



SIMONE BENVENUTI\*

## NULLA DI NUOVO SOTTO IL SOLE.

### L'INTERMINABILE CONFLITTO CON LE ISTITUZIONI EUROPEE CONTINUA A DOMINARE GLI SVILUPPI COSTITUZIONALI UNGHERESI\*\*

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Parlamento.** – 1.1. Approvata la riforma della giustizia. – 1.2. La normativa in materia di asilo è contraria al diritto UE. – 1.3. Approvata la legge sullo status degli insegnanti. – 1.4. Ritardata ulteriormente l'autorizzazione alla ratifica dell'adesione svedese alla NATO. – **2. Governo.** – 2.1. Il Governo blocca una tranche dei fondi di sostegno militare all'Ucraina. – 2.2. Schermaglie UE. – 2.3. Prende forma un'alleanza romeno-ungherese? – 2.4. Il discorso annuale di Băile Tușnad. – 2.5. Judit Varga si dimette ed è nominato un nuovo Ministro della giustizia. – 2.6. Nominato il responsabile del neoistituito Ministero per gli affari europei. – **3. Autonomie.** – 3.1. Sperimentato per la prima volta a Budapest uno strumento di democrazia partecipativa digitale.

## INTRODUZIONE

Il quadrimestre in esame si è caratterizzato per il protrarsi di un conflitto tra Governo ungherese e istituzioni europee di cui si stenta a vedere la fine, sebbene a seguito dell'entrata in funzione del meccanismo di condizionalità il primo appaia sulla difensiva. Con l'adozione del pacchetto giustizia il **3 maggio** (v. *infra*), pur definito dalla Commissaria Věra Jourová un importante passo avanti, non sono stati fugati molti dei dubbi della Commissione europea, che nel dicembre [aveva bloccato](#) l'erogazione di ventidue miliardi di euro di fondi del bilancio UE e quasi sei miliardi di euro di finanziamenti del programma NextGenerationEU. Molte questioni rimangono ancora in sospeso. Il **17 maggio**, a conclusione della missione conoscitiva di una delegazione della commissione del Parlamento europeo per il controllo dei bilanci (CONT), la parlamentare Monika Hohlmeier (PPE) ha così [richiamato](#) il Governo ungherese “a realizzare i 27 obiettivi principali [[supermilestones](#)] [...] senza ulteriori ritardi per sbloccare quasi ventotto miliardi di euro”. Hohlmeier, ricordando l'esigenza che i fondi europei “arrivino ai cittadini e alle imprese in maniera trasparente”, ha sottolineato, tra le altre cose, i dubbi della delegazione in merito alle forme di controllo statale e ai rischi di manipolazione delle gare d'appalto, all'affidabilità dei conti di bilancio e all'emersione di ostacoli nella lotta alle frodi a opera

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi Roma Tre.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

della Procura. Rispetto ai dubbi espressi, la delegazione non ha ricevuto risposta da parte delle autorità responsabili. Peraltro, la [relazione finale](#) della missione conoscitiva, resa pubblica il **31 agosto**, si apriva con un riferimento al fatto che “The reception of the delegation in Budapest was somewhat hostile. From the very start, their visit was the focus of a campaign by pro-government media. Some of the MEPs were deliberately slandered, and the purpose of the visit was termed a 'witch hunt' or an inquisition”. Successivamente, e come ci si poteva aspettare, la [relazione annuale](#) della Commissione europea sullo Stato di diritto ha confermato la criticità ungheresi.

In tale situazione, e di fronte alla perdurante [crisi economica](#) (pur con dati sull'[inflazione](#) incoraggianti), il Governo ungherese, il cui Primo ministro il **15 maggio** [ha equiparato](#) il processo di integrazione europea ai piani egemonici della Germania nazista, ha iniziato a pensare a possibili alternative ai fondi europei. In un'[intervista](#) rilasciata il **6 giugno**, il Ministro per lo sviluppo economico Márton Nagy ha ventilato la possibilità che il Governo si appoggi su investimenti diretti esteri, che potrebbero a suo dire essere più convenienti dei fondi europei, sostenendo che in ogni caso la trasformazione del sistema economico ungherese dovrà necessariamente condurre in futuro a non fare più affidamento sui fondi europei.

Nel frattempo, è venuta all'attenzione la questione della presidenza del Consiglio dell'Unione europea, che l'Ungheria assumerà a decorrere dal 1° luglio 2024 e della quale il Governo [ha iniziato](#) a impostare l'agenda. Il **1° giugno**, il Parlamento europeo [ha approvato](#) a larga maggioranza una nuova [risoluzione](#) di condanna degli “sforzi deliberati e sistematici” di minare lo stato di diritto. Nella risoluzione, il Parlamento inoltre “questions how Hungary will be able to credibly fulfil this task in 2024, in view of its non-compliance with EU law and the values enshrined in Article 2 TEU, as well as the principle of sincere cooperation; asks the Council to find a proper solution as soon as possible; recalls that Parliament could take appropriate measures if such a solution is not found”. Dal punto di vista politico, una tale prospettiva (che nell'idea dei proponenti si lega peraltro a quella di una [riforma organica della presidenza](#) UE, al di là delle contingenze ungheresi) rappresenterebbe una decisione dalle conseguenze difficili da valutare, nonostante il precedente del Regno Unito che però derivava da una decisione dello stesso motivata dal processo di Brexit. Come c'era da aspettarsi, ciò prefigura un nuovo terreno di scontro nei mesi a venire e un serio conflitto istituzionale. Dal punto di vista strettamente giuridico, una tale possibilità, che è stata [esplorata dalla Commissione Meijers](#), [reiterata](#) da alcuni suoi membri e considerata percorribile anche da [Petra Bárd](#) e [Alberto Alemanno](#), [sarebbe ammissibile](#) proprio in ragione della specifica condizione dello Stato membro in questione, sotto procedura *ex* articolo 7 TUE per violazione dei valori fondamentali dell'Unione europea e sottoposto al meccanismo di condizionalità e alla sospensione di fondi europei.

C'è naturalmente – e non solo tra i sostenitori del Governo ungherese – chi [ha criticato](#) la “proposta” della risoluzione europea, sulla base di considerazioni politiche (gli inconvenienti di una presidenza semestrale ungherese oltrepasserebbero di gran lunga i rischi derivanti dalle tensioni sistemiche che una tale decisione comporterebbe) e giuridiche

(la “sospensione” della presidenza semestrale ungherese sarebbe essa stessa in contrasto con il principio europeo del *rule of law*). Sul piano strettamente politico, si è espresso anche il Primo ministro belga Alexander De Croo (il Belgio è direttamente interessato perché tra le soluzioni individuate, in caso di sospensione della presidenza ungherese, vi è quella di “spezzarla” tra Spagna e Belgio). De Croo [ha definito](#) la sospensione “absolutely not a good idea”, anche perché la presidenza, lungi dall’essere un privilegio, è un obbligo di ciascuno Stato membro, che in quanto tale è in grado di esporlo politicamente rispetto alla buona fede e alla leale cooperazione nello svolgimento del ruolo di conciliazione e di ricerca del consenso più ampio possibile che è proprio di ogni presidente di turno. Non sembra in ogni caso che i [governi degli Stati membri](#) siano molto attratti dalla strada indicata dal Parlamento europeo.

---

## SEZIONI

---

### 1. PARLAMENTO

#### 1.1. Approvata la riforma della giustizia

Il **3 maggio**, con l'astensione dei rappresentanti dell'opposizione, il Parlamento [ha approvato](#) in soli tre giorni la riforma del sistema giudiziario in attuazione di quattro dei ventisette obiettivi fissati dalla Commissione europea. L'approvazione del testo era considerata necessaria per sbloccare i fondi europei. Il [testo](#) approvato mira in principio a ristabilire più forti garanzie di indipendenza, [ridando poteri](#) al Consiglio giudiziario nazionale, tra cui un potere consultivo sui disegni di legge, un potere di controllo sui ricorsi all'Ufficio giudiziario nazionale e di esame dei candidati alla presidenza dell'Ufficio giudiziario nazionale e della Corte suprema, con potere negativo di rigetto dei candidati che non presentino i necessari requisiti di indipendenza, imparzialità e integrità, e un potere di accesso a ogni informazione relativa all'amministrazione del sistema giudiziario. Gli osservatori ne hanno tuttavia anche sottolineato le [debolezze](#). I rappresentanti dell'opposizione non hanno partecipato al voto.

#### 1.2. La normativa in materia di asilo è contraria al diritto UE

Il **22 giugno**, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha [dichiarato](#) contrarie all'articolo 6 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio le disposizioni nazionali entrate in vigore [nel 2022](#) che subordinano la possibilità, "per taluni cittadini di paesi terzi o apolidi che si trovino nel territorio dell'Ungheria o alle frontiere di tale Stato membro, di presentare una domanda di protezione internazionale al previo deposito di una dichiarazione d'intenti presso un'ambasciata ungherese sita in un paese terzo e al rilascio di un documento di viaggio che consenta loro di entrare nel territorio ungherese".

#### 1.3. Approvata la legge sullo statuto degli insegnanti

Il **4 luglio**, dopo un lungo percorso attraversato da [violente proteste](#), il Parlamento [ha approvato](#) la legge che conclude la lunga vicenda della riforma dell'istruzione superiore, stabilendo che gli insegnanti perderanno, a partire dal 1° gennaio 2024, lo status di dipendenti pubblici, con conseguenze tra le altre cose sul regime disciplinare e sugli obblighi di lavoro. La legge è stata rinominata [legge-vendetta](#), mirando secondo alcuni a punire un intero corpo professionale per la resistenza dimostrata nei confronti delle politiche del Governo.

#### 1.4. Ritardata ulteriormente l'autorizzazione alla ratifica dell'adesione svedese alla NATO

In occasione della seduta straordinaria del **1° agosto** in cui era previsto il voto sull'autorizzazione alla ratifica dell'adesione della Svezia alla NATO, Fidesz [ha fatto mancare il quorum](#) necessario. La seduta era stata richiesta da Momentum in conseguenza del [via libera](#) della Turchia all'adesione svedese, che fa ora dell'Ungheria l'unico Paese membro dell'alleanza a non aver ratificato l'adesione svedese. Si tratta di un nuovo ritardo, dopo che alla fine di giugno il voto sull'autorizzazione alla ratifica [non era stato inserito](#) nel calendario dei lavori, come inizialmente previsto. Il continuo rinvio del perfezionamento del processo ha determinato [malumori tra gli stessi repubblicani](#) statunitensi, che a giugno hanno affermato di voler sospendere l'invio di armi all'Ungheria fino a che il nodo non venga sciolto.

## 2. GOVERNO

### 2.1. Il Governo blocca una tranche dei fondi di sostegno militare all'Ucraina

Il **16 maggio**, il portavoce del Governo ha annunciato che l'Ungheria [si è opposta](#) alla tranche di 500 milioni di euro finalizzati al sostegno militare dell'Ucraina nel quadro dello [Strumento europeo per la pace](#).

### 2.2. Schermaglie UE

In un video del **29 giugno**, il Primo ministro Viktor Orbán, a Bruxelles per un incontro tra i capi degli esecutivi europei, con riferimento alla proposta della Commissione europea di emendamento al bilancio europeo per il 2024, con cui si richiederebbero a suo dire “centinaia di miliardi” di contributi aggiuntivi da parte degli Stati membri, [ha affermato](#) che l'Unione europea si trova in uno stato di bancarotta senza che sia in grado di rendere conto di come ha speso i fondi a sua disposizione. Orbán ha anche contestato l'utilizzo dei fondi, prendendo a esempio le politiche migratorie. Proprio [sul fronte della c.d. “crisi migratoria”](#), che era al centro del vertice del 29 e del 30 giugno, l'Ungheria coalizzata con la Polonia si è strenuamente opposta al piano proposto dalla Commissione sul quale il vertice tra i Ministri degli interni di inizio maggio aveva raggiunto un [accordo](#), tenendo così il punto sul carattere volontario della ricollocazione dei migranti. Il **10 luglio**, il Primo ministro ungherese ha poi confermato che l'Ungheria [non si sarebbe conformata](#) alle decisioni che imponessero un obbligo di ricollocamento in capo agli Stati membri.

### 2.3. Prende forma un'alleanza romeno-ungherese?

Il **19 luglio**, il Primo ministro ungherese [si è recato](#) in Romania per incontrare il suo omologo Marcel Ciolacu, annunciando la “nascita di una splendida amicizia”. Era dal 2010 che i capi di governo dei due Paesi non partecipavano a un incontro bilaterale. Ufficialmente, oggetto dell'incontro erano la partnership per la costruzione di una linea ad alta velocità tra Budapest e Bucarest e la questione dei visti Schengen per i cittadini rumeni, che Ciolacu vorrebbe far inserire nell'agenda della presidenza semestrale ungherese. Non è escluso, tuttavia, che a fronte delle [difficoltà](#) nella [cooperazione Visegrad](#) e del conflitto persistente con le istituzioni europee, il Governo ungherese intenda volgersi alla ricerca di nuovi alleati in seno all'Unione.

### 2.4. Il discorso annuale di Băile Tușnad

In occasione del [discorso](#) che il Primo ministro ungherese tiene ogni anno in occasione della “summer university” di Băile Tușnad, il **22 luglio** Orbán [ha attaccato](#) l'”offensiva LGBTQ” che le istituzioni europee avrebbero lanciato e criticato l'approccio federalista all'Unione rappresentato da Francia e Germania. Nella stessa occasione, Orbán ha anche fatto riferimento alle centinaia migliaia di cittadini ungheresi che vivono in territori che sono stati “separati” dall'Ungheria, causando una forte [reazione diplomatica](#) da parte dei Governi slovacco e rumeno.

### 2.5. Judit Varga si dimette ed è nominato un nuovo Ministro della giustizia

A sorpresa, Judit Varga, l'unica ministro donna nella compagine governativa, ha annunciato il **28 giugno** le dimissioni da Ministro della giustizia, posizione che occupava dal 2019. Varga ha giustificato le dimissioni con l'esito non soddisfacente dei negoziati sullo sblocco dei fondi con la Commissione europea, di cui il Ministero della giustizia era responsabile assieme al Ministero dello sviluppo regionale diretto da Tibor Navracsics. Al momento delle dimissioni, Varga ha però chiarito che [sarà candidata](#) come capolista per le elezioni europee che si terranno nel giugno 2024. Al suo posto, il **4 luglio** è stato nominato [Bence Tuzson](#), già sottosegretario presso l'Ufficio del Primo ministro, che ha assunto formalmente le funzioni il **1° agosto**.

### 2.6. Nominato il responsabile del neoistituito Ministero per gli affari europei

Il **4 luglio**, la Presidente della Repubblica ungherese, Katalin Novák, [ha nominato](#) János Bóka Ministro per gli affari europei, dopo lo [scorporamento delle relative competenze](#) dal Ministero della giustizia. Tra le responsabilità del nuovo Ministro, vi sarà la responsabilità di coordinare la preparazione della presidenza semestrale ungherese. Tra le funzioni svolte

in precedenza, Bóka è stato consigliere del Primo ministro, supportandolo nella preparazione degli incontri e dei negoziati europei.

### **3. AUTONOMIE**

#### **3.1. Sperimentato per la prima volta a Budapest uno strumento di democrazia partecipativa digitale**

Il **19 giugno** si è tenuta la prima “[assemblea cittadina](#)” [online](#) di Budapest, alla quale hanno partecipato, esprimendo il proprio voto nel corso di una consultazione sulla chiusura al traffico del Ponte delle catene, 136.435 cittadini, pari a poco più del 9%.