



SIMONE BENVENUTI*

RAGGIUNTO L'ACCORDO SUI FONDI EUROPEI, IL PARLAMENTO UNGHERESE APPROVA LA RIFORMA SULLA “PROTEZIONE DELLA SOVRANITÀ”**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni.** – 1.1. Rieletti i capigruppo di Fidesz e di KDNP. – 1.2. Il Congresso di Fidesz. – 1.3. Sanzionati i partiti dell'opposizione. – **2. Parlamento.** – 2.1. Il Primo ministro inaugura la sessione autunnale del Parlamento. – 2.2. Risoluzione di condanna di Hamas. – 2.3. Audizione del Ministro degli esteri – 2.4. Proposta di risoluzione sull'adesione dell'Ucraina all'Unione europea. – 2.5. Approvato il dodicesimo emendamento alla Costituzione e il pacchetto di riforma sulla protezione della sovranità. – **3. Governo.** – 3.1. La controversa partecipazione del Ministro degli esteri alla campagna elettorale del partito slovacco Alleanza. – 3.2. La ratifica dell'adesione della Svezia alla Nato. – 3.3. La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Ungheria. – 3.4. Rimosso il direttore del Museo nazionale in applicazione della legge sulla protezione dell'infanzia. – 3.5. Consultazione nazionale. – 3.6. Il Presidente turco in visita a Budapest.

INTRODUZIONE

L'ultimo quadrimestre del 2023 ha testimoniato il protrarsi degli aperti contrasti tra il Governo ungherese e i rappresentanti delle istituzioni europee, all'ombra dei quali hanno tuttavia preso consistenza negoziati che hanno permesso un primo – comunque del tutto parziale – accordo sull'erogazione dei fondi di coesione.

Il **4 settembre**, il capo di gabinetto del Primo Ministro ungherese, Balázs Orbán, ha [criticato pubblicamente](#) la Presidente della Commissione europea per il suo approccio divisivo, mettendo in dubbio il sostegno del Governo ungherese a una sua rinnovata candidatura dopo le elezioni per il Parlamento europeo del giugno prossimo. Subito dopo, il **5 settembre**, è stato il Ministro degli esteri Péter Szijjártó ad [accusare](#) la presidenza Von der Leyen di aver avuto un atteggiamento discriminatorio nei confronti della Polonia e dell'Ungheria. Lo stesso giorno, il nuovo Ministro per gli affari europei János Bóka ha indicato le istituzioni europee come una [fabbrica di crisi](#), esprimendosi in favore di un'“Europa delle nazioni” contrapposta a un'Europa federale.

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

** Contributo sottoposto a *peer review*.

Da parte europea, il Parlamento europeo continua a rappresentare l'[organo meno conciliante](#) nei confronti del Governo ungherese, come evidenzia anche l'[approccio distaccato](#) in vista della prossima presidenza semestrale ungherese. Inoltre, il Parlamento europeo avrebbe prodotto alla fine di novembre una relazione che invita la Commissione europea a verificare che il Commissario per l'allargamento e la politica di vicinato, Olivér Várhelyi, [non abbia messo in pratica](#) una consapevole elusione degli standard democratici e dello stato di diritto nella implementazione delle politiche di sua competenza, al fine di favorire il Governo ungherese (ciò che metterebbe in dubbio l'indipendenza del Commissario stesso). Infine, con riguardo alla questione dei fondi, in una [lettera](#) congiunta inviata il **13 dicembre** alla Presidente della Commissione, Iratxe García Pérez (S&D), Manfred Weber (PPE), Stéphane Séjourné (Renew Europe), Philippe Lamberts e Terry Reintke (Verdi) hanno espresso “deep concern as regards the imminent positive assessment of the Hungarian judicial reforms and their fulfillment of the four judicial milestones set out in the horizontal enabling condition under the Common Provisions Regulation”.

Giudizi severi non sono poi mancati da rappresentanti della Commissione. Commentando la [proposta di Regolamento](#) di innova rispetto alla Direttiva 2010/13/UE istituendo un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno (c.d. legge europea per la libertà dei media), [contrastata da Fidesz](#), il **3 ottobre** la Commissaria per i valori e la trasparenza Věra Jourová [ha indicato](#) l'Ungheria come esempio di monopolio dell'informazione che la Commissione si prefigge di smantellare. A sua volta, il **25 ottobre**, in risposta alle affermazioni del Primo ministro ungherese che equiparavano l'Unione europea all'Unione sovietica, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell [ha precisato](#) come nessuno obblighi l'Ungheria a essere membro dell'Unione. Il **13 dicembre**, [in una delle poche interviste](#), il Primo ministro ungherese ha quindi affermato che “il mio piano non è di lasciare Bruxelles, bensì di prenderla”.

Entro un tale quadro, il [parere](#) positivo reso dalla Commissione europea il **13 dicembre** nel quadro del meccanismo di condizionalità e poi fatto proprio dal Consiglio europeo del **14 e 15 dicembre** e il successivo [sblocco](#) di una tranche di poco più dieci miliardi di euro del Fondo di coesione, e [la contemporanea approvazione](#) in Parlamento del controverso pacchetto sulla “protezione della sovranità” (v. *infra*), rappresentano dunque il fatto di maggiore rilievo del quadrimestre in esame. Nel rapporto, la Commissione ha valutato positivamente le riforme introdotte in ambito giudiziario. Allo stesso tempo, la Commissione ha però chiarito che le riforme continueranno a essere oggetto di monitoraggio costante, sottolineando anche come altre condizioni non siano state soddisfatte, particolarmente in materia di [appalti pubblici](#) e per quanto riguarda le [fondazioni universitarie](#), e ha mantenuto congelate altre somme ingenti. Questo passo, rispetto al quale già il **20 settembre** la Commissaria per la coesione e le riforme Elisa Ferreira [si era espressa](#) con un certo ottimismo e che era stato anticipato il **23 novembre** dall'[approvazione](#) da parte della Commissione del piano nazionale di ripesa la cui revisione

era stata avviata dalla fine di agosto, è stato frutto di intensi negoziati portati avanti in un contesto, come visto, altamente conflittuale.

Tuttavia, le riforme della giustizia sono state criticate da [osservatori indipendenti](#) e [ritenute insoddisfacenti](#) sulla base dell'analisi dello Hungarian Helsinki Committee. Un commento apparso proprio il **13 dicembre** a firma di una ricercatrice dell'Università Eötvös Loránd ha inoltre segnalato, riportando apparentemente un'informazione a carattere [confidenziale](#), che nell'ottobre 2023 il presidente della Corte Suprema (*Kúria*), András Zs. Varga, ha proposto la soppressione della seconda sezione della Corte, con relativa riassegnazione dei giudici che ne fanno parte. Secondo l'autrice del commento, le modifiche proposte sono irragionevoli e mirano a neutralizzare l'indipendenza funzionale dimostrata dai giudici assegnati a tale sezione.

Come ha indicato Orbán nell'intervista sopra richiamata, l'accordo sui fondi – definito un [“Faustian bargain”](#) per la Commissione e considerato [problematico](#) per l'assenza di trasparenza del processo di valutazione e decisionale – è il risultato di una convergenza di natura tattica tra il Governo ungherese posto di fronte a difficoltà economiche e finanziarie e l'Unione europea bisognosa di [neutralizzare il veto](#) del primo rispetto a questioni centrali. Confermerebbe la natura compromissoria di questo esito la [visita a Budapest](#), il **27 novembre**, del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel in vista del Consiglio europeo. Tra le questioni di interesse per l'Unione europea, la questione ucraina e la revisione intermedia del bilancio a lungo termine rappresentano quelle più delicate, tanto da essere stata indicate da alcuni come merce di scambio nei negoziati prima del, e in seno al [Consiglio europeo del 14 e del 15 dicembre](#).

Sul primo versante, il Consiglio ha deciso di avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina e ha [ribadito](#), tra le altre cose, il “risoluto sostegno dell'Unione europea all'indipendenza, alla sovranità e all'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale nonché al suo diritto naturale di autodifesa contro l'aggressione russa”, nonché “il risoluto impegno dell'Unione europea a continuare a fornire all'Ucraina e alla sua popolazione un forte sostegno politico, finanziario, economico, umanitario, militare e diplomatico per tutto il tempo necessario”. Il Consiglio ha inoltre chiamato “la Russia e i suoi dirigenti [...] a rispondere pienamente della guerra di aggressione condotta nei confronti dell'Ucraina e di altri crimini di estrema gravità ai sensi del diritto internazionale, come pure degli ingenti danni causati dalla guerra” e ha recepito le richieste ucraine rispetto all'istituzione di un tribunale speciale.

L'attribuzione dello status di candidato all'Ucraina e la posizione netta delle conclusioni è stata resa possibile dalla “astensione” dell'Ungheria – il Primo ministro Orbán [ha abbandonato](#) la sala al momento del voto senza delegare nessun rappresentante, così consentendo l'approvazione delle conclusioni. Ha però definito quella sullo *status* di candidato dell'Ucraina una “pessima decisione” che “l'Ungheria non vuole condividere”. Si tratta dunque di una “astensione” a carattere simbolico, poiché le conclusioni sono adottate all'unanimità, che allo stesso tempo lascia impregiudicato il potere del Governo ungherese di rallentare o bloccare il percorso di adesione in qualunque momento nel corso dei

negoziati. Nella citata intervista del 13 dicembre e ancor prima in un'[intervista](#) del **29 settembre** e in una seconda [intervista](#) il **1° dicembre**, il Primo ministro ungherese (che si è espresso [a favore](#) dell'adesione della Georgia anche per via della [vicinanza](#) ideologica al Primo ministro del Paese caucasico) ha sostenuto che la decisione sullo *status* di candidato è determinata da ragioni essenzialmente geopolitiche che ben avrebbero potuto essere soddisfatte da un accordo di cooperazione strategica ai più alti livelli con l'Ucraina, piuttosto che attraverso la concessione di una corsia preferenziale verso l'adesione, anche in considerazione dell'inopportunità di avviare negoziati di adesione con un Paese in guerra e parzialmente occupato da una potenza straniera.

Si tratta comunque, come detto, di un accordo contingente, sul cui sfondo è non solo la consueta conflittualità a tratti ostentata, che mette in dubbio il principio di leale cooperazione di cui al terzo comma dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea, ma una divergenza più generale e intrinsecamente (geo)politica che coinvolge temi disparati: dalle note questioni [migratoria](#) (con il fallimento del [vertice di Granada](#)), della riforma della Regolamento Dublino III e dell'[adesione della Svezia alla Nato](#), financo alla posizione in merito alla crisi del Nagorno-Karabakh. A questo riguardo, non solo l'Ungheria [ha bloccato l'approvazione](#) il **21 settembre** di una [dichiarazione congiunta](#) di condanna dell'operazione militare azera, finalmente pubblicata solo a nome dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ma il Primo ministro ungherese [si è congratulato](#) con il Presidente azero per la medesima operazione militare durante l'incontro del Consiglio di cooperazione degli Stati di lingua turca (Consiglio turco) del **3 novembre**.

A dar maggior conto della distanza politica dell'Ungheria rispetto al resto dei Paesi europei – ora accentuata dal [risultato delle elezioni polacche](#) del 15 ottobre – è però la posizione rispetto alla Federazione di Russia e alla Repubblica popolare cinese. Il **16 ottobre**, il Primo ministro ungherese [si è recato](#) a Pechino in occasione del terzo [Belt and Road Forum for International Cooperation](#) (successivamente, il Ministro per lo sviluppo economico Márton Nagy ha preso parte alla sesta International Import Expo Shanghai). È stata questa l'occasione non solo per confermare il posizionamento strategico dell'Ungheria indipendente da un [approccio europeo condiviso](#) rispetto alla cooperazione economica con la Cina, ma anche per un [incontro](#) con il Presidente della Federazione di Russia: il primo dall'inizio della guerra in Ucraina, [indicata](#) dallo stesso Orbán come “operazione militare” nel corso dell'incontro. Durante i [colloqui bilaterali](#), il Primo ministro ungherese ha rassicurato Putin sulla posizione dell'Ungheria in tema di sanzioni e sull'importanza di [solide relazioni](#) tra i due Paesi. L'incontro ha naturalmente determinato [reazioni](#) preoccupate da parte di altri membri dell'Unione europea.

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. Rieletti i capigruppo di Fidesz e di KDNP

Il **20 settembre**, Máté Kocsis e István Simicskó sono stati [confermati](#) a capo dei gruppi parlamentari rispettivamente di Fidesz e di KDNP. In occasione della conferenza stampa congiunta tenuta il giorno successivo, Kocsis ha discusso l'adesione della Svezia alla Nato e ha annunciato l'intenzione di presentare al Parlamento una proposta di legge a tutela della "sovranità economica, culturale e politica" dell'Ungheria.

1.2. Il Congresso di Fidesz

Il **18 novembre**, in occasione del [trentesimo Congresso di Fidesz](#), Viktor Orbán è stato rieletto a capo del partito per i successivi due anni. Nel suo discorso, caratterizzato come di consueto da toni duri verso l'Unione europea e i Paesi europei occidentali, Orbán non ha negato le difficoltà economiche con cui il Governo si è confrontato negli ultimi due anni, che tuttavia a detta del Primo ministro sarebbero superate. Ha inoltre confermato che l'intenzione dell'Ungheria non è uscire dall'Unione europea, bensì riformarla. Con riguardo alle elezioni municipali che si terranno in concomitanza con le elezioni europee, Orbán ha fatto riferimento alla responsabilità in capo ai rappresentanti del partito – tipicamente i parlamentari eletti in ciascun collegio – nel coordinamento della campagna a livello locale.

1.3. Sanzionati i partiti dell'opposizione

Il **6 dicembre**, l'Ufficio statale di controllo contabile (ÁSZ) [ha inflitto](#) a Coalizione democratica, MSZP, Dialogo per l'Ungheria, LMP, Momentum e Jobbik una sanzione di 260 milioni di fiorini (settecentomila euro) – pari alle somme ricevute illegalmente e ripartiti in maniera eguale tra i sei partiti – per violazione delle norme sul finanziamento dei partiti in occasione delle elezioni parlamentari del 2022. Inoltre, un ammontare corrispondente a tale cifra sarà dedotto dalla somma che i partiti ricevono come finanziamento pubblico.

2. PARLAMENTO

2.1. Il Primo ministro inaugura la sessione autunnale del Parlamento

Il **25 settembre**, il Primo ministro Viktor Orbán ha [aperto la sessione autunnale](#) del Parlamento con un discorso nel quale si è concentrato sulla politica estera ungherese ispirata al consolidamento dei legami con gli stati dell'Asia centrale e sulle questioni del divieto di

importazione del grano ucraino, della minoranza ungherese in Ucraina e della guerra in Ucraina, toccando infine i temi delle politiche migratorie e del blocco dei fondi europei.

2.2. Risoluzione di condanna di Hamas

Il **25 ottobre**, il Parlamento [ha approvato](#) a larghissima maggioranza (168 voti a favore, due contro e quattro astensioni) una risoluzione di condanna del terrorismo e di Hamas per i fatti del 7 ottobre. In base alla risoluzione, “l’Ungheria condanna i terroristi e sta dalla parte delle vittime ... [che] hanno il diritto di difendersi e di adottare le misure necessarie per garantire che un simile attacco non si ripeta”.

2.3. Audizione del Ministro degli esteri

Il **4 dicembre** [si è svolta](#) l’audizione del Ministro degli affari esteri da parte della commissione affari esteri. Nel corso dell’audizione, sono stati affrontati diversi argomenti relativi al programmato incontro (poi annullato) tra Orbán e l’ex Presidente ucraino Petro Poroshenko, le conseguenze della guerra in Ucraina, il conflitto israelo-palestinese.

2.4. Proposta di risoluzione sull’adesione dell’Ucraina all’Unione europea

Il **6 dicembre**, a poco più di una settimana dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre che avrebbe poi approvato lo status di Paese candidato per l’Ucraina, la coalizione Fidesz-KDNP ha presentato un [progetto di risoluzione](#) tesa ad affermare che l’Ucraina non soddisfa le condizioni per l’adesione all’Unione europea. Due giorni prima, il Primo ministro aveva inviato al Presidente del Consiglio europeo una lettera con cui chiedeva l’esclusione dell’adesione ucraina dall’ordine del giorno del Consiglio.

2.5. Approvato il dodicesimo emendamento alla Costituzione e il pacchetto di riforma sulla protezione della sovranità

Pochi giorni dopo la [Conferenza sulla sovranità](#) organizzata dal *think tank* filogovernativo Századvég, durante la quale Viktor Orbán [aveva annunciato](#) l’ingresso dell’Ungheria in una [fase di consolidamento della sovranità](#), che seguirebbe le fasi di perdita della sovranità e della sua rivendicazione, il **21 novembre** è stato [presentato](#) in Parlamento il [pacchetto di riforma](#) “[sulla protezione della sovranità](#)”. Il pacchetto, la cui approvazione si è conclusa il **18 dicembre** e trova giustificazione nella supposta influenza esercitata da soggetti stranieri nelle elezioni dell’aprile 2022, per il tramite di associazioni legate ai partiti di opposizione accusate di aver ricevuto ingenti finanziamenti dall’estero, si compone di interventi su [più livelli](#). Anzitutto, [a livello costituzionale](#), con diversi interventi ([approvati il 12 dicembre](#)), in particolare sul quarto comma all’articolo R della Legge fondamentale in materia di tutela dell’identità costituzionale per la quale si prevede l’istituzione di un Ufficio

per la protezione della sovranità, che la [legge](#) di attuazione prevede [entri in funzione](#) il primo febbraio del 2024. Inoltre, la legge che regola le elezioni è modificata nel senso di estendere alle organizzazioni non governative e ai singoli candidati alcune norme applicabili ai partiti in materia di campagna elettorale. Infine, si introduce una modifica al codice penale, con pene fino a tre anni di carcere per chiunque accetti contributi dall'estero. L'approvazione della riforma ha determinato nette prese di posizione da parte del mondo dell'[associazionismo](#) e dei [media indipendenti](#), a loro volta [additati come mercenari](#) dal Primo ministro.

3. GOVERNO

3.1. La controversa partecipazione del Ministro degli esteri alla campagna elettorale del partito slovacco Alleanza

Il **26** e il **27 settembre**, il Ministro degli esteri ungherese Péter Szijjártó [ha preso parte](#) senza preavviso a un raduno del partito slovacco di opposizione Alleanza (*Szövetség/Alleanza*), rappresentante la minoranza ungherese, determinando le proteste del Ministro degli esteri slovacco Csaba Balogh, che ha richiamato l'ambasciatore dello Stato ungherese. Il Primo ministro slovacco ha accusato Szijjártó di voler interferire sulle elezioni del Paese vicino.

3.2. La ratifica dell'adesione della Svezia alla Nato

Il **28 settembre**, il portavoce del Primo ministro, Gergely Gulyás, [è tornato](#) nuovamente sulla questione dell'adesione della Svezia alla Nato, dopo oltre un anno di rinvii del voto da parte del Parlamento e il chiarimento da parte del capogruppo di Fidesz che il voto non è stato calendarizzato nemmeno per la sessione autunnale. Gulyás ha sottolineato che alla base dei rinvii vi è anche una crisi di fiducia tra i due Paesi. Tuttavia, il **6 ottobre** il presidente della commissione affari esteri [ha inteso rassicurare](#) che la ratifica ungherese arriverà comunque prima di quella della Turchia, cercando così di deresponsabilizzare l'Ungheria rispetto ai ritardi nel processo di adesione.

3.3. La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Ungheria

Il **5 ottobre**, la Corte europea dei diritti dell'uomo (*Shahzad v. Hungary, no. 37967/18*) [ha condannato](#) l'Ungheria in merito ai maltrattamenti subiti a opera della polizia da parte di un cittadino pachistano che il 12 agosto 2016 aveva tentato di oltrepassare la recinzione al confine con la Serbia.

3.4. Rimosso il direttore del Museo nazionale in applicazione della legge sulla protezione dell'infanzia

Il **6 novembre**, il Direttore del Museo nazionale László L. Simon (già parlamentare Fidesz dal 2010 al 2021) [è stato rimosso](#) dal Ministro della cultura e dell'innovazione János Csák, in applicazione della legge sulla protezione dell'infanzia. In seguito all'organizzazione da parte dell'importante ente museale della World Press Photo Exhibition, che includeva foto di una comunità LGBTQ+ delle Filippine, e alla richiesta del Ministero della cultura di vietare la mostra ai minori di diciotto anni, Simon aveva infatti chiarito di non poter dare seguito a tale richiesta non essendo abilitato a richiedere le carte di identità ai visitatori e di rigettare in ogni caso il principio per cui la protezione dell'infanzia debba essere considerata una missione del Museo.

3.5. Consultazione nazionale

Il **17 novembre** ha avuto avvio una [nuova consultazione nazionale](#) (*Nemzeti Konzultáció*) – la [tredecima](#) dall'introduzione di questo strumento – che prevede undici domande su temi eterogenei rispetto ai quali il Governo ungherese si trova in disaccordo con le posizioni delle istituzioni europee. La Commissione europea ha [preso posizione](#) al riguardo, sottolineando il carattere fuorviante dei quesiti.

3.6. Il Presidente turco in visita a Budapest

Il **18 dicembre**, il Presidente turco Recep Tayyip Erdoğan [è stato ricevuto](#) dal Primo ministro ungherese per una breve visita istituzionale, tesa a [rafforzare i legami](#) economici e diplomatici tra i due Paesi.