOSIZIONI

Il **23 agosto** si è [aperta](#) ufficialmente la campagna per la raccolta delle firme a sostegno delle candidature per le primarie del fronte unito delle opposizioni in vista delle elezioni dell'aprile 2022. I candidati alla guida della coalizione dovranno raccogliere ventimila firme, mentre i candidati nei 106 collegi uninominali ne dovranno raccogliere quattrocento. Inoltre, la procedura concordata prevede che l'elezione del candidato che guiderà la coalizione avverrà in due turni, con i tre candidati più votati ammessi al secondo turno (Dobrev, Jakab e Karácsony risultano essere i favoriti). L'elezione dei candidati nei collegi uninominali avverrà invece con turno unico; tale scelta ha aperto la strada ad accordi preelettorali e di desistenza; in 45 collegi il confronto sarà tra due soli candidati e in 11 è invece presente un unico candidato. Ciascun candidato deve inoltre specificare a quale gruppo parlamentare intende affiliarsi in caso di elezione. Per le primarie è ammesso il voto online. Dopo la fase di raccolta delle firme, tra il 18 e il 26 settembre si svolgerà il primo turno, mentre il secondo turno per la selezione del candidato alla guida della coalizione si svolgerà dal 4 al 10 ottobre. L'ufficializzazione delle candidature avverrà il 23 ottobre.

PARLAMENTO

INTRODOTTE MODIFICHE ALLA LEGGE SULLA TRASPARENZA FINANZIARIA DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

Il **18 maggio**, il Parlamento ungherese ha [adottato](#) la legge che riforma la disciplina relativa al finanziamento delle organizzazioni non governative, che la Corte di giustizia aveva ritenuto incompatibile con il diritto UE (per una ricostruzione della vicenda si rimanda alle cronache del [primo](#) e del [secondo](#) quadrimestre del 2020). La nuova normativa, che consente all'Ufficio per il controllo contabile dello Stato (Állami Számvevőszék) di realizzare accertamenti sulle organizzazioni il cui bilancio ecceda i 55.000 euro, anche in assenza di finanziamenti pubblici, a eccezione delle associazioni religiose e sportive, non ha mancato di sollevare essa stessa [critiche](#). Si è sostenuto in particolare che la nuova disciplina interferisca con l'autonomia delle organizzazioni derivante dal diritto di associazione e con il diritto alla privacy dei cittadini associati, con effetti indiretti sulla libertà di espressione.

SANZIONATO IL PRESIDENTE DI JOBBIK PÉTER JAKAB

Il **25 maggio**, il deputato del partito di destra Jobbik (nonché suo presidente e capogruppo del relativo gruppo parlamentare) ha [ricevuto](#) la sanzione disciplinare corrispondente al pagamento di quasi dieci milioni di fiorini, pari a più di ventisettemila euro, per le espressioni utilizzate nel corso di una seduta parlamentare nel rivolgersi al Presidente del Parlamento.

APPROVATA LA LEGGE CHE CONSENTE LA CREAZIONE DELL'UNIVERSITÀ FUDAN A BUDAPEST

Il **16 giugno**, il Parlamento ha approvato la legge che formalizza il processo di istituzione del campus dell'[Università Fudan](#) a Budapest, invitando il Governo a prendere tutte le misure necessarie per la creazione della relativa Fondazione universitaria (Legge LXXXI/2021). Il sindaco di Budapest ha annunciato il **21 luglio** l'intenzione di organizzare un referendum al riguardo, il cui quesito la Commissione elettorale nazionale ha ritenuto valido il **30 agosto** ("Ritieni che l'Assemblea nazionale debba abrogare la Legge LXXXI/2021 sulla Fondazione dell'Università Fudan Ungheria e sul trasferimento di beni alla Fondazione dell'Università Fudan Ungheria?").

APPROVATA LA LEGGE SUGLI ABUSI SESSUALI SUI MINORI

Il **15 giugno**, il Parlamento ha [adottato](#) la [legge](#) che incrementa le pene per reati sessuali nei confronti dei minori e impone la creazione di una banca dati degli individui condannati per tali reati ([Legge LXXIX/2021](#) "sull'intensificazione delle misure contro la pedofilia e sulla modifica di alcune leggi per la protezione dei minori" e modifica la Legge XXXI/1997 sulla protezione dei minori; si veda anche la [relazione](#) di presentazione del testo, in ungherese). Il testo, che impone che tutti i contenuti vietati ai minori di diciotto anni siano contrassegnati e circoscrive la diffusione radiotelevisiva (anche nella pubblicità) di tali contenuti nelle ore notturne, include – a seguito di [emendamenti](#) introdotti una settimana prima dell'approvazione finale – norme che limitano la diffusione di messaggi sull'omosessualità e la promozione di "identità di genere divergenti da quelle assegnate alla nascita". La legge afferma che "lo stato protegge il diritto dei bambini all'identità personale in base al loro sesso stabilito alla nascita" e che, "al fine di raggiungere gli obiettivi posti dalla legge e di proteggere i diritti dei bambini, è fatto divieto di rendere disponibili ai minori di diciotto anni contenuti che ritraggano la sessualità come un fine

in se stesso [pornografici], la deviazione dall'identità sessuale corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambio di sesso o la promozione dell'omosessualità". Inoltre, sempre in base alla legge, nei corsi di educazione sessuale nelle scuole "particolare enfasi è posta alle disposizioni contenute nell'articolo XVII(1) della Legge fondamentale [e le relative attività educative] non possono promuovere la deviazione dall'identità sessuale corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambio di sesso o l'omosessualità". Le disposizioni dell'articolo XVII della Legge fondamentale richiamate fissano i criteri della genitorialità, escludendo la possibilità di genitori dello stesso sesso.

Secondo alcuni commentatori, la legge [violerebbe](#) norme internazionali ed europee. Tra le prime, si ritiene violato l'articolo 10 della CEDU (Libertà di espressione), in base al quale, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (*Sunday Times v. the United Kingdom*, par. 49), "a norm cannot be regarded as "law" for the purposes of Article 10 (2) ECHR unless it is formulated with sufficient precision to enable citizens foresee the consequences of their actions". In effetti molte critiche riguardano la natura imprecisa e polisemica delle nozioni di promozione e di rappresentazione, che peraltro consentirebbe al Governo un ampio margine decisionale in fase di attuazione (v. *infra*). Al riguardo, già la Commissione di Venezia, nell'esaminare una legge russa molto simile, abbia ritenuto eccessivamente ambigua la nozione di "promozione"; le perplessità sono tanto maggiori con riguardo alla nozione di rappresentazione, che dalla prima si differenzerebbe per l'assenza dell'elemento dell'intenzionalità. Inoltre, la libertà di espressione sarebbe violata per l'assenza di proporzionalità tra l'obiettivo della legge (la protezione dei minori) e alcuni degli strumenti introdotti a tal fine. Tra le norme europee, si è già menzionato il potenziale conflitto con le direttive sui servizi di media audiovisivi e sul commercio elettronico, nonché con alcuni articoli dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali UE.

L'approvazione del testo è stata accolta con parole molto dure dalla Presidente della Commissione europea, che in una conferenza stampa del **23 giugno** ha dichiarato che "[t]his Hungarian bill is a shame. [...] It discriminates people on the basis of their sexual orientation and goes against the EU's fundamental values". A seguito della attivazione della procedura di infrazione (v. *supra*), il Primo ministro ha annunciato l'intenzione di organizzare prima delle elezioni di aprile un [referendum](#) sulla legge, replicando una strategia simile a quella a cui era ricorso nel 2016 in occasione della decisione sulla ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale.

IL GRUPPO PARLAMENTARE FIDESZ BOICOTTA LA RIUNIONE DELLA COMMISSIONE PER LA SICUREZZA NAZIONALE CONVOCATA SUL CASO PEGASUS

Dopo la diffusione della notizia del coinvolgimento del Governo nello scandalo Pegasus, i partiti di opposizione hanno [richiesto](#) il **18 luglio** la convocazione della commissione parlamentare per la sicurezza nazionale. Tuttavia, Fidesz ha subito chiarito di non avere l'intenzione di partecipare alla riunione con i propri rappresentanti, facendo così mancare il *quorum* per la validità della seduta. Fidesz non ha ritenuto la convocazione giustificata dalla situazione, che sarebbe oggetto di falsificazione da parte degli organi di stampa critici del Governo. Nel frattempo, l'Ufficio del procuratore regionale di Budapest ha avviato un'indagine riguardo allo scandalo Pegasus. È stato osservato che l'avvio dell'indagine da parte della Procura,

la cui indipendenza è messa in dubbio, non consente l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta.

GOVERNO

IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA CONFERMA L'INTENZIONE DEL GOVERNO UNGHERESE DI NON ADERIRE ALL'UFFICIO DELLA PROCURA EUROPEA

Il **1° giugno**, il Ministro della giustizia Judit Varga ha confermato l'intenzione dell'Ungheria di astenersi dal prendere parte alla cooperazione rafforzata che ha permesso l'istituzione dell'Ufficio del Procuratore europeo. La scelta del Governo ungherese sarebbe giustificata da considerazioni relative alla sovranità e dall'inutilità di uno strumento che si sovrapporrebbe alle strutture nazionali già esistenti competenti per le indagini su pratiche corruttive e frodi che coinvolgano i fondi europei. La scelta è però controversa a fronte dei risultati delle quarantatré indagini avviate dall'Ufficio europeo antifrode (OLAF) tra il 2015 e il 2019, che hanno evidenziato non poche irregolarità. Varga non ha escluso la possibilità di istituire forme alternative di cooperazione tra l'Ufficio del Procuratore europeo e la Procura generale ungherese. Rappresentanti dei partiti di opposizione hanno esplicitato l'intenzione di rivedere tale scelta in caso di vittoria alle elezioni di aprile, anche in considerazione della rilevanza che l'Ufficio della Procura europea può assumere con riguardo all'utilizzo dei fondi del piano nazionale di ripresa.

EMERGONO DIVERGENZE TRA IL DIRETTORE DELLA BANCA NAZIONALE E IL GOVERNO

Nel corso dell'estate, a più riprese il direttore della Banca nazionale György Matolcsy si è espresso [criticamente](#) nei confronti dell'operato governativo. Secondo alcuni osservatori, ciò rivelerebbe l'esistenza di un conflitto in seno all'élite di governo. Il **22 giugno**, Matolcsy ha pubblicato un primo articolo in cui ha criticato l'eccessivo deficit (5.9%) nel progetto di bilancio dello Stato per il 2022, [approvato](#) alla metà di giugno. In un secondo articolo pubblicato a distanza di un mese, il **26 luglio**, ha quindi esteso le critiche alle politiche di investimento del Governo ungherese, che favorirebbero il settore delle costruzioni a scapito di quelli più innovativi. In un terzo [intervento](#) del **9 agosto**, intitolato "Riserve istituzionali di politica economica", il direttore della Banca centrale ha infine assunto una postura critica ad ampio spettro e politicamente sensibile, arrivando a disapprovare in maniera esplicita le modalità di gestione e attuazione della politica economica nazionale da parte del Governo nel suo insieme. Secondo Matolcsy, le persistenti debolezze dell'economia ungherese, nonostante i nove anni di crescita tra il 2010 e il 2019, sarebbero infatti da imputare alle inefficienze della governance e dunque direttamente all'incapacità del governo di mettere a frutto tale crescita.

PRIMO DECRETO ATTUATIVO DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DEI MINORI

Il **6 agosto**, il Governo ha [emanato](#) il primo decreto di attuazione della legge sulla protezione dei minori. In base al decreto ([articolo 20/A](#)), qualsiasi prodotto che ritragga o promuova la deviazione dal genere assegnato alla nascita, il cambiamento di genere o l'omosessualità, o che contenga rappresentazioni della sessualità fini a se stesse non può essere collocato nelle vetrine dei negozi o comunque in vista del pubblico. Inoltre, è possibile vendere tali prodotti solo in

confezioni sigillate e separatamente da altri prodotti. Infine, è fatto divieto di vendere tali prodotti a meno di 200 metri da strutture educative, agenzie per la protezione dell'infanzia e chiese. L'Associazione degli editori ungheresi ha lamentato il fatto che il decreto non risolva le ambiguità della legge (v. *supra*) e che colpisca soprattutto le librerie.

ORGANIZZATA UN'ALTRA CONSULTAZIONE NAZIONALE

Il **1° luglio** il Governo ha [avviato](#) una consultazione nazionale su una varietà di [questioni](#): dalla questione migratoria al rapporto con l'Unione europea, dall'aumento del salario minimo al rimborso dell'imposta sui redditi per famiglie con figli a carico (quest'ultimo sarà uno dei temi centrali della campagna elettorale di Fidesz in vista delle elezioni del 2022), dal ruolo di Soros nelle polemiche relative alla riforma della legge sulla protezione dei minori a questioni estremamente generiche (il primo quesito così recita: "C'è chi dice che dopo l'epidemia il mondo sia cambiato sotto tanti aspetti e un'epoca difficile abbia avuto inizio. L'Ungheria deve perciò rafforzarsi [Magyarországot meg kell erősíteni] per affrontare le nuove sfide. Altri sostengono che tutto tornerà come prima dell'epidemia, quindi non ce ne sarà bisogno. Cosa ne pensi?"). Un milione e centonovantamila cittadini hanno restituito i questionari compilati alla data di chiusura della consultazione, il **25 agosto**.

IL GOVERNO APPROVA UNA RISOLUZIONE CHE STIGMATIZZA LE CRITICHE RIVOLTE ALL'UNGHERIA A SEGUITO DELLA RIFORMA DELLA LEGGE SULLA PROTEZIONE DEI MINORI

Il **6 luglio** il Governo ha approvato una [risoluzione](#) "sugli attacchi antidemocratici contro l'Ungheria", a seguito delle critiche formulate dai rappresentanti dell'Unione europea e [di alcuni Stati membri](#) con riguardo alla riforma della legge sulla protezione dei minori. Il Governo, dopo aver affermato che "il tono e le affermazioni [di critica alla legge] evocano istinti coloniali di epoche lontane", ha stigmatizzato il ricorso continuo a strumenti previsti dai trattati [leggi: le procedure di infrazione] per motivi ideologici, considerandolo contrario ai principi della buona fede e della leale cooperazione.

ANNUNCIATO REFERENDUM SULLA LEGGE RELATIVA ALLA PROTEZIONE DEI MINORI

Il **21 luglio**, dopo l'annuncio del Primo ministro Orbán sull'intenzione di organizzare un referendum sulla legge relativa agli abusi sui minori (v. *supra*), è stato pubblicato un decreto di efficacia immediata che [permette](#) l'organizzazione di votazioni referendarie. Queste erano state infatti sospese per via della situazione di crisi sanitaria con la nota legge c.d. dei pieni poteri. Il **30 luglio**, la Commissione elettorale ha approvato i [cinque quesiti](#) referendari con una decisione a cui si sono opposti i rappresentanti dell'opposizione. Il **15 agosto**, i partiti Momentum e Magyar Kétfarkú Kutya Párt (MKKP) e l'Unione ungherese per le libertà civili (TASZ) hanno presentato [ricorso](#) alla Kúria contro la decisione della Commissione elettorale, mettendo in questione la chiarezza dei quesiti e l'incertezza sul seguito da dare all'esito referendario da parte del Parlamento.

CORTI

RICORSO ALLA CORTE COSTITUZIONALE CONTRO LA LEGGE SULLE FONDAZIONI PRIVATE

Il **2 giugno**, nel corso di una conferenza stampa congiunta, i partiti del Fronte delle opposizioni hanno [annunciato](#) l'intenzione di ricorrere contro la legge che consente il trasferimento a fondazioni private di interesse pubblico di beni e risorse statali per un valore di circa tre miliardi di euro.

IL PARLAMENTO ELEGGE UN NUOVO GIUDICE COSTITUZIONALE

Il **14 giugno**, il Parlamento ha [eletto](#) Zoltán Márki giudice costituzionale, con una maggioranza di 136 voti, in sostituzione di András Zs Varga, nominato nella primavera alla presidenza della Kúria, di cui Márki presiedeva dall'inizio dell'anno la sezione penale.

AUTONOMIE

SCONTRIO TRA IL GOVERNO E IL SINDACO DI BUDAPEST SUL PIANO DI RIPRESA

In una lettera del **25 maggio**, il sindaco di Budapest Gergely Karácsony ha [accusato](#) il Governo di aver marginalizzato la municipalità di Budapest nel processo di elaborazione del piano di ripresa negoziato a livello europeo. Lo stesso giorno, il Ministro per gli affari UE Szabolcs Ágostházy ha replicato di aver richiesto il coinvolgimento delle autorità municipali e che l'intenzione del Governo nel delineare il piano è stata quella di destinare i fondi in maniera geograficamente equilibrata.

APPROVATO UN PROGETTO DI LEGGE SULL'AFFITTO DELLE PROPRIETÀ PUBBLICHE

Il **17 giugno** il Parlamento ha approvato il [progetto di legge](#) che modifica la disciplina relativa alle proprietà dello Stato, imponendo alle autorità locali la vendita delle abitazioni a un costo largamente inferiore a quello di mercato, fissato dall'articolo 47 tra il 15% e il 30%, senza porre a sua volta limiti temporali alla vendita dei beni di recente acquisizione. Il testo include una disposizione per cui gli enti locali non possono modificare lo status residenziale dei beni classificati patrimonio culturale per farne beni non commerciabili. Secondo alcuni [commentatori](#), la legge mira a contrastare la decisione di alcuni consigli municipali di porre fine a pratiche corruttive nel trasferimento della proprietà immobiliari. Facendo ciò, la legge incide sensibilmente sui poteri delle autorità locali, imponendo allo stesso tempo il trasferimento di beni degli enti locali a un costo estremamente basso, in un momento storico in cui gli stessi enti sono stati soggetti a importanti tagli finanziari. Tra le municipalità più colpite dalla legge è quella di Budapest: per essa si è calcolato il potenziale trasferimento di proprietà di quasi millecinquecento immobili, tra cui circa mille classificati come patrimonio storico-culturale, per una perdita di valore tra i 50 e i 100 miliardi di forini (fino a un terzo del valore ipotizzato per tutti gli enti locali, pari a 320 miliardi di forini, 900 milioni di euro). È stato anche evidenziato come la legge, [criticata](#) dagli amministratori locali, potrebbe avere conseguenze negative sulle politiche abitative, nella misura in cui non vi sarebbe alcun incentivo per le municipalità a investire nell'edilizia sociale,

trovandosi poi costrette dalle norme della legge a vendere le abitazioni a un prezzo molto basso. Il **23 luglio**, la Corte costituzionale, adita dal Presidente János Áder, ha tuttavia [ritenuto](#) incostituzionale la vendita di unità immobiliari a chi le abbia in affitto da meno di venticinque anni.

IL VICESINDACO DI BUDAPEST LANCIÀ L'ALLARME SULLO STATO DELLE FINANZE MUNICIPALI

Il **25 agosto**, il vicesindaco di Budapest Ambrus Kiss ha [lamentato](#) il rischio di insolvenza della municipalità di Budapest entro la fine dell'anno, puntando il dito contro una serie di misure governative che avrebbero favorito tale situazione di difficoltà.