

Gianluca Meschini

CENNI SULLA NUOVA LEGGE FONDAMENTALE UNGHERESE

La “Legge Fondamentale dell’Ungheria”, approvata dal Parlamento ungherese in data 25 aprile 2011 (ad un anno esatto dalla vittoria schiacciante della coalizione di centro-destra, del 25 aprile 2010), ed entrata in vigore il successivo 01 gennaio 2012, costituisce, nei fatti, la prima Costituzione scritta, dotata di legittimità giuridico-democratica, nella storia d’Ungheria.

Invero, fino alla Costituzione stalinista del 1949, l’ordinamento giuridico ungherese, nonostante la presenza di corpi normativi di natura costituzionale, quali la c.d. *Bulla Aurea* (emanata, dal Re Andrea II°, nel 1222 per disciplinare le c.d. “antiche libertà”, ovvero i privilegi della nobiltà, già garantiti da Re S. Stefano) o l’*Opus Tripartitum* (raccolta di leggi redatta, tra il 1514 ed il 1517, dal giureconsulto ungherese Werböci István), era basato su un sistema di norme consuetudinarie. La maggior parte delle norme costituzionali erano, infatti, non scritte (la stessa *Bulla Aurea*, conteneva, per lo più, disposizioni di principio e non ricopriva tutti i settori del diritto costituzionale), così come erano di natura prevalentemente consuetudinaria anche il diritto civile ed il diritto penale.

Come accennato, quindi, la prima vera e propria carta costituzionale adottata in Ungheria fu quella di stampo stalinista (perché, appunto, modellata su quella sovietica del 1936), approvata, dal Parlamento ungherese, il 18 agosto 1949.

È, comunque, opinione comune, in Ungheria, che la Costituzione del 1949 fosse del tutto carente di legittimità democratica¹, perché promulgata da un Parlamento i cui deputati non erano stati democraticamente eletti in quanto, nelle elezioni del 1949, a seguito della emarginazione di tutte le forze di opposizione, favorita dalle truppe sovietiche stanziato sul territorio magiario, poterono essere votati soltanto i candidati di una unica lista, il cd. “Fronte Patriottico Ungherese”.

Peraltro si può affermare che la Costituzione del 1949, comunque, continuò a rimanere illegittima anche dopo le modifiche apportate nel 1989-90, durante il periodo di transizione dal regime comunista alla democrazia, in quanto pur essendo queste modifiche volte alla democratizzazione del testo e pur essendo state approvate dalla NEKA (Tavola Rotonda Nazionale – organo extraparlamentare rappresentativo di tutte le forze politiche presenti nel paese, anche delle minoranze

¹ Così Csaba Cservák, “*Jogálmom a jogállam? Alkotmányos rendszerünk revíziójának irányai*” (Lo Stato di diritto è un sogno lecito? Prospettive per la revisione del sistema costituzionale), Budapest, Püski, 2009.

extra-parlamentari), esse vennero comunque ratificate ed introdotte da un parlamento monopartitico, prima delle libere elezioni del 1991.

L'avvento della democrazia ha indubbiamente, favorito, in Ungheria lo sviluppo di un movimento di opinione favorevole alla approvazione di una nuova carta costituzionale ma, di fatto, per molti anni, l'Assemblea Nazionale ha preferito apportare modifiche alla Costituzione esistente anziché porre mano alla realizzazione di una nuova Carta, a differenza di quanto accaduto negli altri paesi dell'ex blocco sovietico.

Successivamente alle elezioni del 2010, alla luce dei risultati elettorali conseguiti, la coalizione di governo FIDESZ-KDNP (Alleanza dei Giovani Democratici e Partito Democristiano), ha iniziato, fin da subito, a discutere della elaborazione ed approvazione di una nuova Costituzione per l'Ungheria, con la consapevolezza che, disponendo dei due terzi dei seggi nell'Assemblea Nazionale, in base alla "Costituzione d'Ottobre", ancora formalmente in vigore, la maggioranza avrebbe potuto facilmente raggiungere tale obiettivo lungamente atteso (da almeno due decenni) e ritenuto fondamentale per tagliare ogni ponte di collegamento con il vecchio regime comunista.

Il primo passo ufficiale verso l'introduzione della nuova Costituzione è stato l'approvazione, da parte dell'Assemblea Nazionale, di una risoluzione – la 47 del 2010 – con la quale è stata istituita una apposita Commissione Parlamentare (composta da 45 membri di cui 30 espressi dalla coalizione di maggioranza) che avrebbe dovuto discutere, elaborare e redigere la nuova Carta Fondamentale.

I rapporti della maggioranza con i partiti di opposizione, nell'iter costituzionale, non sono stati dei più rosei: la minoranza – ben consapevole del fatto che la maggioranza governativa avrebbe potuto approvare, anche da sola, un testo costituzionale che fosse di suo gradimento, aveva infatti posto, come *condicio sine qua non* per partecipare ai lavori costituzionali, l'aumento del *quorum* necessario per l'approvazione di una norma costituzionale (dai due terzi – come previsto dall'art. 24 terzo comma della emendata costituzione del 1949 – ai 4/5 dei componenti dell'Assemblea Nazionale) e l'indizione di un referendum popolare per l'approvazione della nuova Costituzione.

La richiesta di innalzamento della maggioranza necessaria per l'approvazione della Costituzione, era fondata sulla premessa che, negli anni '90, l'allora maggioranza di centrosinistra – che, in coalizione, disponeva dei 2/3 dei seggi al Parlamento (ufficialmente per uno scrupolo di democraticismo ma, in realtà, per via dei numerosi contrasti interni alla medesima maggioranza sul tema costituzionale), aveva varato una legge di *c.d. auto-limitazione* che imponeva, per l'approvazione di leggi costituzionali, la maggioranza qualificata dei quattro quinti del Parlamento.

I partiti della coalizione governativa, comunque, non hanno accettato le richieste avanzate dalla minoranza, che avrebbero potuto minare la posizione di vantaggio data dal risultato elettorale, né hanno accettato la richiesta di indizione di un referendum popolare, stante che la Costituzione ancora in vigore non prevedeva che si potesse svolgere un referendum sulle norme costituzionali.

Tali decisioni sono state, tra l'altro, utilizzate da una parte della dottrina (quella di orientamento socialista) per delegittimare la Legge Fondamentale in discussione, ma la critica in parola può dirsi meramente strumentale e non avente alcun fondamento giuridico in quanto la stessa legge di auto-limitazione sopra richiamata stabiliva che le proprie norme avrebbero perso efficacia con il termine della legislatura.

Il mancato accoglimento delle richieste sopra menzionate ha determinato i partiti di opposizione a ritirare i propri delegati dalla Commissione Parlamentare appositamente costituita per la redazione della nuova Costituzione con la conseguenza che, dopo la prima fase iniziale (che ha visto il concorso dei membri della opposizione) la elaborazione e perfino l'approvazione della nuova carta costituzionale è avvenuta ad opera dei soli esponenti dei partiti di maggioranza (i parlamentari di minoranza, per marcare la loro protesta, nella fase della votazione definitiva, sono addirittura usciti dall'aula!).

Peraltro, il confronto delle idee sul contenuto della nuova Costituzione e sui suoi singoli aspetti, anziché svolgersi nel luogo deputato e, cioè, in seno all'Assemblea Nazionale, si è svolto, anche in maniera molto vivace, fuori del Parlamento ed, in particolare, nei media, nella stampa, in internet, in convegni e nei dibattiti accademici, generando suggerimenti, idee, proposte e perfino progetti articolati e dettagliati.

Occorre ricordare che, per rispondere alle critiche rivolte alla maggioranza governativa, sia dall'interno che dai paesi occidentali, per via della scarsa partecipazione e trasparenza dei lavori di preparazione della Costituzione, il governo magiaro, nel febbraio del 2011, ha interpellato la "Commissione Europea per la Democrazia Attraverso il Diritto", meglio nota come "Commissione di Venezia", che, nell'ambito dell'Unione Europea, svolge un ruolo di primaria importanza ai fini della tutela e del miglioramento delle carte costituzionali dei Paesi comunitari.

A detta Commissione il Governo magiaro ha sottoposto tre quesiti concernenti:

- l'opportunità di recepire integralmente, nella nuova Costituzione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;
- la questione relativa al controllo preventivo di costituzionalità ad opera della Corte Costituzionale;
- l'opportunità di sostituire il ricorso al giudizio di costituzionalità astratto, per azione popolare *ex post*, con un giudizio di tipo incidentale.

La "Commissione di Venezia", nel marzo 2011, ha, *in primis*, espresso un parere sulla struttura generale della Legge Fondamentale, affermandone la perfetta conformità con le altre Costituzioni democratiche europee, nonché con i principi già espressi nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, basandosi sui valori della democrazia, dello stato di diritto e della tutela dei diritti fondamentali. Di seguito, con specifico riferimento ai 3 quesiti sopra accennati, la Commissione si è espressa in maniera negativa sul primo di essi (stante la potenzialità di discrepanze interpretative tra le giurisdizioni interne e quelle europee) ed in maniera positiva sul secondo e sul terzo (con la precisazione che, alla eliminazione dell'*actio popularis*, doveva corrispondere un rafforzamento del ricorso individuale ex post).

Nello stesso tempo, però, la "Commissione di Venezia" ha espresso le sue preoccupazioni per la mancanza di coinvolgimento dei partiti di opposizione e per la scarsità del dibattito causata dalla tempistica di approvazione eccessivamente concentrata.

Onde ovviare a dette critiche, dopo la pubblicazione in dettaglio della bozza della nuova Costituzione, il Governo ungherese, il 9 marzo 2011, ha messo in atto una sorta di consultazione popolare che doveva sostituire e/o compensare la mancata indizione del referendum popolare e la mancata partecipazione dei partiti di opposizione al dibattito ed ai lavori preparatori.

Tale consultazione si è sostanziata nello spedire, per posta, a tutti i circa 8.000.000 di elettori del Paese, un questionario relativo a 12 problematiche costituzionali, opportunamente selezionate dal Governo (tra cui quelle relative ai diritti degli ungheresi residenti fuori dei patri confini, alla introduzione dell'ergastolo effettivo o alla responsabilità sociale nei confronti delle future generazioni) sulle quali i cittadini sono stati invitati ad esprimere la loro opinione.

Al questionario ha risposto circa l'11% degli aventi diritto al voto e, cioè, una percentuale relativamente esigua e, comunque, insufficiente ad attribuire, al nuovo testo costituzionale, una qualsivoglia legittimazione popolare. Tuttavia, detto questionario ha avuto l'utilità di indurre il Governo e la Commissione Parlamentare a valutare più approfonditamente alcune proposte, come ad esempio, quella relativa al "voto plurimo" da concedere alle madri di figli minorenni per dare maggior peso agli interessi delle future generazioni, che è stata eliminata dalla bozza costituzionale presentata al Parlamento per la votazione finale.

Il successivo 14 marzo, il Governo ha ufficialmente presentato il testo definitivo della Costituzione all'Assemblea Nazionale, per la sua discussione, modifica e approvazione.

Dopo una prima fase di dibattito generale, conclusasi il 4 aprile 2011, L'Assemblea Nazionale, nel successivo 11 aprile, nella più completa assenza dei membri del partito socialista (MSZP) e del partito dei verdi (LMP), ha iniziato a discutere le circa 150 proposte di emendamento al testo costituzionale, presentate da commissioni parlamentari e da membri del governo.

L'Assemblea, dopo aver discusso, nell'arco di una settimana, tutte le proposte di emendamento, approvandone diverse, il 19 aprile 2011, con 262 voti favorevoli (espressi dalla sola coalizione di maggioranza), 44 voti contrari (espressi dal partito di estrema destra Jobbik), un astenuto e l'assenza di tutti i 79 deputati del partito socialista (MSZP) e del dei verdi (LMP), ha definitivamente approvato la nuova "Legge Fondamentale dell'Ungheria".

Nei giorni immediatamente successivi alla approvazione della nuova Costituzione, mentre nella capitale si svolgevano diverse manifestazioni – che i media, soprattutto occidentali, hanno cercato di far passare per moti di protesta, quando, in realtà, una parte rilevante di queste erano dirette a sostenere il governo, contro gli attacchi, anche violenti, delle istituzioni europee e dei governi nazionali dei paesi membri – il 25 aprile 2011, giorno di Pasquetta, quasi a simboleggiare la rinascita del Paese e, comunque, nell'esatto anniversario della vittoria della coalizione guidata da Orban Victor, il Presidente della Repubblica, Schmitt Pál, eletto, appena un anno prima, dalla stessa coalizione di maggioranza, ha firmato la nuova Costituzione che, da quel momento, ha soppiantato la vecchia e più volte rimaneggiata Costituzione stalinista del 1949.

La nuova Costituzione ungherese prende il nome di "*Alaptörvény*" che, in lingua magiara, significa "Legge Fondamentale" o "Legge Base", per cui la denominazione ufficiale della nuova Costituzione ungherese è quella di "Legge Fondamentale" o, più precisamente, quella di "Legge Fondamentale dell'Ungheria" (*Magyarország Alaptörvénye*).

Come già accennato, la nuova Costituzione è stata assoggettata a moltissime critiche da parte dei partiti magiari di opposizione ma, soprattutto, al di fuori dell'Ungheria, da parte degli organismi dell'Unione Europea, delle organizzazioni politiche e dei media di orientamento socialista sia europei che nord e sud americani.

A prescindere da ogni valutazione sul suo contenuto, si è anche messa in dubbio la necessità di una nuova Costituzione, dato che quella stalinista del 1949, emendata, più volte, in tutti i suoi articoli, sia su iniziativa dell'Assemblea Nazionale che su impulso della Corte Costituzionale, era già ritenuta pienamente conforme agli

standard di uno Stato liberaldemocratico avanzato ed in linea con i tutti i principi fondamentali recepiti nelle Costituzioni di tutti gli altri Paesi europei.

Per tale motivo, secondo i partiti della opposizione parlamentare ungherese, non vi era alcuna necessità di introdurre una nuova carta costituzionale, in quanto la legge XX del 1949, a seguito delle modifiche introdotte a partire dagli anni '90, aveva superato definitivamente il sistema di regime ed eliminato ogni principio antidemocratico per cui poteva essere considerata, a pieno titolo, allo stesso livello di tutte le altre Costituzioni europee.

Al contrario, secondo gli esponenti della coalizione di maggioranza, l'adozione di una nuova carta costituzionale era necessaria per superare tutto ciò che la legge n. XX del 1949 aveva rappresentato: sebbene la vecchia Costituzione stalinista, ormai completamente decomunizzata, contenesse tutti i principali diritti civili tipici di una piena democrazia, per conseguire una sorta di riscatto morale del Paese e per resuscitare l'orgoglio nazionale, era necessario gettarsi alle spalle una Costituzione che richiamava ancora gli orrori perpetratisi per oltre 50 anni.

Inoltre, malgrado le ampie modificazioni, nella Costituzione del 1949, non poche erano le disposizioni che, seppur disapplicate da tempo, ancora richiamavano il regime comunista (come, ad esempio, il riferimento ai piani quinquennali, tipici di una economia collettivista, previsti in determinati settori economici).

Comunque, secondo gli esponenti della coalizione di maggioranza, l'approvazione di una nuova Legge Fondamentale, oltre che far cessare la ventennale transitorietà della "Costituzione d'Ottobre" (già nel 1990 la Costituzione stalinista era stata integrata con una disposizione che ne stabiliva la transitorietà "sino all'approvazione di una nuova Costituzione per l'Ungheria"), ha costituito, dunque, una simbolica, ma definitiva, rottura con il passato, tanto che, secondo la parte politica che l'ha approvata, essa non è una Costituzione post comunista, ma una Costituzione del tutto moderna, frutto della assimilazione di oltre 20 anni di esperienza democratica, che non ha nulla da invidiare, sotto tale profilo, alle migliori e più avanzate Costituzioni del nuovo millennio.

Una seconda critica di carattere prevalentemente formale, avanzata dai media internazionali, è stata quella della eccessiva rapidità con la quale si è giunti alla definitiva approvazione del nuovo testo costituzionale e, conseguentemente, la sua scarsa ponderatezza e accuratezza.

In effetti, tutti i lavori di predisposizione, discussione, approvazione e promulgazione del nuovo testo costituzionale si sono svolti nell'arco di 10 mesi (dal 29 giugno 2010 al 25 aprile 2011) ma, in sé, a parere di chi scrive, la relativa brevità di questo arco temporale non ha alcuna rilevanza perché, comunque, 10 mesi rappresentano uno spazio temporale più che sufficiente per una ponderata analisi di una qualsiasi riforma costituzionale: basti pensare che i lavori preparatori della

Costituzione italiana sono durati, complessivamente, poco più di sei mesi (dal 20 luglio 1946 al 1 febbraio 1947) mentre, i tempi di discussione parlamentare sono stati decisamente più lunghi (poco più di un mese in Ungheria contro i 9 mesi e mezzo in Italia); occorre tuttavia tenere in considerazione il fatto che in Italia mancava una maggioranza come quella di cui disponeva, invece, il governo ungherese, e che quindi, in Italia, si è dovuto affrontare un certosino lavoro di mediazione tra tutti i partiti, anche più piccoli, che invece è mancato in Ungheria.

Inoltre, la relativa rapidità della approvazione della nuova Costituzione ungherese, soprattutto in sede di discussione, è giustificabile anche per altri motivi:

- la Costituzione ungherese, seppur ideologicamente nuova, da un punto di vista meramente giuridico e normativo, non presenta grandi cambiamenti rispetto alla Carta costituzionale precedente che, pur di origine stalinista, era stata, nel tempo, ampiamente rimaneggiata ed adeguata ai principi democratici, per cui il lavoro del Costituente ungherese è risultato estremamente semplificato;
- i partiti della opposizione di sinistra, rifiutandosi (volontariamente quanto incomprensibilmente) di partecipare ai lavori preparatori ed astenendosi dalla partecipazione al dibattito in sede di discussione e di votazione, non hanno fatto altro che agevolare il compito della coalizione di maggioranza al governo.

Successivamente alla approvazione della Legge Fondamentale, numerose voci contrarie sono arrivate, da ogni dove, in relazione al contenuto della stessa e molti media, forse non troppo informati, sono arrivati ad affermare perfino che, in Ungheria, si stesse instaurando un regime dittatoriale di tipo fascista.

Dette affermazioni, strumentali e partigiane, poggiavano, prevalentemente sul mancato coinvolgimento dei partiti di opposizione in sede di predisposizione e di approvazione del nuovo testo costituzionale e sulla mancata indizione di un referendum popolare finalizzato a conoscere la volontà del popolo ungherese rispetto alla modifica costituzionale.

Per quanto concerne la mancata partecipazione dei partiti di opposizione (o, più precisamente, del partito socialista e del partito dei verdi) ai lavori preparatori ed alla approvazione assembleare della nuova Costituzione, è da precisare che, in realtà, tra il mese di luglio ed il mese di novembre 2010, anche i delegati del partito socialista e del partito dei verdi hanno partecipato alla predisposizione della bozza di testo costituzionale ma, appunto, nel mese di novembre 2010, in segno di protesta per l'approvazione di una legge che avrebbe ridotto i poteri della Corte Costituzionale (legge emanata nel rispetto della Costituzione del 1949, in quel momento ancora vigente) i rappresentanti dei partiti di opposizione

di sinistra hanno abbandonato i lavori della Commissione Parlamentare e, malgrado i reiterati inviti, si sono sempre rifiutati di ritornare sulle proprie decisioni, con la conseguenza che la Legge Fondamentale dell'Ungheria è stata predisposta e varata da una sola parte politica ed in un clima di aspra conflittualità.

Tale difetto di partecipazione, comunque, non comporta, in alcun modo, che la nuova Costituzione ungherese sia viziata da illegittimità, in quanto essa è stata approvata nel rispetto formale e sostanziale delle leggi esistenti e, da questo punto di vista, non si può nemmeno sostenere che la Legge Fondamentale sia o appaia claudicante in quanto alla legittimazione democratica perché la maggioranza parlamentare magiara, non solo non ha impedito in alcun modo la partecipazione della minoranza alla discussione ma, al contrario, ha tentato ripetutamente (quanto inutilmente) di convincere il partito socialista e quello dei verdi a riprendere i lavori nella Commissione Parlamentare ed a partecipare alla discussione in aula.

Se la scelta politica della minoranza parlamentare magiara è stata quella (a parere di chi scrive del tutto sbagliata) di astenersi volontariamente dal contribuire ai lavori preparatori e alla discussione e votazione in aula, la responsabilità di tale scelta improvvida non può, in alcun modo, essere scaricata su soggetti diversi da quelli che l'anno promossa, attuata e perfino imposta alle componenti che, all'interno delle forze di minoranza, avrebbero voluto evitare l'opzione di una nefasta e controproducente astensione.

Quanto, invece, al mancato coinvolgimento del popolo ungherese, è da dire che il Governo magiara ha attuato delle scelte perfettamente conformi alla normativa all'epoca vigente, che non prevedeva la possibilità di indizione di referendum popolari su questioni di carattere costituzionale. Proprio per tale motivo, non potendo indire un referendum consultivo sulla materia, il Governo in carica ha, comunque, cercato il coinvolgimento popolare con uno strumento che, pur essendo referendario nella sostanza, non poteva essere definito formalmente un vero e proprio referendum popolare: il questionario cui si è fatto cenno sopra, spedito a tutti i cittadini aventi diritto al voto.

La scarsa risposta a detto questionario (causata dalla congiunzione del cronico e marcato astensionismo dell'elettorato ungherese con la contrarietà espressa dai partiti di opposizione), anche se ha reso scarsamente rilevante la sua importanza sul piano pratico e propositivo, nulla toglie al valore politico dell'iniziativa del Governo che, comunque, ha messo tutti i cittadini nella condizione di poter esprimere la loro opinione su numerose questioni relative alla normativa costituzionale in elaborazione.

Comunque, a proposito del coinvolgimento popolare, è opportuno ricordare:

- che, nello stesso giorno in cui l'Assemblea Nazionale approvava il testo costituzionale (21 aprile 2011), la Commissione Elettorale ungherese, con una argomentazione del tutto conforme all'ordine costituzionale vigente

(ossia che la materia costituzionale, essendo di esclusiva competenza del Parlamento, non poteva essere oggetto di consultazioni popolari), ha rigettato una richiesta, avanzata dall'opposizione socialista, di indire un referendum sulla nuova Costituzione;

- che, nella recente consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento Ungherese, malgrado i partiti di opposizione abbiano focalizzato la loro campagna sulle critiche alla nuova Costituzione, la coalizione FIDESZ-KDNP ha ottenuto una vittoria schiacciante conservando la maggioranza dei due terzi dei seggi parlamentari, il che, sia pure indirettamente, ha significato l'approvazione popolare per le riforme, anche costituzionali, realizzate, dalla stessa coalizione, nel corso della legislatura precedente.

Un ultimo elemento di critica lo si è individuato nel fatto che la nuova Costituzione non è stata votata dalla la maggioranza dei quattro quinti prevista dalla legge di auto-limitazione, approvata, dal governo socialista, nel 1995. A tal proposito, però, come sopra già riferito, è da ricordare che detta legge di auto-limitazione, in se commendevole, era una norma di efficacia temporale che prevedeva la propria validità fino alla scadenza della legislatura nella quale la norma stessa era stata approvata.

In definitiva, quindi, pur se sarebbe stata opportuna, per l'importanza rivestita dalla Costituzione, la convergenza di un consenso più ampio possibile nelle fasi di elaborazione ed approvazione, la nuova Legge Fondamentale dell'Ungheria non può essere affatto considerata priva di legittimazione democratica, stante che è stata elaborata ed adottata da un Parlamento sovrano, legittimamente eletto, nel pieno rispetto delle disposizioni costituzionali interne e delle normative di principio comunitarie.

Né, sul piano fattuale, si può parlare di rottura definitiva con l'ordinamento preesistente: non vi è stata nessuna mutazione di rilievo per quanto attiene la forma dello Stato mentre, per quanto concerne i diritti sociali, tutti quelli che erano riconosciuti in vigenza della "Costituzione d'Ottobre", sono stati riconfermati ed, anzi, arricchiti con l'aggiunta di altri.

Non si è dunque di fronte ad un nuovo ordinamento, ma bensì ad una nuova carta costituzionale, che vuole imprimere, al medesimo ordinamento, valori ed idee coerenti con la tradizione storica magiara ed il cui peccato originale (se di peccato si può parlare) è costituito dal fatto che la maggioranza politica che l'ha voluta (e che si trova tuttora al governo) l'ha imposta senza indulgere nei tentativi di ottenere, su di essa, un più vasto consenso che, sia pur non indispensabile dal punto di vista giuridico, sarebbe sicuramente stato utile a far non solo essere, ma anche considerare,

universalmente, questa nuova Costituzione la vera e propria Legge Fondamentale dell'Ungheria (*Magyarország Alaptörvénye*).

Passando all'esame della nuova Legge Fondamentale ungherese, occorre precisare, anzitutto, che essa ha una struttura piuttosto complessa: il testo è composto da 105 articoli, ma la loro numerazione è alquanto inusuale, stante che gli articoli dei principi fondamentali vengono individuati con lettere maiuscole (dalla A alla T), i diritti ed i doveri dei cittadini e dello Stato con numeri romani (da I a XXXI) e, infine, le norme riguardanti l'ordinamento statale con numeri arabi (da 1 a 54).

La nuova Costituzione si apre con un "Preambolo" contenente una solenne professione di fede nella Nazione, nel quale il Costituente ungherese ha voluto sottolineare la continuità storica dello Stato ungherese, a partire dalla fondazione del *Regnum Hungariae*, nell'anno 1000, ed il fatto che le disposizioni ed i principi sanciti dalla Legge Fondamentale non hanno soltanto un mero contenuto giuridico, ma debbono essere in rapporto stretto e organico anche con i principi morali.

Dopo il Preambolo sono elencati i principi fondamentali dello Stato.

Sotto il titolo successivo, denominato "Libertà e responsabilità", sono elencati i diritti inviolabili, civili, sociali, economici e politici attribuiti ai cittadini e agli individui in generale e, dopo di questi, i doveri dei cittadini, individuati, essenzialmente, nel dovere di concorrere alle spese dello Stato in base alle proprie capacità economiche e nel dovere di difendere la Patria e di partecipare alle attività di protezione civile.

La terza parte della legge fondamentale contiene le norme che riguardano l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato statale e dei suoi organi, sia dell'apparato centrale (il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Corte Costituzionale, la Magistratura e il Commissario dei diritti fondamentali), sia degli enti territoriali (i Governi Locali).

Sempre sotto il medesimo titolo sono contenute le norme per l'attuazione del referendum popolare, quelle riguardanti la finanza pubblica, l'esercito, la polizia ed i servizi di sicurezza nazionale.

Nella parte terminale, la Legge Fondamentale, in un titolo a sé stante, denominato "Legislazione speciale", contempla le norme da applicarsi nei casi eccezionali (di pericolo o di stato di guerra) e negli stati di emergenza (in caso di azioni armate finalizzate a rovesciare l'ordine costituito per impadronirsi del potere).

L'ultimo articolo della Legge Fondamentale, peraltro nemmeno numerato, è costituito dalle Disposizioni Finali, nelle quali si fissa al 1° gennaio 2012 l'entrata in vigore della legge.

Per una conoscenza più approfondita delle disposizioni della Legge Fondamentale dell'Ungheria, si rinvia, necessariamente, al testo della Costituzione, nonché ai lavori ed alle opere citate in bibliografia in quanto, il presente lavoro, per sua natura, è finalizzato a fornire uno sguardo d'insieme della Costituzione magiara, limitandosi ad evidenziarne quelli che sono gli aspetti più significativi o che rappresentano i maggiori elementi di novità rispetto al passato, ma anche rispetto alle altre Costituzioni del panorama internazionale od, infine, i punti che hanno suscitato maggiori critiche, sia interne al paese, che nell'ambito della comunità europea.

Uno degli elementi di maggior novità è costituito dal Preambolo alla Legge Fondamentale, che ha carattere di unicità, per forma e contenuti, rispetto alla altre Costituzioni europee.

Le parole di apertura del solenne Preambolo sono, testualmente, “*Dio, benedici gli Ungheresi*”, cui fa seguito il titolo del Preambolo, che può essere tradotto in “Professione Nazionale” o, meglio ancora, in “Credo Nazionale”.

Si tratta di una professione di fede che riguarda, tra l'altro, i valori storici della nazione, della patria, della lingua, del cristianesimo quale “*fattore costituente ed unificante della nazione ungherese*”, della famiglia, della tutela del territorio e delle generazioni future, del multiculturalismo e della solidarietà.

Nel medesimo Preambolo viene proclamato il ripudio totale del comunismo e della “Costituzione comunista dell'anno 1949”.

Il Costituente del 2011, quindi, ha voluto conferire, alla nuova Costituzione, oltre che una funzione di netta rottura con il passato giuridico normativo dell'epoca comunista, anche quella di far rinascere o quanto meno, di rafforzare l'identità nazionale del popolo ungherese ed il sentimento di amore verso la Patria.

Questo compito è assunto dall'intera Costituzione (ad esempio, negli articoli relativi all'inno o al tricolore ungherese) ma, soprattutto, dal Preambolo, elemento che mancava nella legge XX del 1949 e che vuole, appunto, portare alla ribalta un sentimento nazionale che funga da collante, da stimolo unificatore di tutto il popolo ungherese, attraverso il richiamo a questioni intimamente (o presuntivamente) appartenenti al sentire ed al bagaglio culturale di ogni singolo cittadino appartenente alla nazione magiara.

Il nome stesso del Preambolo, “Credo Nazionale”, che, apparentemente, ha più valore simbolico che normativo, al pari della terminologia “Legge Fondamentale” usata per indicare l'intera Costituzione, vuole essere un richiamo alla passata millenaria tradizione ungherese.

Il "Credo" contenuto nel Preambolo è interamente teso ad enunciare una serie di affermazioni di principio, volte a definire e delineare l'essenza dello spirito del popolo ungherese. Con tale "Credo" il Costituente ha voluto ricollegare l'attuale momento storico alla tradizione culturale e giuridica del Paese, precedente al comunismo, che, proprio con la dittatura, aveva subito una vera e propria lacerazione.

Oltre a richiamare i valori tipici della tradizione ungherese, quali quelli collegati alla cristianità, a riconoscere le fondamentali conquiste, in campo culturale e sociale, degli avi del popolo ungherese ed a sottolineare la forza unificatrice del cd. "Credo Nazionale", il Preambolo getta le basi al riconoscimento di tutti quei diritti della persona, quali la libertà e la dignità dell'uomo, che caratterizzano tutte le moderne Costituzioni.

Non meno importante è, sempre da un punto di vista simbolico, la parte dedicata agli eventi che hanno caratterizzato il secolo scorso: con il ripudio del comunismo si è voluto lasciare una traccia indelebile, di fondamentale importanza, affinché tutti ricordino, affinché non si abbiano più a ripetere, gli atroci crimini commessi durante il regime.

È evidente che tutti i valori richiamati nel Preambolo sono espressione della destra nazionalista cattolica e/o, comunque, cristiana, largamente rappresentata in Parlamento, come è altrettanto evidente che sono poche le aperture ai valori delle minoranze politiche liberali e di sinistra, le quali però, come si è già detto, hanno, per loro scelta, rinunciato a partecipare ai lavori preparatori della Costituzione rinunciando, così, a far valere i loro principi che sono, di conseguenza, venuti a mancare, soprattutto in quella parte della Costituzione – il Preambolo – che più di ogni altra rappresenta le idee e le convinzioni della maggioranza politica al governo del Paese, promotrice e realizzatrice della nuova Costituzione ungherese.

Nella seconda parte della "Professione di Fede", il Costituente magiaro ha inserito dei richiami alle "conquiste della Costituzione storica e della Sacra Corona, che incarna la continuità costituzionale dello stato ungherese e l'unità nazionale". Questi richiami sono di grandissima importanza simbolica, in quanto tesi a ricostituire la continuità storica dell'ordinamento costituzionale, che si era spezzata con il comunismo e con l'introduzione della Costituzione stalinista, elemento del tutto alieno rispetto alla cultura ed alle tradizioni tipiche del popolo magiaro.

Appare evidente, quindi, la volontà del Costituente di collegare l'attuale Legge Fondamentale alla millenaria tradizione giuridica e culturale la quale (fatta eccezione per il periodo del regime comunista) ha sempre permeato la Nazione

ungherese, anche nelle fasi storiche nelle quali l'Ungheria, intesa come Regno, per un motivo o per l'altro, non ha potuto esercitare la propria sovranità in maniera libera ed indipendente perdendo, in tal modo, uno dei requisiti essenziali per la configurazione di uno Stato.

È ovvio che il tentativo di rievocare una consuetudine oramai desueta (come quella rappresentata dalla Costituzione storica) non può che avere, anche nelle intenzioni del Costituente, un valore meramente simbolico e politico, con riferimento alla (comunque) notevole storia magiara e in relazione al fine perseguito (la rinascita dell'orgoglio nazionale).

Allo stesso modo, è altrettanto evidente che tali richiami hanno la valenza di mere enunciazioni di principi astratti, poiché la trasposizione in chiave legislativa di tali enunciazioni, come, ad esempio, quella che dichiara il ripudio, e quindi l'invalidità della costituzione stalinista, avrebbe conseguenze gravissime sull'intero ordinamento giuridico: l'attuale Costituzione sarebbe illegittima in quanto emanata sulla base di una Costituzione illegittima, così come lo sarebbe l'intero ordinamento giuridico ungherese (perché tutte le leggi emanate prima dell'entrata in vigore della Legge Fondamentale sarebbero illegittime in quanto basate su di una Costituzione illegittima, e tutte le leggi emanate nel vigore della Legge Fondamentale sarebbero illegittime in quanto basate su una Costituzione illegittimamente adottata, da un Parlamento illegittimo, sulla base della vecchia Costituzione illegittima), il Parlamento attualmente in carica, eletto sulla base della vecchia Costituzione illegittima, sarebbe illegittimo e, quindi, avrebbe legiferato illegittimamente, avrebbe nominato illegittimamente un Presidente della Repubblica illegittimo e starebbe sostenendo illegittimamente un Governo illegittimo... e così via discorrendo.

Va da sé, quindi, che l'enunciazione di invalidità della vecchia Costituzione, contenuta nel Preambolo della Legge Fondamentale, può essere interpretata solo nel senso che la nuova Costituzione, a partire dall'inizio del 2012, con la sua entrata in vigore, ha sostituito la Costituzione precedente che, comunque, per gli atti già compiuti e ad essa riferibili, rimane perfettamente valida!

Allo stesso modo, meramente simbolica è l'affermazione secondo la quale il 19 marzo 1944 sarebbe venuta meno l'autodeterminazione dello Stato e che la ricostruzione di questa autodeterminazione si è concretizzata il "*con l'instaurazione di una rappresentanza popolare prodotta dalle prime elezioni libere*".

Per quanto possa essere legittimo affermare che, con l'avvento della dittatura si sia spezzata quella continuità dell'ordinamento giuridico che, seppur solo simbolicamente, il governo ha tentato di ricostituire, occorre tener presente che, come affermato anche da autorevoli dottrine, anche se per fattispecie diverse, esiste un "*principio di continuità dello Stato*" che si basa sull'assunto che lo Stato è un ente

necessario. L'imperativo fondamentale è la sua sopravvivenza, che è la condizione per non cadere nell'anomia e nel caos, nella guerra di tutti contro tutti. Perfino nei cambi di regime c'è continuità, ad esempio dal fascismo alla Repubblica, o dallo zarismo al comunismo"² o, potremmo aggiungere, dal Regno d'Ungheria al nazionalsocialismo, dal nazionalsocialismo al comunismo e, infine, dal comunismo alla democrazia.

Tutto ciò premesso, occorre evidenziare che, a parte l'altisonante e inusuale Preambolo, denso di simboli e significati che erano alieni dal testo della Costituzione stalinista, ma soprattutto dalla concezione giuridica e politica dei costituzionalisti dell'epoca, il contenuto normativo della attuale Costituzione ungherese, soprattutto per quanto concerne i principi fondamentali, i diritti inviolabili e i doveri dei cittadini, non si discosta di molto dal contenuto, pluriemendato, della precedente Carta, né, del resto, dalla generalità delle Costituzioni degli altri Paesi dell'Unione Europea.

Un'altra rilevante novità della Legge Fondamentale ungherese è sicuramente quella contenuta nel capitolo relativo alla Corte Costituzionale e relativa alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

La Corte, istituita per la prima volta nel 1989, con uno dei primi c.d. "pacchetti democratici" introdotti a seguito della caduta del regime, è disciplinata nell'art. 24 della nuova Costituzione e viene solennemente definita come "*l'organo supremo per la protezione della Legge Fondamentale*".³

Le sue attribuzioni, che, nel vigore della precedente Costituzione, erano regolamentate dalla legge ordinaria (e, quindi, potevano essere mutate, in maniera discrezionale, dal Legislatore), ora, dopo essere state costituzionalizzate e modificate a seguito di vari emendamenti, vengono minuziosamente dettagliate nel

² Intervista a Gustavo Zagrebelsky (illustre costituzionalista e Presidente Emerito della Corte Costituzionale italiana), a cura di Liana Milella, "la Repubblica", 8 dicembre 2013. Questo parere ha poi trovato conferma, al massimo livello, nelle motivazioni della sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014 con la quale la Corte Costituzionale italiana ha abrogato la legge elettorale comunemente chiamata "porcellum": "*Il principio fondamentale della continuità dello Stato non è un'astrazione e dunque si realizza, in concreto, attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento*", con la conseguenza che, quand'anche il Parlamento fosse stato eletto sulla base di norme illegittime, l'abrogazione di dette norme "*non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto*".

³ Articolo 24, comma 1.

secondo comma del predetto articolo 24, in forza del quale, la Corte Costituzionale ha il compito di:

- a) *esaminare la compatibilità delle leggi approvate, ma non ancora pubblicate, con la Legge Fondamentale;*
- b) *controllare, su proposta di un giudice, la compatibilità, con la Legge Fondamentale, di una norma giuridica da applicare in un caso specifico;*
- c) *controllare, sulla base di un ricorso di costituzionalità, la compatibilità, con la Legge Fondamentale, di una regola giuridica applicata nel corso di un procedimento specifico o di una decisione giudiziaria;*
- d) *controllare, sulla base di un ricorso di costituzionalità, la compatibilità delle decisioni giudiziarie con la Legge Fondamentale;*
- e) *controllare, su iniziativa del Governo, di un quarto dei deputati o del Commissario per la tutela dei diritti fondamentali, la compatibilità delle norme giuridiche con la Legge Fondamentale;*
- f) *esaminare se le norme giuridiche sono contrarie agli accordi internazionali;*
- g) *esercitare ulteriori responsabilità e competenze determinate dalla Legge Fondamentale o da una legge organica”.*

Nell’ambito delle sue competenze, la Corte Costituzionale, quindi:

- può dichiarare l’incostituzionalità di una legge approvata ma non ancora promulgata, o di parte di essa (controllo preventivo sulle leggi, di cui alla lettera a) della sopra citata norma);
- può, nelle ipotesi di cui alle lettere b), c) ed e), “*dichiarare la nullità delle leggi e delle altre norme giuridiche di cui accerta l’incostituzionalità*”;⁴
- può, nell’ipotesi di cui alla lettera d), “*annullare qualsiasi decisione giudiziaria contraria alla Legge fondamentale*”;
- può, nell’ipotesi di cui alla lettera f), “*annullare qualsiasi norma giuridica o disposizione di una norma giuridica contraria ai trattati internazionali*”.⁵

In altre parole, la Corte Costituzionale ungherese è un organo relevantissimo, che assomma alcune delle competenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione italiane, in quanto può impedire l’emanazione delle leggi, può annullare leggi già emanate e può cassare sentenze della magistratura quando il loro contenuto sia contrario a qualche principio espresso nella Costituzione.

⁴ Chiunque, compresi i singoli individui anche privi di interesse personale, fino ai recenti emendamenti costituzionali, poteva adire la Corte Costituzionale contro qualsiasi atto di natura legislativa ritenuto contrario alla Costituzione.

⁵ Articolo 24, comma 3.

D'altro canto, l'importanza della Corte Costituzionale la si può rilevare non solo dalla ampia maggioranza richiesta per l'elezione dei giudici costituzionali e del Presidente della Corte, ma anche dalla notevole lunghezza del mandato dei giudici, equivalente a 3 legislature.

Infatti, come recita il quinto comma dell'art. 24, la Corte Costituzionale *"si compone di quindici membri, eletti per dodici anni con i voti favorevoli di due terzi dei componenti dell'Assemblea Nazionale. Il Presidente della Corte viene eletto dall'Assemblea Nazionale, con una votazione a maggioranza dei due terzi, tra uno dei suoi membri, e rimane in carica fino alla scadenza del mandato di giudice costituzionale. I membri della Corte costituzionale non possono essere membri di un partito e non possono svolgere altra attività politica"*.

Nella struttura della Corte Costituzionale, la Legge Fondamentale ha apporato tre modifiche rispetto alla precedente normativa.

La prima modifica, apparentemente solo numerica e giustificata dalla mole di lavoro cui la Corte è incessantemente chiamata, è consistita nell'aumento del numero dei giudici costituzionali, portati da 11 a 15, quanti ne erano nella composizione originaria (e questo incremento ha dato, alla attuale maggioranza, la possibilità di nominare, in un sol colpo, ben 4 giudici costituzionali che hanno, in qualche modo, riequilibrato gli orientamenti politici all'interno della Corte).

La seconda modifica ha riguardato la durata del mandato dei giudici costituzionali, che è stata portata da 9 a 12 anni.

La terza modifica è consistita nel sottrarre la elezione del Presidente della Corte ai giudici della Corte stessa, per attribuirlo al Parlamento. Con quest'ultima modifica, poco gradita all'opposizione, ora l'Assemblea Nazionale, con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti, elegge il Presidente della Corte Costituzionale, scegliendolo tra i componenti della Corte, ed il presidente eletto rimarrà in carica fino alla cessazione del suo mandato di giudice.⁶ È ovvio che, in questo modo, il ruolo del Presidente della Corte Costituzionale assume una configurazione più marcatamente politica.

La Corte Costituzionale, soprattutto nel ventennio a cavallo tra il "vecchio" e il "nuovo" secolo, ha avuto un ruolo di estrema importanza nella edificazione dell'ancor giovane Stato democratico ungherese.

⁶ Cfr. Angela Di Gregorio, *"La Costituzione ungherese del 25 aprile 2011: E' davvero tutto così nuovo? Qualche osservazione in libertà"*. DIPEO – Diritto Pubblico dell'Europa Centro-Orientale, Università degli Studi di Milano, in users2.unimi.it.

Come si è già detto, la riforma della Costituzione previgente, intervenuta nel 1989, è il risultato storico di un compromesso tra la dirigenza comunista del Paese e le nuove forze di opposizione. La conseguenza di questo fatto è stata che la normativa costituzionale non era ben definita e lasciava adito a interpretazioni diversificate.

In questo contesto, con una azione sempre più marcata, si è inserita la Corte Costituzionale che, con le sue decisioni, ha fornito una impronta di stabilità alle interpretazioni della Carta facendo nascere quella che, per il primo Presidente della Corte, poteva essere definita la “Costituzione vivente” o “Costituzione invisibile”, cioè una Costituzione che non coincideva con il testo scritto, ma con l’interpretazione, consolidatasi nel tempo, fornita dalla Corte stessa.⁷

Poi, nel contesto del Quarto Emendamento alla Legge Fondamentale, approvato nel marzo 2013, “*che si presta ad essere letto come una sintesi dello scontro istituzionale che, negli ultimi anni, ha coinvolto la Corte Costituzionale e l’attuale maggioranza*”,⁸ il Parlamento ungherese ha sostanzialmente “*abrogato*” la cd. “Costituzione invisibile” inserendo, nella Carta costituzionale, la disposizione in forza della quale, pur facendo salvi gli effetti prodotti dalle sentenze emesse, dalla Corte, antecedentemente al 1° gennaio 2012, è stata dichiarata la loro caducazione ed è stato imposto, alla Corte Costituzionale, di giudicare le leggi solo facendo riferimento alla stessa Legge Fondamentale ed ai suoi principi ispiratori, con divieto di utilizzo della giurisprudenza costituzionale pregressa, cioè, di quella “Costituzione vivente” o “Costituzione invisibile” che la Corte, negli anni, aveva autorevolmente sviluppato e consolidato.⁹

Detta modificazione “*si pone in netta antitesi rispetto a quanto sostenuto dalla Corte stessa nella sentenza n. 22/2012, dove si affermava che, nella giurisprudenza costituzionale, ben potevano trovare spazio le argomentazioni utilizzate sotto la vigenza della precedente Costituzione*”.¹⁰

In merito a questo specifico problema della validità o meno delle sentenze precedentemente emesse dalla Corte Costituzionale, particolarmente interessante e degno di nota è il punto di vista espresso dal Prof. Cservák Csaba dell’Università Károli Gáspár di Budapest, secondo cui la modificazione in oggetto deve essere

⁷ Così Csilla Kollonay Lehoczky, “*L’evoluzione dei diritti sociali in Ungheria*”, in web.unife.it.

⁸ Così, Valerio Lubello, “*Ungheria. Flusso di modifiche alla Legge Fondamentale*”, DPCE online 2013 – 2, in dpce.it/online.

⁹ Secondo il De Simone, lo scopo del Legislatore-Costituente è stato quello “*di far sviluppare alla Corte una nuova giurisprudenza basata unicamente sul testo della nuova Costituzione ed indipendentemente da quella precedente*”, anche se, per il Governo ungherese, sulla base della Legge Fondamentale e del suo Preambolo, non è escluso che la Corte possa giungere, nelle sue pronunce, a conclusioni identiche a quelle precedenti. Matteo De Simone, “*Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge Fondamentale*”, 14 gennaio 2014, in *forumcostituzionale.it*

¹⁰ Valerio Lubello, *Ibidem*.

interpretata nel senso che, sono sì caducate le sentenze della Corte Costituzionale antecedenti al 1° Gennaio 2012, ma solo quelle relative a principi e valori che abbiano subito una modificazione nella nuova Costituzione mentre, rimarrebbero, dunque, in vita, tutte le sentenze (quindi, la maggior parte di esse) espresse sulla base di diritti enunciati nella Legge Fondamentale senza subire alcuna variazione rispetto al passato. Una interpretazione diversa da quella qui espressa, infatti, minerebbe il principio della certezza del diritto.¹¹

Dopo l'introduzione della Legge Fondamentale, il Parlamento ungherese è intervenuto più volte, con leggi emendative, sulla disciplina relativa alla Corte Costituzionale e, in particolare, sulle modalità di accesso alla tutela della Corte.

Al di là delle modifiche (di lieve rilevanza) al procedimento per il controllo preventivo di legittimità sulle leggi approvate e non ancora pubblicate, in tema di accesso alla giustizia della Corte, l'innovazione più appariscente è costituita dalla eliminazione dell'*actio popularis* attuata con il Quarto Emendamento alla Costituzione.

L'*actio popularis* era, sicuramente, il mezzo più usato per attivare il giudizio della Corte, da parte di chiunque fosse stato interessato, anche astrattamente, a ottenere tale giudizio e, cioè, indipendentemente dal fatto che fosse stato leso un interesse concreto e personale del ricorrente. Sicuramente l'*actio popularis*, soprattutto nei primi anni della transizione dal regime comunista alla democrazia, aveva avuto il grande merito di contribuire allo sviluppo ed al consolidamento delle istituzioni democratiche.¹² Però, negli ultimi tempi essa era diventata uno strumento fin troppo abusato che andava a gravare la Corte con una media di 1.600 ricorsi ogni anno.

Per questo motivo il Governo e il Parlamento, a ragione, a parere di chi scrive, è corso ai ripari per eliminare l'abuso dello strumento. Peraltro, l'eliminazione dell'*actio popularis* non ha comportato una riduzione, ma solo una razionalizzazione della tutela richiedibile alla Corte Costituzionale.

Infatti, a seguito delle innovazioni apportate dal Quarto Emendamento, oggi, il ricorso astratto *ex post*, può sempre essere esperito dal Governo, da un quarto

¹¹ La teoria del Prof. Cservák riprende quella già espresso, nel 1995, da Bragyova András, membro della Corte talare, secondo cui le sentenze della Corte Costituzionale, qualora fossero in contrasto con i principi espressi da una eventuale nuova Costituzione, dovevano considerarsi automaticamente caducate. Così, Csaba Cservák, "Az Ombudmantól az Alkotmánybírósáig" (Dall'Ombudsman alla Corte Costituzionale), Licium-Art, 2013.

¹² Si pensi, ad esempio, che le norme sulla pena di morte sono state dichiarate incostituzionali, con sentenza n. 23/1990, sulla base di un'*actio popularis*.

del membri del Parlamento e dal Commissario per la tutela dei diritti fondamentali (Ombudsman).¹³

Dal canto loro i cittadini non hanno perso la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale, perché, se è vero che essi non possono più utilizzare lo strumento dell'*actio popularis*, oltre ad avere la possibilità di chiedere, al magistrato che sta esaminando la loro causa, di sollevare una questione incidentale di costituzionalità,¹⁴ hanno anche la possibilità, una volta esperiti infruttuosamente tutti i gradi di giudizio, di presentare ricorsi diretti individuali a tutela di diritti garantiti dalla Legge Fondamentale.¹⁵

L'unica differenza sostanziale, quindi, rispetto alle previsioni originarie della Costituzione ungherese, è che, prima, i cittadini potevano presentare anche ricorsi "astratti" (cioè senza avere uno specifico interesse), adesso possono chiedere la verifica di costituzionalità di uno specifico provvedimento soltanto se hanno un interesse concreto e personale da tutelare, mentre i ricorsi astratti vengono riservati al citato Commissario per la tutela dei diritti fondamentali (Ombudsman) o ad una significativa minoranza dei membri del Parlamento, a tutela di interessi più generali.¹⁶

Con il Quarto Emendamento, inoltre, è stata apportata, alla Legge Fondamentale, una ulteriore novità: la Corte Costituzionale non può entrare nel merito delle modifiche alla Legge Fondamentale, ma, entro 30 giorni dalla loro approvazione, può soltanto verificare se dette modifiche siano state adottate in maniera corretta dal punto di vista procedurale.¹⁷

Questa modifica, aspramente contestata dai partiti e dalle forze di opposizione ungherese, che, addirittura, hanno parlato di "*fine della separazione dei poteri*",¹⁸ è stata assoggettata a forti critiche anche dai media europei e dagli

¹³ Articolo 24, comma 2, lettera e).

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 24, comma 2, lettera b), anche i giudici hanno il potere di rivolgersi alla Corte Costituzionale sollevando, incidentalmente, la questione di costituzionalità nel corso di un processo. Il Quarto Emendamento alla Costituzione, al fine di non far dilatare i tempi dei processi, aveva previsto un termine molto breve, di 30 giorni, entro il quale la Corte si doveva pronunciare sulla richiesta di esame avanzata dal giudice. Detto termine, oggettivamente troppo ristretto, è stato portato a 90 giorni dal Quinto Emendamento.

¹⁵ Articolo 24, comma 2, lettere c) e d).

¹⁶ In teoria, anche il Governo potrebbe presentare, *ex post*, ricorsi astratti per far verificare la costituzionalità di una legge, ma una simile evenienza, sul piano pratico, appare alquanto improbabile.

¹⁷ Il potere di chiedere, entro 30 giorni, un controllo successivo di legittimità sulla procedura adottata nella approvazione degli emendamenti costituzionali è stato esteso anche Presidente della Corte Suprema (Kúria) ed al Procuratore Generale.

¹⁸ La frase riportata è stata pronunciata da László Sólyom, già Presidente della Repubblica e già Presidente della Corte Costituzionale. Fonte Cristiano Preiner, Università di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, DIPEO – Osservatorio sul Diritto Pubblico dei Paesi dell'Europa Centro Orientale, in users2.unimi.it.

organismi comunitari. A tal proposito, però, occorre ricordare che anche in passato, in vigenza del precedente testo costituzionale, la Corte si è sempre o quasi, rifiutata di giudicare questioni relative a modificazioni costituzionali, in quanto “competenza esclusiva del potere Costituente”¹⁹.

In conclusione, a parere di chi scrive, le numerosissime critiche rivolte alla Legge Fondamentale ungherese sono, per la maggior parte, di natura esclusivamente politica e spesso solo strumentali e finalizzate alla destabilizzazione dell’attuale Governo magiaro.

La Legge Fondamentale dell’Ungheria, così come ogni altra Costituzione, è sicuramente perfettibile,²⁰ poiché non esistono ordinamenti costituzionali perfetti e, conseguentemente, non esistono ordinamenti in cui i principi dello Stato di Diritto non siano suscettibili di miglioramento e di adeguamento alle continue evoluzioni sociali.

È, comunque, da ritenersi che la Costituzione ungherese, nel tempo e previo qualche intervento correttivo, possa divenire, nel panorama degli ordinamenti costituzionali, un sicuro punto di riferimento per quanto concerne la tutela dei diritti inalienabili della persona.

BIBLIOGRAFIA E FONTI

Bibliografia

AA.VV., “*La nuova Legge Fondamentale ungherese*”, a cura di Giuseppe Franco Ferrari, Ed. Giappichelli, 2012;

Cservák Cs., “*Jogálmom a jogállam? Alkotmányos rendszerünk revíziójának irányai*” (Lo Stato di diritto è un sogno lecito? Prospettive per la revisione del sistema costituzionale), Püski, 2009;

Cservák Cs., “Az Ombudsmantól az Alkotmánybíróságig” (Dall’Ombudsman alla Corte Costituzionale), Lícium-Art, 2013;

Cservák Cs., intervista a cura di G. Meschini, Budapest, luglio 2013;

¹⁹ Così, Csaba Cservák, “Az Ombudsmantól az Alkotmánybíróságig” (Dall’Ombudsman alla Corte Costituzionale), Lícium-Art, 2013.

²⁰ Cfr. “La Nuova Costituzione Ungherese”, 2014, ove sono stati trattati, in maniera specifica, i principali punti critici della Legge Fondamentale dell’Ungheria.

- Dau F. R.**, *“L’esperienza costituzionale ungherese e l’equilibrio tra democrazia diretta e principio rappresentativo. Brevi note a margine dell’approvazione del nuovo testo costituzionale dell’aprile 2011*, in *Federalismi.it – Rivista di Diritto Pubblico Italiano Comunitario e Comparato*, 14 dicembre 2011;
- De Simone M.**, *“Note sul quarto e quinto emendamento della Legge Fondamentale”*, 14 gennaio 2014, in *forumcostituzionale.it*;
- Devolvé P.**, *“Alkotmány modositás csak kivételesen”* (Modificazioni costituzionali in casi eccezionali”, pubblicato su *“Magyar Nemzet”* il 14.10.13;
- Di Gregorio A.**, *“La Costituzione Ungherese del 25 aprile 2011”*, 9 luglio 2011, *Diritto Pubblico dei Paesi dell’Europa Centro-Orientale – DIPEO*, Università degli Studi di Milano, in *users2.unimi.it*;
- Di Gregorio A.**, *“La Costituzione ungherese del 25 aprile 2011: E’ davvero tutto così nuovo? Qualche osservazione in libertà”*, *Diritto Pubblico dell’Europa Centro-Orientale – DIPEO*, Università degli Studi di Milano, in *users2.unimi.it*;
- Ferrari G.**, *“La nuova legge fondamentale ungherese”*, Giappichelli 2012;
- Ganino M.**, *“Costituzioni straniere contemporanee,”* Milano, Giuffrè Editore, 1996;
- Hamza G.**, *“I principi alla base della nuova Costituzione ungherese”*, Budapest 2012;
- Jakab A.**, *“Az Új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei”* (*La nascita della Nuova Legge di base e le sue conseguenze pratiche*), Budapest 2011;
- Lubello V.**, *“Ungheria. Flusso di modifiche alla Legge Fondamentale”*, DPCE online 2013 – 2, in *dpce.it/online*;
- Meschini G.**, *“La nuova Costituzione ungherese”*, tesi di laurea, Macerata 2014;
- Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M.**, *“Diritto Pubblico Comparato”*, Giappichelli, 2012;
- Preiner C.**, *“Il Parlamento Ungherese approva una controversa modifica alla Legge Fondamentale”*, Università di Milano, Dipartimento di studi internazionali giuridici e storico-politici – Osservatorio sul diritto pubblico dei paesi dell’Europa centro-orientale – DIPEO, Università degli Studi di Milano, ottobre 2013, in *users2.unimi.it*;
- Szájer J.**, intervista a cura di G. Meschini, Bruxelles, novembre 2013;
- UNHCR** (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) *“Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary”*, 22 aprile 2012.
- Viola F.**, *“Interpretazione e applicazione del diritto tra scienza e politica”*, Ed. Celup srl, Palermo, 1974.

Fonti giuridiche

Commissione di Venezia, European Commission for Democracy Through Law, "Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session" (Venezia, 17-18 June 2011), Opinion, 621/2011"; **Costituzione Ungherese L. XX/1949; Costituzione Ungherese 2011 (La Legge Fondamentale dell'Ungheria)** traduzione di Francesca Romana Dau per il Circolo Culturale Agorà, in circoloculturaleagora.it.

Gianluca Meschini, *Jegyzetek az új magyar 'Alaptörvény' margójára*

A tanulmány Gianluca Meschini 2014-ben az Urbinói Egyetem jogi karán az új magyar *Alaptörvény*ről írt és megvédett doktori disszertációjának főbb kérdéseit foglalja össze. A disszertáció megírása közben a szerző magyar konzulensei Dr. Szájer József, európai parlamenti képviselő és Cservák Csaba, a Károli Gáspár Református Egyetem alkotmány-jogász egyetemi tanára voltak. A tanulmány első részében a szerző bemutatja az új *Alaptörvény* megírásának, parlamenti vitájának és elfogadásának történetét, majd az *Alaptörvény* főbb pontjait elemzi, köztük a sokat vitatott preambulomot, melyben kinyilatkoztatásra kerülnek a magyar nemzet legfőbb értékeinek vallott kérdések. Hasonlóképp részletes bemutatásra kerül az Alkotmánybíróságra vonatkozó rész, mely alapvetően meghatározza az új magyar törvényhozást és igazságszolgáltatási rendszert.