

LUISS 

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di laurea in Relazioni Internazionali

Cattedra di Diritto Pubblico Comparato

**Ungheria e Federazione Russa: una
comparazione alla luce delle famiglie
costituzionali del XXI secolo**

Prof.ssa Carmela Decaro

RELATORE

Prof.ssa Cristina Fasone

CORRELATORE

Margherita Curti (637862)

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione	1
Capitolo 1 – Transizioni costituzionali: Ungheria e Federazione Russa, costituzioni senza costituzionalismo?	8
1.1 <i>Costituzione e costituzionalismo</i>	8
1.2 <i>Le costituzioni senza costituzionalismo e le diverse famiglie giuridiche</i>	13
1.3 <i>Il costituzionalismo europeo</i>	19
1.4 <i>Ungheria e Federazione Russa: famiglie giuridiche diverse e vincoli costituzionali</i>	23
Capitolo 2 – L’Ungheria	34
2.1 <i>Il costituzionalismo ungherese dalle origini al 1989</i>	34
2.2 <i>La transizione democratica in Ungheria e la costituzione emendata</i> ..	43
2.3 <i>Dal “ritorno all’Europa” alla vittoria di FIDESZ</i>	50
2.4 <i>La Legge Fondamentale Ungherese del 2011 e le sue conseguenze</i> ..	56
2.5 <i>La pandemia di coronavirus e l’ulteriore involuzione democratica</i> ...	77
Capitolo 3 – La Federazione Russa	87
3.1 <i>L’evoluzione del costituzionalismo russo, dalle origini al costituzionalismo sovietico</i>	88
3.2 <i>Il tramonto del costituzionalismo sovietico e il crollo dell’URSS</i> ...	100
3.3 <i>La nascita della Federazione Russa e la costituzione del 1993</i>	107
3.4 <i>Il costituzionalismo russo dall’ascesa di Putin a oggi</i>	114
Capitolo 4 – Comparazione e prospettive future	129
4.1 <i>Ungheria e Federazione Russa a confronto</i>	129
4.1.1 <i>I punti di contatto</i>	129
4.1.2 <i>Le differenze</i>	141
4.2 <i>Garantire il rispetto dei valori dell’Unione da parte degli Stati membri: prospettive future</i>	151
Conclusioni	168
Bibliografia	174
Riassunto	191

Introduzione

Quando nel 1994 l'Ungheria presentò la propria richiesta di adesione all'Unione Europea, la Commissione la considerò come parte di un processo storico che vedeva i Paesi dell'Europa centro orientale superare la divisione che aveva lacerato il continente negli ultimi 40 anni e unirsi a quell'area di pace, stabilità e prosperità creata dall'Unione Europea. Nelle parole della classe dirigente ungherese, l'integrazione europea non era solo una "necessità storica"¹ ma anche l'unica alternativa possibile per un Paese stremato dalle difficoltà della duplice transizione dal comunismo alla democrazia e dall'economia pianificata all'economia di mercato. A fronte del vertiginoso aumento della disoccupazione, dell'impoverimento di determinate categorie sociali e della comparsa di nuove disuguaglianze, l'integrazione europea portava con sé la speranza di migliori condizioni di vita e prospettive di benessere. Per l'Ungheria, adeguarsi ai nuovi requisiti richiesti dall'Unione per l'accesso – i cosiddetti "criteri di Copenaghen"² – non significava, almeno idealmente, abbracciare valori estranei alla cultura politica e giuridica del Paese; al contrario, come sosteneva l'allora Presidente della Corte costituzionale ungherese László Solyóms³, gli anni del regime socialista erano stati una parentesi durante la quale l'Ungheria aveva "preservato il patrimonio [valoriale] europeo comune"⁴ per poi riaffermare quegli stessi valori nella costituzione emendata dell'89. Pertanto, per l'Ungheria il rispetto dello Stato di diritto, della democrazia, dei diritti umani e di quelli delle minoranze non rappresentavano un patrimonio di valori estraneo, anzi: si trattava di valori che la classe dirigente ungherese considerava radicati nella cultura politica, giuridica e costituzionale del Paese, e la stessa popolazione avrebbe dato il suo sostegno al "ritorno all'Europa" votando

¹ *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13, "For Hungary, joining this process and using the achievements of European integration to carry out fully its social and economic modernization is a historical necessity. It is also a unique possibility, for which there is no real alternative".

² Così chiamati, come vedremo, perché delineati in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993

³ Presidente della Corte Costituzionale ungherese dal 1989 al 1998 e in seguito Presidente della Repubblica dal 2005 al 2010

⁴ L. SÓLYOM, *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary, Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Eds. Von Bogdandy, Armin, and Pál Sonnevend. Oxford: Hart, 2014, p.14

a favore dell'ingresso in UE al referendum del 12 aprile 2003. Le dichiarazioni fatte alla fine degli anni '90 dalla classe dirigente ungherese suonano quasi incredibili nel 2020: dal tanto agognato ingresso in Unione Europea nel 2004 ad oggi, l'Ungheria ha subito delle trasformazioni radicali che l'hanno resa irriconoscibile, passando da neonata democrazia pienamente rispettosa dei criteri di Copenaghen a “democrazia illiberale”⁵, come l'ha definita il primo ministro Viktor Orbán in un celebre discorso del 2014⁶. Cavalcando l'onda del risentimento euroscettico di ampie fasce della popolazione e approfittando degli scandali che avevano coinvolto il partito socialista, la coalizione di centro destra FIDESZ-KDNP è riuscita a conseguire una clamorosa vittoria elettorale nel 2010, ottenendo la maggioranza necessaria ad adottare una nuova costituzione che è entrata in vigore il 1 gennaio 2012. La nuova costituzione, le modifiche ad essa apportate nel corso degli anni⁷ e le leggi approvate dal Parlamento ungherese - dominato dalla coalizione di destra a sostegno del governo – hanno profondamente cambiato il volto del Paese, che nell'ultimo decennio si è progressivamente allontanato dai valori del costituzionalismo europeo predicando la difesa della tradizione, la tutela dei confini dall'immigrazione, la rivendicazione delle radici cristiane e il rifiuto degli ideali della democrazia liberale. La situazione ungherese, simile per molti versi a quella sperimentata negli stessi anni da un altro Stato membro dell'Unione, la Polonia, ha generato preoccupazione e critiche da parte della società civile, della dottrina e di diverse organizzazioni internazionali –oltre naturalmente, all'interno dell'Unione Europea. Tuttavia, come avremo modo di approfondire, non si è ancora posto alcun rimedio all'involuzione democratica sperimentata da Polonia e Ungheria nell'ultimo decennio, malgrado l'Unione ravvisi la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali come suoi principi fondanti⁸ e come “valori comuni agli Stati membri”⁹.

⁵ C. TÓTH, *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, in *The Budapest Beacon*, 29 July 2014

⁶ *Ibidem*, “The new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc.. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead.”

⁷ La costituzione è stata emendata ben nove volte, di cui l'ultima nel dicembre 2020.

⁸ Articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea: “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

⁹ *Ibidem*

Il presente lavoro, prendendo le mosse dalla situazione appena descritta, nasce da una domanda che dovrebbe precedere, a mio avviso, ogni interrogativo sulle prospettive future e su come l'Unione possa migliorare la salvaguardia dei propri valori fondamentali: se un Paese è, in linea di principio, libero di dotarsi di una costituzione ispirata a un sistema di valori che in quel dato momento storico sono condivisi dalla popolazione, perché l'allontanamento dell'Ungheria dai valori del costituzionalismo europeo desta in noi tanta inquietudine e preoccupazione? E soprattutto, perché il paragone - a più riprese proposto negli ultimi anni - tra l'involuzione illiberale dell'Ungheria e l'autoritarismo della Russia di Vladimir Putin (con cui pure l'Ungheria ha condiviso una porzione importante di storia negli anni del socialismo) suona così allarmante per noi europei?

La risposta che ho cercato di dare a questi interrogativi parte dal concetto basilare di "costituzione" e da quello di "costituzionalismo", inteso come insieme di valori a fondamento del testo costituzionale. Ripercorrendo la storia del costituzionalismo liberale, che nasce come movimento di pensiero tipicamente occidentale nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, il primo capitolo analizza gli elementi di base che caratterizzano questo tipo di costituzionalismo, che è oggi così diffuso da essere spesso considerato il costituzionalismo per antonomasia. Nascendo con l'obiettivo di limitare il potere statale per tutelare i diritti del singolo e la sua sfera di autonomia da indebite ingerenze, il costituzionalismo liberale ha tra i suoi valori caratteristici la separazione dei poteri, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali. Nell'analizzare le trasformazioni del costituzionalismo liberale nella seconda metà del Novecento, il capitolo ripercorre la sua evoluzione in costituzionalismo "europeo" con la nascita di una vera e propria "area costituzionale" europea attraverso il processo di integrazione. Infine, sottolineando che i valori caratteristici del costituzionalismo liberale europeo sono, a ben vedere, riconducibili ad una famiglia giuridica ben precisa, quella che ricorrendo alla classificazione proposta da Mattei e Monateri abbiamo definito a "egemonia professionale"¹⁰, di prevalenza del diritto sulla politica, il capitolo si conclude con un confronto tra i vincoli costituzionali dell'Ungheria, che a questa famiglia giuridica è riconducibile, e quelli della Federazione Russa, che sembra invece appartenere alla famiglia giuridica a "egemonia politica", caratterizzata da elementi tipici degli ordinamenti in transizione.

¹⁰ U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997

Il secondo e il terzo capitolo si focalizzano, rispettivamente, sui due casi studio dell'Ungheria e della Federazione Russa, analizzandone la storia costituzionale per arrivare a comprendere meglio i recenti sviluppi in senso illiberale. Particolare attenzione viene data quindi, in entrambi i casi, alle modifiche costituzionali intervenute negli ultimi anni. A tal proposito, il secondo capitolo esamina la Legge Fondamentale ungherese del 2012 e le sue successive modifiche (l'ultima delle quali è avvenuta proprio nel dicembre 2020, nel pieno dello stato di pericolo legato alla pandemia di covid-19), soffermandosi sulle reazioni della società civile, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea e mettendo in rilievo le molteplici discrepanze tra la costituzione ungherese e i valori del costituzionalismo europeo. Il terzo capitolo, dedicato alla Federazione Russa, mostra come da molti elementi della costituzione del 1993 emergano non solo il retaggio del costituzionalismo sovietico ma anche quello della travagliata transizione democratica, caratterizzata dal conflitto tra due rami del potere – esecutivo e legislativo; inoltre, particolare attenzione viene dedicata alle modifiche costituzionali introdotte da Putin nel 2020, nel pieno della pandemia di covid-19, e delle numerose criticità che emergono da un attento esame delle stesse. Infine, il quarto e ultimo capitolo opera una comparazione tra i due casi studio alla luce dell'analisi effettuata nei capitoli precedenti, evidenziando non solo i punti di contatto tra la “democrazia illiberale” di Orbán e la “democrazia sovrana” (*suverenajaja demokracija*) di Putin - che negli ultimi dieci anni sembrano aver percorso una simile evoluzione all'insegna della riscoperta del nazionalismo, della tradizione, della tutela della sovranità nazionale e del rifiuto del sistema dei valori democratico-liberali – ma anche le profonde differenze tra i due Paesi, a ben vedere appartenenti a due famiglie giuridiche differenti caratterizzate da una concezione molto diversa del rapporto tra governanti e governati e del ruolo della legge stessa. Il lavoro si conclude, infine, con un'analisi delle prospettive future sul rispetto della democrazia e dello Stato di diritto in seno all'Unione europea, presentando le principali proposte avanzate dalle istituzioni europee e dalla dottrina su come migliorare gli strumenti a disposizione dell'Unione per garantire il rispetto dei suoi valori fondamentali da parte degli Stati membri. Se da un lato, come vedremo, l'Unione è riuscita a delineare un quadro più completo di garanzia dello Stato di diritto, integrando i meccanismi già esistenti con ulteriori strumenti di dialogo e prevenzione - come il *Rule of Law Mechanism* e il *Rule of Law Framework* introdotti dalla Commissione europea – dall'altro proprio le vicende di Ungheria e Polonia hanno dimostrato quanto sia importante che l'Unione si doti di strumenti celeri e incisivi che le consentano non solo di prevenire ma soprattutto di *risolvere* gravi violazioni o inefficienze sistemiche. La questione appare in tutta la sua

urgenza se si considera che l'involuzione democratica di diversi Stati membri rischia di scuotere dalle fondamenta l'intero edificio europeo, mettendo in dubbio il suo presupposto più basilare: la condivisione, da parte degli Stati membri, dei valori del "rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze"¹¹.

¹¹ Articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea

Capitolo 1 – Transizioni costituzionali: Ungheria e Federazione Russa, costituzioni senza costituzionalismo?

1.1 Costituzione e costituzionalismo

Il termine “costituzione”, nel suo senso comune, indica il modo in cui qualcosa è costruito. Normalmente, quando si parla di costituzione in senso giuridico si fa riferimento al documento contenente le norme che disciplinano in maniera organica i poteri e i rapporti tra gli organi dello Stato, delineando l’assetto fondamentale di una comunità statale.

Sebbene sia questo il significato che più comunemente gli viene attribuito, il termine “costituzione” è in realtà polisemico: mentre con “costituzione formale” si intende l’atto documentale che disciplina i poteri dello Stato, la “costituzione sostanziale” indica l’insieme delle norme ritenute fondamentali in ogni ordinamento e la “costituzione materiale” rappresenta l’insieme delle decisioni politiche volte ad integrare il testo costituzionale. La “costituzione vivente”, invece, è la costituzione così come viene interpretata ed applicata in concreto dai vari attori politico-istituzionali¹².

Il concetto di costituzione appena descritto risale alla fine del XVIII secolo: è all’indomani delle rivoluzioni liberali - nordamericana e francese - che compaiono le prime costituzioni in senso stretto, intese come carte scritte emanate dal potere costituente, volte a disciplinare organicamente i poteri dello Stato e contenenti disposizioni relative alla loro stessa modifica mediante uno specifico procedimento di revisione. La nascita delle costituzioni liberali è stata accompagnata ed ispirata dalla dottrina del “costituzionalismo”, un movimento di pensiero che si diffuse a partire dall’archetipo inglese nella seconda metà del XVIII secolo. Pertanto, quando si fa riferimento al costituzionalismo nel senso più generale del termine si indica un movimento di pensiero tipicamente occidentale, o meglio, europeo. Il costituzionalismo può essere definito come “un movimento di pensiero fino dalle sue origini orientato a perseguire finalità politiche concrete, essenzialmente consistenti nella limitazione dei poteri pubblici e nella affermazione di sfere di autonomia normativamente garantite”¹³. Esso nasce, nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, con l’obiettivo primario di scongiurare ogni possibile ritorno alla concentrazione del potere

¹² L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, p.112

¹³ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Ed. Laterza, Bari, 2009, p.7

nelle mani del monarca, fissando dei limiti normativamente garantiti all'ingerenza dei pubblici poteri. La *ratio* di tale obiettivo era di tutelare le libertà e i diritti degli individui, alla luce dell'importante distinzione che si andava affermando proprio in quel periodo tra la "sfera pubblica" e la "sfera privata", ossia la sfera di autonomia del singolo che andava protetta da ogni indebita ingerenza dello Stato. Pur affermandosi nel contesto di formazione dello Stato moderno europeo, il costituzionalismo presenta caratteristiche che affondano le proprie radici in epoche precedenti: infatti, il processo di concentrazione dei pubblici poteri che caratterizzò la storia costituzionale europea sin dal Quattordicesimo secolo fu accompagnato sin dall'inizio dalla necessità di fissare regole e limiti ben precisi. Tale esigenza rappresenta il nucleo originario del costituzionalismo moderno, che si sarebbe affermato nell'epoca delle rivoluzioni liberali. Prima di quel momento, si poteva piuttosto parlare di un "costituzionalismo delle origini"¹⁴, animato dalla necessità di limitare i pubblici poteri non in nome del principio di uguaglianza - che con le rivoluzioni liberali sarebbe diventato parte integrante del costituzionalismo - ma a tutela di sfere di libertà e autonomia di origine essenzialmente corporativa e cittadina. Il costituzionalismo delle origini ruota attorno ad un ideale, quello della "civile equalità"¹⁵ prospettata da Machiavelli nei Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio nel 1519 e a sua volta ispirata all'*"aequabilitas"* di Cicerone¹⁶. Il concetto di "equalità" non ha nulla a che vedere con il principio di uguaglianza che si sarebbe affermato a partire dal XVII secolo ispirando le rivoluzioni liberali, in quanto non si imporrebbe nei rapporti tra i singoli cittadini ma dovrebbe idealmente animare il governo delle forze che operano all'interno di un determinato territorio. Governare secondo "equalità" significa, infatti, governare con moderazione garantendo la coesistenza delle varie istanze sociali e corporative ed impedendo che gli interessi di un gruppo prevalgano su quelli degli altri. L'esigenza di limitare i pubblici poteri in nome del principio di moderazione è finalizzata alla tutela di una costituzione, anche se non ancora intesa nell'accezione che le attribuiamo oggi - quella che avrebbe assunto con la nascita dello Stato liberale. La costituzione in questione, prima delle rivoluzioni liberali, consiste piuttosto nell'insieme delle regole, in parte scritte e in

¹⁴ Ivi, p.19

¹⁵ N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, in Id., *Opere*, a cura di S. Bertelli e F. Gaeta, Milano, 1960-1969

¹⁶ CICERONE, *De re publica*, I, XLV

parte consuetudinarie, concordate con il signore feudale, che sono alla base degli equilibri tra i vari soggetti presenti su un territorio.

La stretta relazione tra “costituzione” e “uguaglianza” appare, oggi, tanto naturale quanto imprescindibile. Innanzitutto, siamo soliti pensare alla costituzione esclusivamente come costituzione democratica; in quest’ottica, una costituzione non retta dal principio di uguaglianza risulterebbe impensabile e, d’altra parte, il principio di uguaglianza necessita evidentemente della costituzione per realizzarsi. Tuttavia, quello tra costituzione e uguaglianza è un nesso storicamente determinato, frutto di un tempo relativamente recente. A ben vedere, infatti, costituzione e uguaglianza sono state per un lungo periodo in antitesi l’una con l’altra. L’idea di “equalità” e di moderazione attorno a cui ruotava quello che abbiamo definito “costituzionalismo delle origini”, infatti, presupponeva il mantenimento e la tutela delle differenze esistenti tra i vari gruppi in cui era suddiviso il corpo sociale. L’uguaglianza appariva come un pericoloso eccesso che avrebbe messo a repentaglio la “costituzione”- intesa, come abbiamo visto, come l’insieme delle regole scritte e non scritte alla base dell’equilibrio sociale. La tradizione costituzionale dominante in Europa prima delle rivoluzioni liberali, infatti, era animata dall’idea che stabilire una costituzione significasse, di fatto, comporre le forze esistenti su un certo territorio, che si trattasse di una *polis* greca, di una *civitas* romana, di una signoria feudale o, più tardi, di una monarchia proto nazionale.

La tradizione costituzionale europea si basava su “un ordine non uniformante, che anzi presuppone le differenze, e che dunque è pieno di presenze, tra loro commisurate e correlate. L’insieme di quelle correlazioni è la costituzione, che quindi in questo senso presuppone la pluralità, le differenze, le diseguaglianze”¹⁷. In quest’ottica, si capisce per quale motivo la società europea prerivoluzionaria guardasse con tanta preoccupazione e diffidenza al principio di uguaglianza che iniziava a delinearsi a metà del XVII secolo grazie alle dottrine giusnaturalistiche. Del resto, nel “Leviatano” Thomas Hobbes aveva descritto l’ideale stato di natura antecedente il contratto sociale come una confusionaria *bellum omnium contra omnes*, una condizione di uguaglianza estrema che si traduceva in una caotica lotta di tutti contro tutti. La paura dell’uguaglianza estrema emerge chiaramente dalla requisitoria del procuratore generale di Ginevra¹⁸ che, nel 1762, critica duramente “Il

¹⁷ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Ed. Laterza, Bari, 2009, p.184

¹⁸ *Conclusioni del Procuratore Generale su due libri intitolati «Il contratto sociale» e «Sull’educazione»*, in J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Torino, 1994, pp. 187 e ss.

contratto sociale” di Rousseau mettendo al bando il volume e ordinando la distruzione di tutte le copie presenti a Ginevra. L’opera di Rousseau è pericolosa in quanto promuove un “delirio di libertà”¹⁹, lo stesso che viene paventato da Montesquieu nello “Spirito delle leggi”. Montesquieu descrive, infatti, l’“uguaglianza estrema” come la rottura dell’equilibrio esistente, determinata dalla pretesa, da parte del popolo, di “deliberare al posto del Senato, eseguire al posto dei magistrati, esautorare tutti i giudici”²⁰. Per Montesquieu, se l’equilibrio e la moderazione vengono meno si passa dal “governo costituzionale” al “governo dispotico”, sia questo ultramonarchico o ultrademocratico²¹.

Le rivoluzioni liberali di fine Settecento riprendono l’argomento dello stato di natura a dimostrazione dell’uguaglianza tra gli uomini in quanto tali, in aperto contrasto con le diseguaglianze tipiche dell’*ancien regime*. Come recita il primo articolo della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, che inaugura la Rivoluzione Francese il 26 agosto 1789, “Gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti”; in questi termini vengono condannate una volta per tutte le divisioni di ceto e la complessa struttura giuridica dell’*ancien regime*. Il problema, a questo punto, è come realizzare l’“associazione politica” prospettata dall’articolo 2 della Dichiarazione, finalizzata alla “conservazione dei diritti naturali e imprescrittibili dell’uomo”, impedendo che il riconoscimento dell’uguaglianza si traduca in un nuovo potere assoluto, quello di cambiare a proprio piacimento i caratteri dell’associazione politica stessa. Le rivoluzioni liberali trovano la risposta a questo problema nel ruolo cruciale della legge. Essendo “espressione della volontà generale” e, dunque, della sovranità della Nazione, e potendo tutti i cittadini “concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione”²², la legge garantisce l’adeguata realizzazione del principio di uguaglianza. Come recita l’articolo 4 della Dichiarazione del 1789, infatti, solo la legge può limitare l’esercizio dei diritti da parte degli individui così da non ostacolare il godimento degli stessi diritti da parte degli altri. L’uguaglianza dei cittadini, che deriva dalla loro condizione naturale e comune di esseri umani, viene riconosciuta dalla legge e realizzata per mezzo della legge, davanti alla quale tutti i cittadini sono, appunto, *uguali*.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ C.L DE MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, 1748, libro VIII, tr. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, Torino, 1965

²¹ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Ed. Laterza, Bari, 2009, p.186

²² *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino*, Articolo 6

Le rivoluzioni liberali non introducono solo il principio di uguaglianza, che da questo momento in poi è indissolubilmente legato alla costituzione, ma anche un ulteriore elemento che diventa, da qui in avanti, una caratteristica fondamentale del costituzionalismo liberale: lo Stato di diritto, o *rule of law*. Un cambiamento fondamentale, nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, risiede proprio nell'assoggettamento alla legge non solo di tutti i cittadini, ma della stessa autorità pubblica. In questo modo lo Stato, fino a quel momento "assoluto" nel senso di *legibus solutus*, letteralmente non legato al rispetto di alcuna legge, diventa soggetto all'autorità di quest'ultima in quanto espressione della volontà popolare e della sovranità della Nazione. Il principio della *rule of law* implica due condizioni: la prima è che, come sottolineato in precedenza, ogni limitazione della libertà dei cittadini può derivare esclusivamente dalla legge in quanto espressione della volontà generale; la seconda, invece, consiste nel principio di legalità, ossia nella possibilità di sottoporre gli atti delle pubbliche autorità al controllo dei giudici, così da verificare che siano conformi alla legge.

Infine, per scongiurare il pericolo del ritorno alla concentrazione del potere tipica dello Stato assoluto, il costituzionalismo liberale propone la soluzione del tutto innovativa della separazione dei poteri. Alla fine del Settecento, l'idea di distinguere funzioni e competenze all'interno di un sistema di governo non può considerarsi una novità: esistono diversi esempi di tale organizzazione, sperimentata già nella Roma repubblicana. Il concetto di "separazione" dei poteri, al contrario, rappresenta la vera innovazione dello Stato moderno. Con il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, infatti, la mera "distinzione di funzioni" si evolve in "separazione dei poteri", un concetto che implica non solo il riconoscimento della pluralità degli interessi in gioco, a fronte della quale si decide di istituire diversi organi costituzionali, ma anche e soprattutto la necessità di bilanciare e limitare questi ultimi per far sì che nessun organo possa prevalere sugli altri.

Il primo a teorizzare la separazione dei poteri è John Locke, nell'ambito dell'esperienza costituzionale inglese. Locke distingue una funzione legislativa (spettante al Parlamento), una funzione federativa - intesa come esercizio del potere nel campo dei rapporti internazionali - e una funzione esecutiva (queste ultime spettanti al Re). Nella separazione dei poteri prospettata da Locke non è prevista la presenza di una funzione giurisdizionale, strettamente connessa alla funzione legislativa nell'esperienza inglese: i giudici delle Corti di *common law*, infatti, grazie al principio del vincolo del precedente giudiziario (*stare decisis et non quieta movere*), contribuiscono alla produzione di norme giuridiche. Pertanto, la funzione giurisdizionale non può far capo ad un potere separato dagli altri nella

visione di Locke. Il potere giurisdizionale come terzo potere autonomo, accanto al potere legislativo e al potere esecutivo, sarebbe stato introdotto da Montesquieu in quello che è considerato il suo scritto più importante, lo “Spirito delle leggi”, pubblicato nel 1748. Secondo Montesquieu, “tutto sarebbe perduto se un’unica persona, o un unico corpo di notabili, di nobili o di popolo esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le risoluzioni pubbliche e quello di punire i delitti o le controversie dei privati”²³. Con le rivoluzioni liberali e la nascita dello Stato moderno, dunque, diritti fondamentali, principio di uguaglianza, *rule of law* e separazione dei poteri diventano elementi strettamente connessi tra loro nella cornice della costituzione come “legge fondamentale”. La costituzione, scaturendo da un fatto costituente direttamente imputabile al popolo ed essendo, quindi, frutto dell’espressione della volontà generale, nasce come legge superiore in grado di imporsi anche sulla stessa legge ordinaria. Per lo Stato liberale, la costituzione rappresenta la garanzia fondamentale della libertà e dei diritti dei cittadini, nonché del principio di separazione dei poteri – che tra i suoi obiettivi ha, appunto, quello della tutela dell’autonomia del singolo dall’ingerenza dello Stato.

1.2 Le costituzioni senza costituzionalismo e le diverse famiglie giuridiche

Come si è sottolineato in precedenza, la costituzione racchiude in sé tutte le norme alla base dell’ordinamento giuridico statale, tracciando quella che definiamo “forma di Stato” e che consiste nel rapporto politico e giuridico tra governanti e governati. Ne consegue che nessun ordinamento statale può esistere senza una costituzione, ossia senza quell’atto costitutivo che ne delinea la fisionomia e il funzionamento. Sebbene le costituzioni occidentali siano il prodotto del costituzionalismo di matrice liberal-democratica, vi sono ordinamenti statali la cui costituzione non ha nulla a che vedere con i principi del costituzionalismo. Da un punto di vista metodologico, se si vuole intraprendere una comparazione tra costituzioni è indispensabile fare alcune osservazioni: innanzitutto, l’adozione di un approccio relativistico implica che si debba interpretare una costituzione alla luce degli specifici valori radicati nell’ordinamento statale di riferimento, abbandonando una prospettiva eurocentrica o occidentale. Troppo spesso, infatti, si tende ad interpretare i fenomeni – giuridici, nel nostro caso – secondo le proprie categorie di

²³ C.L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Libro XI cap. VI, in *Antologia degli scritti politici del Montesquieu*, Il Mulino, Bologna, 1977

riferimento, quando sarebbe corretto leggerli alla luce delle categorie specifiche del contesto a cui appartengono. Di conseguenza, una comparazione della costituzione russa e di quella ungherese che proceda sulla base dei soli valori del costituzionalismo liberale europeo sarebbe imprecisa e parziale. Se, da un lato, sarebbe corretto affermare l'esistenza di costituzioni "senza costituzionalismo", ossia costituzioni che non sono animate dai valori del costituzionalismo liberale che abbiamo analizzato in precedenza (Stato di diritto, separazione dei poteri, tutela dei diritti fondamentali), dall'altro è necessario tenere a mente che il costituzionalismo liberale è il prodotto specifico di una determinata tradizione costituzionale, quella europea-occidentale, e che in quanto tale non deve necessariamente animare tutte le costituzioni. Una comparazione tra costituzioni, dunque, non può prescindere dallo studio dell'ordinamento di appartenenza delle stesse, che può presentare una diversa tradizione giuridica e costituzionale ed essere animato da valori differenti rispetto a quelli caratteristici di altri ordinamenti. Quando si intraprende lo studio di una costituzione, dunque, è fondamentale analizzare il quadro di riferimento in cui la costituzione stessa si colloca. A questo scopo, occorre prendere in considerazione non solo il dato storico-economico ma anche elementi giuridici in senso ampio, quali "la cultura giuridica dominante, la tradizione giuridica, il ruolo del diritto nella società, i fattori di relazione tra la realtà civile, politica ed economica e l'impianto di regole giuridiche che la disciplina"²⁴.

La dottrina comparatistica ha raggruppato, per finalità euristiche, gli ordinamenti giuridici che presentano caratteristiche simili in classi più ampie definite "famiglie giuridiche". Il comparatista Leontin-Jean Constantinesco ha individuato alcuni elementi determinanti nella classificazione delle varie famiglie giuridiche: la concezione e il ruolo del diritto, l'ideologia e la dottrina che determinano il rapporto tra diritto e potere, i rapporti tra la realtà sociale, politica, economica e storica e l'edificio giuridico ad essa sovrapposto, la costituzione economica vigente, la forma di Stato, le fonti del diritto, l'interpretazione del diritto e il ruolo dei giudici in tal senso e, infine, le categorie giuridiche fondamentali.

Le classificazioni delle famiglie giuridiche sinora realizzate in dottrina possono essere distinte sulla base del criterio impiegato per raggruppare i diversi ordinamenti; a tal proposito, è possibile distinguere le classificazioni "assolute", le classificazioni

²⁴ L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, p.42

“relativistiche” e le classificazioni “fuzzy”, ossia che utilizzano il criterio della “prevalenza” per classificare gli ordinamenti giuridici.

La prima categoria, quella delle classificazioni assolute, impiega un criterio o una serie di criteri assoluti ed esclusivi per distinguere e classificare i vari ordinamenti. Nel corso del XX secolo, gli studiosi erano soliti classificare le famiglie giuridiche basandosi sul criterio della “razza” o dell’area geografica; così, ad esempio, Adhémar Esmein (1900) individuava cinque gruppi di ordinamenti giuridici – germanistico, anglosassone, romanistico, islamico e slavo – mentre Henri Lévi-Ullmann distingueva un gruppo continentale, un gruppo anglofono e un gruppo islamico. Altri studiosi, invece, ricorrevano ad un approccio antropologico collegando l’evoluzione giuridica di un ordinamento alle specifiche caratteristiche di una “razza”. Ad esempio, Georges Sauser-Hall individuava una famiglia giuridica indo-europea, una mongola, una semitica e una di popoli arretrati, considerati ancora primitivi. A partire dagli anni ’50 del secolo scorso, alcuni studiosi iniziarono a contestare il ricorso a criteri esterni di classificazione delle famiglie giuridiche e proposero di basare le classificazioni su soli elementi intrinseci agli ordinamenti, tralasciando tutti i fattori non giuridici come l’appartenenza geografica o la “razza”. Pierre Arminjon, Boris Nolde e Martin Wolff proposero, sulla base di questo approccio, una classificazione delle famiglie giuridiche in sette gruppi (francese, inglese, germanico, scandinavo, russo, induista e islamico²⁵). Negli anni ’70, René David²⁶ criticò tutte le precedenti classificazioni proponendo come unici criteri validi di classificazione il criterio ideologico - che tiene conto dell’orientamento religioso e filosofico proprio di un ordinamento oltre che della sua struttura sociale, politica ed economica - e quello tecnico-giuridico. In particolare, David riteneva che gli elementi tecnico-giuridici influissero solo marginalmente sui vari ordinamenti giuridici, mentre la visione filosofica dominante o la concezione della giustizia tipica di un ordinamento fossero elementi determinanti. In base a tali criteri, David distingueva quattro classi di famiglie giuridiche: quella romano-germanica, quella di *common law*, quella socialista e un’ultima classe, quella degli “altri sistemi”, che riuniva gli ordinamenti dei Paesi induisti, musulmani, africani e dell’Estremo Oriente.

²⁵ P. ARMINJON, B.B. NOLDE, M. WOLFF, *Traité de droit comparé*, 3 voll, Lgdj, Paris, 1950-1952

²⁶ R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 11°ed., Dalloz, Paris, 2002

La seconda categoria di classificazioni giuridiche, invece, si è affermata attorno agli anni '80 del secolo scorso a partire dalla riflessione di Konrad Zweigert e Hein Kötz²⁷. Secondo Zweigert e Kötz, nel classificare le famiglie giuridiche è bene prendere in considerazione due principi fondamentali, quello della relatività per materie e quello della relatività temporale. In base al principio della relatività per materie, un ordinamento giuridico potrebbe rientrare in una determinata famiglia se considerato sotto il profilo del diritto privato, ad esempio, ma essere ascritto ad un'altra famiglia dal punto di vista del diritto costituzionale. In base al principio della relatività temporale, invece, un ordinamento potrebbe essere ricondotto ad una diversa famiglia giuridica a seconda del contesto storico e delle circostanze che lo caratterizzano in un dato momento. In generale, Zweigert e Kötz criticavano le pretese assiologiche e assolutistiche delle classificazioni assolute, proponendo alcuni fattori determinanti, a loro avviso, nella classificazione degli ordinamenti giuridici: l'origine e l'evoluzione storica di un ordinamento, l'approccio predominante dei giuristi, gli istituti giuridici caratteristici, le fonti del diritto e il fattore ideologico. In base a questi elementi, Zweigert e Kötz proponevano una classificazione in otto famiglie giuridiche: la famiglia germanica, la famiglia romanistica, la famiglia di *common law*, la famiglia scandinava, la famiglia socialista, la famiglia dell'estremo oriente, la famiglia induista e la famiglia islamica.

Attorno alla metà degli anni '90, Ugo Mattei e Pier Giuseppe Monateri proposero²⁸ un ulteriore metodo di classificazione delle famiglie giuridiche, sottolineando la necessità di accantonare una visione eurocentrica degli ordinamenti nel pieno riconoscimento della diversità delle varie organizzazioni sociali. Impiegando il criterio di "prevalenza" (*fuzzy*), Mattei e Monateri raggruppano i principali ordinamenti giuridici in tre grandi famiglie: la famiglia a egemonia professionale (*rule of professional law*), la famiglia a egemonia politica (*rule of political law*) e la famiglia a egemonia tradizionale (*rule of traditional law*). La prima famiglia giuridica, quella a egemonia professionale, è espressione della tradizione giuridica occidentale e riunisce tutti gli ordinamenti di *common law* e *civil law*. Negli ordinamenti a egemonia professionale, la componente tecnico-giuridica è nettamente distinta da quella politica e il diritto è largamente secolarizzato. Pertanto, in questi ordinamenti il diritto è concepito come una sfera autonoma rispetto alla morale e alla

²⁷ K. ZWIEGERT, H. KÖTZ, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, I, *Grundlagen*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1971

²⁸ U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997

religione, finalizzata alla soluzione delle controversie sulla base di regole generali e astratte, alle quali sono soggetti tanto i governanti quanto i governati. La classe degli ordinamenti a egemonia politica, invece, raggruppa temporaneamente quegli ordinamenti in transizione nei quali politica e diritto non sono, momentaneamente, distinti. Non essendo politica e diritto due sfere autonome, in questi ordinamenti le soluzioni tecnico-giuridiche sono largamente influenzate dal potere politico. Infine, la famiglia a egemonia tradizionale comprende quegli ordinamenti giuridici nei quali diritto e tradizione religiosa/filosofica non occupano sfere autonome e distinte; si tratta prevalentemente di ordinamenti giuridici appartenenti all'area orientale. Alla luce della classificazione proposta da Mattei e Monateri, possiamo affermare che il costituzionalismo liberale sia caratteristico di ordinamenti appartenenti ad una specifica famiglia giuridica, quella a egemonia professionale. Pertanto, adottare un approccio relativistico nella comparazione tra la costituzione russa e quella ungherese comporta sicuramente l'interpretazione delle stesse alla luce dell'appartenenza dei due Paesi a due famiglie giuridiche differenti. Infatti, come approfondiremo a breve, mentre l'Ungheria appartiene alla famiglia giuridica a egemonia professionale e, in quanto membro dell'Unione Europea, è vincolata al rispetto di determinati valori costituzionali, la Federazione Russa può essere ascritta ad una diversa famiglia giuridica, quella a egemonia politica (*rule of political law*).

Tuttavia, se la Federazione Russa non appartiene ad una famiglia giuridica animata dai valori del costituzionalismo, come spiegare la presenza, nella sua costituzione, di disposizioni – in gran parte attualmente irrealizzate - ispirate ai valori del costituzionalismo liberale ?

Per rispondere a questo interrogativo, nell'operare una comparazione tra costituzioni va tenuto in considerazione anche il fenomeno della circolazione dei modelli giuridici, notevolmente accentuato dai meccanismi della globalizzazione. Il fatto che talvolta costituzioni appartenenti a tradizioni giuridiche distanti dal costituzionalismo liberale contengano disposizioni apparentemente ispirate ai valori di quel costituzionalismo – per poi, spesso, mancare di realizzarle ampliando la forbice tra costituzione materiale e costituzione vivente - è spiegabile come esempio di circolazione asimmetrica di un modello giuridico. In questi casi, infatti, il modello di costituzione tipico delle famiglie giuridiche a egemonia professionale – ossia, una costituzione che realizza il principio della *rule of law*, della separazione dei poteri e della tutela dei diritti fondamentali – viene recepito solo parzialmente da ordinamenti appartenenti ad altre famiglie giuridiche, senza che i valori di fondo che animano il modello stesso vengano adeguatamente assimilati. In

alcuni casi, poi, rivestire la propria costituzione della patina del costituzionalismo liberale pur senza averne assimilato i valori e le finalità risulta una strategia conveniente per uno Stato che voglia vedersi riconoscere lo status di soggetto di diritto internazionale. Avere una costituzione che richiama direttamente i principi della *rule of law* o della garanzia dei diritti umani comporta infatti diversi vantaggi per gli Stati, come la possibilità di accedere a organizzazioni internazionali, di partecipare al commercio internazionale e di attrarre investimenti stranieri. Spesso, infine, un regime autocratico sceglie di adottare una costituzione che - almeno sulla carta - riconosce determinati valori per placare le richieste pressanti della popolazione e sedare potenziali fermenti sociali. La concessione di una costituzione ispirata ai valori liberal democratici, tuttavia, non basta di per sé a cambiare il carattere autocratico di un regime: infatti, applicare o meno le disposizioni costituzionali è una scelta che rimane in mano all'autorità politica. I regimi che adottano una costituzione di stampo liberal democratico con l'obiettivo del riconoscimento internazionale o della pacificazione interna si appropriano, di fatto, dell'originaria nozione occidentale di costituzione per accreditarsi agli occhi dell'Occidente, senza fare realmente propri i valori che originariamente erano alla base di tale nozione. Se in alcuni casi, dunque, la presenza di una "costituzione senza costituzionalismo" si spiega sulla base della circolazione asimmetrica di un modello giuridico tra ordinamenti appartenenti a famiglie giuridiche diverse, o sulla base di considerazioni opportunistiche da parte dello Stato in questione, in altri casi, invece, può accadere che una costituzione originariamente animata dalla volontà di realizzare i valori del costituzionalismo finisca col disattendere le aspettative iniziali, lasciando alcune disposizioni inattuate e svuotandole del loro significato originario. Come vedremo, proprio quest'ultimo scenario si è delineato in Ungheria negli ultimi dieci anni, portando il Paese ad allontanarsi progressivamente dal rispetto e dalla realizzazione dei valori del costituzionalismo liberale, destando allarme nella comunità internazionale e comportando la reazione delle istituzioni europee. Come approfondiremo in seguito, infatti, per l'Ungheria il rispetto dei valori del costituzionalismo non è solo naturale conseguenza della sua appartenenza ad una famiglia giuridica in cui quei valori sono storicamente radicati, ma è un vero e proprio obbligo giuridicamente vincolante al quale il Paese ha scelto di sottoporsi nel momento in cui è diventato membro dell'Unione Europea.

1.3 Il costituzionalismo europeo

Negli ultimi decenni, in virtù della straordinaria espansione dell'Unione Europea, la dottrina ha ampiamente studiato e dibattuto il concetto di "costituzionalismo europeo"²⁹ nell'ambito di quella che è stata definita come un'area costituzionale europea, ossia uno "spazio comune di costituzionalismo dove le garanzie costituzionali nazionali e internazionali interagiscono per mantenere i valori costituzionali comuni dell'Europa"³⁰. La dottrina europea e internazionale ha dato molteplici definizioni del costituzionalismo europeo, che è stato descritto come "multilivello"³¹, "integrato", "post-nazionale"³² o "coordinato"³³. Quale che sia la definizione che ne viene data, il costituzionalismo europeo è storicamente e politicamente nato dall'impegno di stabilire – in alcuni casi ristabilire – e tutelare la democrazia liberale e, pertanto, è ancorato a quello che possiamo definire uno stringente "*duty of democracy*"³⁴. La versione attuale del costituzionalismo europeo è il prodotto di una graduale evoluzione di quel costituzionalismo liberale che abbiamo già analizzato, in un processo che va dalla rivoluzione francese del 1789 fino al Trattato di Lisbona del 2009. La dottrina ha spesso suddiviso questo processo in diverse fasi: il 1789 è considerato di norma come l'anno di nascita del costituzionalismo europeo e la rivoluzione francese come l'evento che ne determinò le caratteristiche fondamentali, come abbiamo già avuto modo di evidenziare. Tuttavia, il costituzionalismo europeo avrebbe dovuto fare i conti, nella prima metà del XX secolo, con il fatto che i suoi valori non rappresentassero una barriera efficace contro l'ascesa delle dittature. Il 1949 è considerato come un altro importante punto di svolta nella storia del costituzionalismo europeo, con l'approvazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo nel 1948, della Legge

²⁹ C. DUPRÉ, *The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept*, in A.V. BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015

³⁰ A.V. BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015

³¹ I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, N.27, 2002

³² N. WALKER, *The idea of constitutional pluralism*, in *Modern Law Review*, N.65, 2002

³³ C.F. SABEL, O. GERSTENBERG, *Constitutionalising an Overlapping Consensus: the ECJ and the emergence of a coordinate constitutional order*, in *European Law Journal*, N.16, 2010

³⁴ C. DUPRÉ, *The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept*, in A.V. BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015

Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca nel 1949 e della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU) nel 1950. In questa fase, la realizzazione della fragilità della democrazia impose nuove esigenze di controllo sul potere politico e legò a doppio filo l'area costituzionale europea alla democrazia: da quel momento in poi, l'unico tipo di regime stabilitosi entro i confini dell'allora Comunità Economica Europea (CEE) fu proprio la democrazia liberale³⁵. Il 1989 rappresentò un'altra importante svolta nella storia del costituzionalismo europeo, introducendo quello che è stato definito "*conditionality constitutionalism*"³⁶: la pratica di stabilire e preservare la democrazia attraverso la costituzione divenne un obbligo giuridico a tutti gli effetti nell'ambito dell'area costituzionale europea. Il 1989 segna il collasso dell'Unione Sovietica: se fino al 1989 l'allora Comunità Economica Europea era un gruppo ristretto di democrazie, con la scomparsa della cortina di ferro e la prospettiva di un allargamento a est della CEE inizia ad imporsi la necessità di un controllo più stringente del rispetto dei valori del costituzionalismo europeo. Il 1993 segna l'adozione dei cosiddetti Criteri di Copenaghen da parte del Consiglio Europeo, che rappresentano i requisiti politici ed economici che i Paesi candidati ad accedere all'Unione Europea devono rispettare per poter diventare membri dell'Unione a tutti gli effetti.

I criteri di Copenaghen, ulteriormente integrati dal Consiglio Europeo di Madrid del 1995, prevedono che uno Stato possa accedere all'Unione Europea se presenta:

- Istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani fondamentali nonché il rispetto e la tutela delle minoranze (criterio politico);
- Un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alla libera concorrenza e alle forze di mercato nell'Unione Europea (criterio economico);
- L'attitudine e la capacità di accettare gli obblighi derivanti dall'adesione, in particolar modo la capacità di attuare efficacemente le norme, regole e politiche che costituiscono l'*acquis* comunitario (ossia il corpo della legislazione dell'UE), oltre all'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.³⁷

³⁵ C. DUPRÉ, *The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept*, in A.V. BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015

³⁶ C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in the Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, N.3, 2004

³⁷ Criteri di adesione (Criteri di Copenaghen), disponibili su Eur-Lex, Glossario delle sintesi, www.eur-lex.europa.eu

Per avviare i negoziati di adesione all'Unione Europea, è necessario che il Paese candidato soddisfi almeno il primo criterio. Nel corso del procedimento di ammissione, è la Commissione a monitorare i progressi del Paese candidato nell'applicare la legislazione comunitaria e nel rispettare i propri impegni – inclusi i requisiti di base richiesti per l'accesso³⁸.

Il costituzionalismo della condizionalità ebbe da un lato l'effetto di influenzare il costituzionalismo nazionale dei singoli Paesi candidati ad accedere all'Unione Europea, i quali dovettero talvolta modificare la propria costituzione per rispettare i requisiti richiesti, e dall'altro influi sulla stessa Unione Europea, che imponendo il “*duty of democracy*” (il dovere di rispettare i valori della democrazia) ai nuovi membri dovette imporre il rispetto anche ai membri preesistenti. Il costituzionalismo europeo iniziò, in questo modo, ad essere modellato dalla politica di condizionalità dell'Unione Europea e dai criteri richiesti per l'accesso.

Nei primi anni 2000, i Paesi membri dell'Unione Europea intrapresero il progetto di approvazione di una vera e propria costituzione europea. Il vertice di Nizza del 2001 e l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, infatti, avevano riportato in primo piano il progetto di un'integrazione non più solo economica ma anche politica. Il Consiglio europeo di Laeken, nel dicembre 2001, affidò ad un apposito organo, la Convenzione Europea, il compito di riflettere sulla questione e di stilare un documento contenente le proprie conclusioni al riguardo. Il documento, denominato in corso d'opera “Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa”, è stato presentato dal Presidente della Convenzione, Valérie Giscard d'Estaing, all'allora Presidente del Consiglio Europeo, Silvio Berlusconi, il 18 luglio 2003. Il 29 ottobre 2004, a Roma, il Consiglio europeo ratificò il “Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa”³⁹. Quest'ultimo, tuttavia, non entrò mai in vigore: dopo essere stato sottoposto al vaglio della legittimazione parlamentare o referendaria nei singoli Stati membri, il trattato fu approvato da 18 Stati ma non dalla Francia e dai Paesi Bassi, dove fu sottoposto a referendum tra maggio e giugno 2005 venendo, tuttavia, respinto. Inoltre, le consultazioni popolari furono rinviate *sine die* in Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca, Polonia e Portogallo. Il 23 giugno

³⁸ Commissione Europea, 2016

³⁹ *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* (non ratificato), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 310, 16 dicembre 2004

2007, un allegato alle conclusioni del Consiglio europeo tenutosi il 21 e il 22 giugno dichiarava definitivamente abbandonato il progetto di una costituzione dell'Unione⁴⁰.

Sebbene sia naufragato, il progetto della costituzione europea ha comunque introdotto il concetto di "costituzione" nel linguaggio del diritto europeo e il suo fallimento non ha certo determinato il tramonto del costituzionalismo europeo.

Il 2009, data dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha rappresentato l'ultimo passo importante nello sviluppo del costituzionalismo europeo. Il Trattato di Lisbona non solo attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (adottata a Nizza nel 2001) lo stesso valore giuridico dei trattati⁴¹, imponendo il rispetto dei diritti in essa riconosciuti da parte degli Stati e delle stesse istituzioni europee, ma sancisce l'insieme dei valori fondamentali su cui si fonda l'Unione ("rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti di persone appartenenti a minoranze", articolo 2 TUE) con la possibilità di sanzioni nel caso di una violazione "grave e persistente" degli stessi (articolo 7 TUE). Questi sono gli elementi alla base di quello che la dottrina ha definito come "*dignity constitutionalism*"⁴², per evidenziare la nuova enfasi data al rispetto della dignità umana a livello europeo. Il costituzionalismo europeo non è più semplicemente finalizzato a stabilire e preservare la democrazia, ma richiede la promozione di un particolare tipo di democrazia, che pone l'individuo al centro delle sue attività e lega il rispetto dei diritti umani al concetto di dignità umana⁴³. A partire dal 2009, si sarebbero configurati tre livelli di costituzionalismo europeo: il livello dell'Unione Europea, con i suoi trattati fondativi, il suo corpo di diritti e la sua specifica separazione dei poteri, orizzontale e verticale; il livello nazionale; il cosiddetto "Euro-livello" del costituzionalismo, che integra gli altri due livelli. L'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, infatti, proclama i diritti fondamentali "risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" come parte integrante del diritto dell'Unione "in quanto principi generali". Di conseguenza, le costituzioni degli

⁴⁰“The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties and replacing them by a single text called “Constitution”, is abandoned”, *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 21-22 June 2007, www.consilium.europa.eu

⁴¹ Articolo 6, par.1, TUE: “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.”

⁴² C. DUPRÉ, *The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept*, p.357

⁴³C. DUPRÉ, *Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle*, in *European Public Law*, N.19, 2013

Stati membri devono ora adeguarsi sia al diritto dell'Unione Europea che all'Euro-costituzionalismo e, d'altra parte, lo stesso deve fare l'Unione Europea attraverso le proprie istituzioni. Pertanto, è stato sottolineato che, a partire dal 2009, il costituzionalismo europeo è diventato un sistema di valori e credenze (democrazia, dignità umana e rispetto dei diritti fondamentali) nonché un *pouvoir constituant* che ha perso la sua libertà di dare vita ad un regime che non incontri questi criteri o che si discosti significativamente da essi. Come ha sottolineato la Commissione di Venezia, “in Europa la democrazia è l'unica forma di governo accettata. È una condizione necessaria per la membership del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea ed è presentata come ‘l'unico sistema di governo delle nostre nazioni’ nella Carta di Parigi per una Nuova Europa adottata dall'OSCE nel 1990”⁴⁴.

1.4 Ungheria e Federazione Russa: famiglie giuridiche diverse e vincoli costituzionali

Negli ultimi anni, l'Ungheria e la Federazione Russa hanno conosciuto un processo, quello del progressivo allontanamento dai valori della democrazia e del costituzionalismo liberale, che ha comportato conseguenze e reazioni di natura differente. Nonostante i due Paesi abbiano conosciuto di recente simili evoluzioni in senso anti democratico e autoritario e nonostante abbiano condiviso una porzione importante di storia, quando dal 1949 al 1989 l'Ungheria comunista era una Repubblica satellite dell'allora Unione Sovietica, come vedremo nei prossimi capitoli si tratta di Paesi che presentano rilevanti differenze, non solo in termini di storia, influenze e sistema di valori ma anche a livello di vincoli giuridici derivanti da obblighi assunti a livello internazionale. In questo senso, se è vero che una costituzione non deve necessariamente ispirarsi ai valori del costituzionalismo che abbiamo analizzato in precedenza, essendo quei valori caratteristici degli ordinamenti di una determinata famiglia giuridica ed esprimendo la costituzione il sistema di valori condivisi da un popolo in un determinato momento storico, è anche vero che l'appartenenza dell'Ungheria all'Unione Europea comporta dei veri e propri obblighi a livello costituzionale, che ciascun Paese membro è tenuto a rispettare.

⁴⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the amendments to the constitution of Liechtenstein Proposed by the Princely House of Liechtenstein* (Opinion No 227/2002, 16 December 2002) para 6

L'articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea⁴⁵ (TUE), innanzitutto, impone il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE come condizione necessaria per l'ingresso nell'Unione. In particolare, l'articolo 2 TUE dispone che "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.". Dunque, l'appartenenza all'Unione Europea vincola gli Stati a rispettare tutti gli elementi che abbiamo in precedenza indicato come propri del costituzionalismo liberale (Stato di diritto, garanzia dei diritti umani, separazione dei poteri – sottintesa come parte del requisito della democrazia). L'accoglimento dei valori di cui all'articolo 2 TUE ha, per l'Unione, una valenza sia "interna" che "esterna": non solo costituisce un requisito necessario per accedere all'Unione (art.49), ma l'azione esterna di quest'ultima si ispira a quegli stessi valori enunciati dall'articolo 2, che l'UE mira a promuovere nel resto del mondo⁴⁶. Sul piano interno, i trattati non si limitano a pretendere il rispetto dei valori dell'articolo 2 come imprescindibile prerequisito di accesso, ma prevedono realisticamente che uno Stato, inizialmente rispettoso di tali valori, possa successivamente agire in violazione degli stessi. Per questo, l'Unione si è dotata di un meccanismo di prevenzione, controllo e sanzione disciplinato dall'articolo 7 TUE - introdotto nei trattati con connotati parzialmente diversi ad Amsterdam nel 1997 e modificato a Nizza nel 2001⁴⁷. Il

⁴⁵ Articolo 49 TUE: "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione."

⁴⁶ In base all'articolo 3, paragrafo 5 e all'articolo 21, paragrafo 1 TUE

⁴⁷ In realtà, il Trattato di Amsterdam non prevedeva il meccanismo di allarme preventivo previsto dal paragrafo 1 dell'articolo 7, in base al quale il Consiglio può accertare l'esistenza di un "rischio di violazione" dei valori di cui all'articolo 2. Tale meccanismo preventivo fu introdotto nel 2001, con il Trattato di Nizza, in seguito al cosiddetto caso Haider - dal nome del leader del partito ultranazionalista e xenofobo austriaco FPÖ (Partito della Libertà Austriaco), Jörg Haider. Di fronte all'eventualità della partecipazione di FPÖ alla formazione di un governo (poi effettivamente verificatasi), gli altri quattordici Stati allora membri dell'Unione Europea firmarono una dichiarazione, presentata il 31 gennaio 2000 dalla presidenza di turno (portoghese) del Consiglio e in seguito supportata dal Parlamento e dalla Commissione, con cui si annunciavano sanzioni politiche e diplomatiche nei confronti dell'Austria. La vicenda si concluse con un rapporto prodotto l'8 settembre 2000 da un panel di esperti incaricati dal Consiglio di individuare delle possibili soluzioni. Tra le soluzioni suggerite dal rapporto del panel figurava quella di introdurre nei trattati un effettivo meccanismo di controllo preventivo, alla cui assenza gli Stati membri dell'Unione avevano cercato di supplire con la dichiarazione del gennaio 2000. Il meccanismo di controllo preventivo è stato poi effettivamente introdotto nell'articolo 7 a Nizza, nel 2001.

meccanismo previsto si articola in due procedure distinte, disciplinate rispettivamente dai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 7. Il primo paragrafo dell'articolo 7 prevede una procedura di preallarme, che il Consiglio può attivare nel caso in cui si prospetti un "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2"⁴⁸, mentre secondo il paragrafo 2 il Consiglio, deliberando all'unanimità, può constatare l'esistenza della suddetta violazione⁴⁹. Il paragrafo 3, infine, prevede una vera e propria procedura sanzionatoria: il Consiglio, una volta accertata l'esistenza della violazione, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni diritti spettanti allo Stato in questione in quanto membro dell'Unione Europea, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio stesso⁵⁰. Il 20 dicembre 2017⁵¹, la Commissione Europea ha attivato la procedura prevista dall'articolo 7 TUE nei confronti della Polonia, altro Stato membro che ha di recente intrapreso un simile allontanamento dai valori fondamentali del costituzionalismo europeo, chiedendo al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione dello Stato di diritto e concedendo al governo polacco tre mesi di tempo per occuparsi delle criticità sollevate. Il 12 settembre 2018, la procedura dell'articolo 7 è stata attivata anche nei confronti dell'Ungheria, in seguito ad una risoluzione⁵² con cui il Parlamento Europeo chiedeva al Consiglio di constatare l'esistenza di un grave rischio di violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE. Finora, il Consiglio ha organizzato tre

⁴⁸ Articolo 7, par.1, TUE: "Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura".

⁴⁹ Articolo 7, par.2 TUE: "Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni."

⁵⁰ Articolo 7, par.3, TUE: "Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio."

⁵¹ European Commission, *Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law*, COM(2017) 835, 20 December 2017

⁵² European Parliament, *Resolution on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded*, P8_TA(2018)0340, 12 September 2018

audizioni⁵³ con il governo polacco e due con quello ungherese⁵⁴, ma in nessuno dei due casi è ancora giunto alla conclusione della prima fase della procedura, quella della constatazione di un evidente rischio di violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE.

La procedura sanzionatoria prevista dall'articolo 7 è di carattere essenzialmente politico e va distinta dal procedimento di infrazione previsto dagli articoli 258 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Quest'ultima procedura, infatti, può essere avviata esclusivamente dalla Commissione di propria iniziativa, sulla base di un'interrogazione parlamentare o su denuncia di privati, nel caso in cui si rilevi la violazione di una norma del diritto dell'Unione – che può consistere nella mancata attuazione della stessa o in pratiche amministrative nazionali incompatibili col diritto dell'Unione. Pertanto, solo nel caso in cui l'allontanamento di un Paese membro dai valori fondamentali di cui all'articolo 2 comporti la violazione di una norma del diritto dell'Unione la questione può essere affrontata ricorrendo alla procedura di infrazione anziché alla procedura prevista dall'articolo 7 TUE. Negli ultimi anni, la Commissione europea ha avviato diverse procedure di infrazione sia contro l'Ungheria che contro la Polonia⁵⁵. Per quanto riguarda il caso della Polonia, nel 2015 il Parlamento polacco aveva

⁵³ Le audizioni si sono tenute tra giugno e dicembre 2018

⁵⁴ La prima audizione si è tenuta il 16 settembre 2019 e la seconda il 10 dicembre 2019

⁵⁵ La Commissione ha avviato una prima procedura di infrazione contro la Polonia nel luglio 2017, deferendo il caso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel dicembre dello stesso anno. Nel novembre 2019, la Corte ha emesso una sentenza in cui riconosceva la violazione del diritto europeo da parte della Polonia e confermava la posizione della Commissione. La Commissione ha poi lanciato una seconda procedura di infrazione contro la Polonia, relativa alla riforma del funzionamento della Corte Suprema, nel luglio 2018, conclusasi anch'essa con una sentenza di condanna per la Polonia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Attualmente, sono in corso due procedure di infrazione contro la Polonia, entrambe concernenti l'indipendenza del giudiziario, avviate dalla Commissione rispettivamente nell'aprile 2019 e nell'aprile 2020. Si vedano, al riguardo: Press release, *European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary*, 29 July 2017, www.ec.europa.eu; Press release, *Rule of law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, 20 December 2017, www.ec.europa.eu; European Court of Justice, Case C-192/18, *European Commission v. Republic of Poland, Judgement of the Court (Grand Chamber)*, 5 November 2019, www.curia.eu; Press release, *Rule of law: Commission launches infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court*, 2 July 2018, www.ec.europa.eu; European Court of Justice, Case C-619/18, *European Commission v. Republic of Poland, Judgement of the Court (Grand Chamber)*, 24 June 2019, www.curia.eu; Press release, *Rule of law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control*, 3 April 2019, www.ec.europa.eu; Press release, *Rule of law: European Commission launches infringement procedure to safeguard the independence of judges in Poland*, 29 April 2020, www.ec.europa.eu.

approvato una riforma del sistema giudiziario⁵⁶ che, secondo quanto sottolineato dalla Commissione di Venezia⁵⁷ e dalla stessa Commissione europea, metteva a repentaglio l'indipendenza dei giudici in piena violazione del principio dello Stato di diritto. Contro l'Ungheria, invece, la Commissione avviò tre procedure di infrazione nel 2012 in seguito all'entrata in vigore della nuova Legge fondamentale ungherese, la cui adozione, come approfondiremo in seguito, promossa dalla coalizione di centro destra al governo dal 2010 FIDESZ-KDNP, ha dato inizio al progressivo allontanamento del Paese dai valori del costituzionalismo liberale europeo. Mentre la prima di queste procedure, relativa all'indipendenza della Banca Centrale Ungherese, si chiuse⁵⁸ in fase precontenziosa in quanto la Commissione si dichiarò soddisfatta delle risposte ricevute dal governo ungherese, le altre due procedure - relative all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e all'indipendenza dell'autorità garante della protezione dei dati⁵⁹ - si sono chiuse con una sentenza⁶⁰ della Corte di giustizia dell'Unione Europea che confermava l'infrazione del diritto UE da parte dell'Ungheria. Nel 2017, la Commissione ha avviato un'ulteriore procedura d'infrazione contro l'Ungheria⁶¹, in seguito all'approvazione di un pacchetto di leggi⁶² discriminatorie nei confronti delle organizzazioni non governative

⁵⁶ Il Parlamento polacco approvò, nello specifico, un pacchetto di quattro leggi di riforma del sistema giudiziario. La prima di queste leggi operò una riforma del Consiglio nazionale della magistratura, ordinandone lo scioglimento e assegnando al Parlamento il compito di eleggere 15 dei suoi 25 membri. La seconda e la terza legge modificavano rispettivamente la nomina dei giudici della Corte Suprema e quella dei giudici delle Corti ordinarie, concedendo in entrambi i casi un potere decisionale spropositato al solo Ministro della Giustizia. Inoltre, in violazione dell'articolo 157 TFUE e della direttiva 2006/54 sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, con un ulteriore provvedimento veniva prevista una diversa età pensionabile per i magistrati a seconda del genere (60 anni per le donne, 65 anni per gli uomini).

⁵⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on amendments to the act of 25 June 2015 on the constitutional tribunal of Poland*, 12 March 2016

⁵⁸ Press release, *Commission closes infringement procedure on the independence of the Hungarian Central Bank*, 19 July 2012, www.ec.europa.eu

⁵⁹ Press release, *Commission continues accelerated infringement procedure on the independence of the data protection supervisor and measures affecting the judiciary*, 7 March 2012, www.ec.europa.eu

⁶⁰ European Court of Justice, Case C-286/12, *European Commission v. Hungary, Judgement of the Court (First Chamber)*, 6 November 2012, www.curia.eu

⁶¹ Press release, *Infringements – Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign funded NGOs*, 13 July 2017, www.ec.europa.eu

⁶² *Act on the transparency of organizations supported from abroad* (Act LXXVI/2017), 13 June 2017

straniere, conclusasi anch'essa con una sentenza ai danni dell'Ungheria da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea⁶³.

Ad ogni modo, è bene sottolineare che né il procedimento di infrazione né la procedura di cui all'articolo 7 TUE prevedono come misura estrema l'espulsione dello Stato responsabile delle violazioni dall'Unione Europea. Più precisamente, i trattati non prevedono affatto la possibilità che uno Stato venga espulso dall'Unione: l'unica modalità attraverso la quale uno Stato può cessare di essere membro dell'Unione Europea rimane il recesso volontario, disciplinato dall'articolo 50 TUE⁶⁴. Pertanto, nel caso di una grave e persistente violazione dei principi su cui si basa l'Unione Europea, la sanzione massima in cui lo Stato può incorrere è la sospensione di alcuni diritti connessi allo status di membro UE. La preoccupazione con cui l'Europa guarda all'involuzione democratica che si sta verificando da anni in Ungheria non va certo ricondotta alla mera necessità di imporre il rispetto del diritto comunitario, ma piuttosto alla convinzione che l'Ungheria condivida un sistema di principi e valori comune a tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. Il fatto che più di un Paese membro – visti anche i simili sviluppi in Polonia – si stia allontanando da quelli che i trattati definiscono “valori comuni agli Stati membri” (art.2 TUE), ponendoli a fondamento dell'Unione e della sua azione esterna e pretendendo il loro rispetto come requisito necessario per l'ingresso, getta un'ombra inquietante sul futuro stesso dell'Unione Europea come comunità politica.

Mentre l'Ungheria – almeno fino al 2010 – poteva essere considerata a pieno titolo un ordinamento appartenente alla famiglia giuridica a egemonia professionale come tutti gli altri Paesi membri dell'Unione Europea (richiamandoci ancora una volta alla classificazione delle famiglie giuridiche di Mattei e Monateri), la Federazione Russa rientrerebbe in una famiglia giuridica con caratteristiche differenti – quella a egemonia politica. Abbiamo accennato in precedenza che questa famiglia giuridica raggruppa

⁶³ European Court of Justice, Case C-78/18, *European Commission v. Hungary (Transparency of associations)*, *Judgement of the Court (Grand Chamber)*, 18 June 2020, www.curia.eu

⁶⁴ Articolo 50, par. 1 e 2, TUE: “Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo”.

temporaneamente gli ordinamenti in transizione, nei quali – in ragione del particolare momento politico - la sfera del diritto e quella della politica non sono nettamente distinte l'una dall'altra. In realtà, all'indomani della disgregazione dell'Unione Sovietica nei primi anni '90 del secolo scorso, tanto l'Ungheria – che rientrava nella sfera di influenza sovietica in quanto Repubblica satellite – quanto l'attuale Federazione Russa hanno intrapreso un processo di transizione dalla dittatura del partito unico di stampo socialista alla democrazia. La transizione democratica, tuttavia, è avvenuta secondo modalità differenti e ha avuto esiti diversi nei due Paesi: da un lato, la neonata Repubblica Ungherese riuscì ad essere inclusa in quell'Europa di cui sentiva di far parte da sempre - escludendo la consistente parentesi della dittatura socialista – attraverso un lungo processo di adeguamento agli standard costituzionali, politici ed economici degli altri Paesi dell'Unione Europea, culminato con l'ingresso nell'Unione nel 2004. Dall'altro, invece, la Federazione Russa non ha mai conosciuto un'effettiva e completa democratizzazione, né ha realizzato in concreto i valori del costituzionalismo liberale che, pure, venivano solennemente proclamati dalla costituzione del 1993⁶⁵. Attorno alle transizioni – soprattutto democratiche – si è sviluppato un intero campo di studi noto come “transitologia”⁶⁶. Sebbene il termine “transizione”, nel contesto politico e costituzionale, indichi il passaggio da un qualsiasi tipo di regime a un altro, la terza ondata di democratizzazioni⁶⁷, focalizzando particolarmente l'attenzione

⁶⁵ Ad esempio, l'articolo 1 della Costituzione del '93 dichiara: “Russia is a democratic federal law-bound State with a republican form of government”, mentre l'articolo 2 identifica il rispetto dei diritti umani come valore supremo (“Man, his rights and freedoms are the supreme value. The recognition, observance and protection of the rights and freedoms of man and citizen shall be the obligation of the State”)

⁶⁶ P C. SCHMITTER, *Transitology: The Sciences or the Art of Democratization?*, in: J. TULCHIN, B. ROMERO (a cura di), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Pub., Boulder (CO), 1995, pp. 11-41

⁶⁷ Il concetto di “ondata di democratizzazione” è stato introdotto nel 1991 dal politologo statunitense Samuel Huntington (S. HUNTINGTON, *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1991), che lo definì come “una serie di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi democratici a regimi autoritari) è significativamente inferiore”. Huntington identificò tre successive ondate di democratizzazione nella storia, seguite da altrettanti periodi di reflusso democratico, ossia di ritorno all'autoritarismo: la prima lunga ondata di democratizzazione si è aperta nel 1820 con l'allargamento del suffragio negli Stati Uniti ed è proseguita fino all'avvento dei totalitarismi negli anni '20 e '30 del '900, che hanno rappresentato il primo reflusso democratico. La vittoria degli Alleati nella seconda guerra mondiale ha significato la vittoria della democrazia sull'autoritarismo, dando origine alla seconda ondata di democratizzazione, che ha raggiunto il suo apice nel 1962 con 36 paesi retti da un regime democratico. Anche la seconda ondata di democratizzazione, tuttavia, fu seguita da un periodo di

sulle transizioni democratiche, ha reso il passaggio da un regime non democratico ad una democrazia la “transizione” per antonomasia⁶⁸. Nell’ambito degli studi delle transizioni democratiche, sono stati individuati diversi fattori in grado di influire sull’esito delle transizioni e sui successivi processi di consolidamento democratico. Prescindendo dai fattori esogeni, ci sono diversi fattori endogeni in grado di influenzare l’andamento di una transizione democratica, come la natura del processo di transizione costituzionale, il sistema economico adottato dall’ordinamento in transizione, la cultura politica che lo caratterizza, la struttura costituzionale prescelta. È possibile, inoltre, che il verificarsi di una serie di turbolenze nel corso di un processo di democratizzazione produca nella società civile dello Stato in transizione scetticismo e disaffezione nei confronti della prospettiva della democratizzazione stessa. Secondo parte della dottrina, la crisi costituzionale tra i due rami (esecutivo e legislativo) del potere in Russia - che tratteremo approfonditamente nei capitoli successivi - in seguito al 1990 avrebbe contribuito ad accrescere la sfiducia della società nei confronti della democrazia. Inoltre, sebbene non sia possibile individuare una relazione di causalità automatica e meccanica tra la tipologia di regime di partenza e quella del regime di arrivo, è stato osservato⁶⁹ come alcuni regimi - in particolare, i regimi militari e quelli comunisti - siano in grado di lasciare un’eredità particolarmente pesante che influisce fortemente sulla transizione e sul consolidamento democratico. Decenni di regime comunista hanno lasciato una pesante eredità in Russia e in tutti gli Stati che con il collasso dell’URSS hanno sperimentato la transizione verso la democrazia, influenzando anche il successivo consolidamento democratico all’indomani della transizione. In tutti questi casi, infatti, si è resa necessaria la parallela e simultanea introduzione di istituzioni democratiche e dell’economia di mercato. Quest’ardua impresa ha comportato non pochi costi sociali e umani - come si vedrà quando tratteremo nel dettaglio la transizione in Russia e in Ungheria nei prossimi capitoli - generando ulteriore scetticismo da parte di ampie fasce della società

reflusso democratico che interessò diversi paesi tra il 1960 e il 1975. La terza ondata di democratizzazione individuata da Huntington ebbe inizio a metà degli anni ’70, con il crollo di diversi regimi autoritari (quello di Salazar in Portogallo, nel 1974; la dittatura dei colonnelli in Grecia, sempre nel 1974; il regime di Francisco Franco in Spagna, nel 1975). La terza ondata di democratizzazione sarebbe proseguita, in seguito al collasso dell’Unione Sovietica, con la transizione dai regimi socialisti alla democrazia nei Paesi a est della cortina di ferro.

⁶⁸ L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, in *Derecho PUCP* N.56, 2003, pp.29-156

⁶⁹ L. MEZZETTI, *Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia agli albori del XXI secolo*, in M. HERNANDEZ, *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

nei confronti della democrazia e portando ad un ritorno al potere della vecchia classe dirigente socialista, depurata e riciclata. Nei casi in cui ciò è accaduto, la vecchia classe dirigente è riuscita a mantenere un importante potere contrattuale nella negoziazione degli equilibri costituzionali influenzando sul processo di consolidamento della democrazia. Inoltre, dall'analisi di diversi processi di transizione democratica è emerso che il carattere inclusivo o esclusivo dei processi di transizione è un elemento determinante per la riuscita della transizione stessa e del successivo consolidamento democratico⁷⁰. La dottrina ha sviluppato, a tal proposito, la teoria dei “patti fra élite”⁷¹, sottolineando come la diffusione del consenso abbia un indubbio effetto positivo sul consolidamento democratico. In Ungheria, come vedremo nei prossimi capitoli, la transizione seguì un modello consensuale: la costituzione comunista fu emendata quasi per intero in seguito a delle consultazioni (le cosiddette Tavole Rotonde) tra la vecchia classe dirigente comunista e l'opposizione, riemersa dopo decenni di dittatura del partito comunista. Il metodo consensuale ha consentito, in Ungheria come in altri Stati dell'Est post Sovietico inclusa la Polonia, una transizione ordinata che ha visto la partecipazione attiva della società civile, garantendo stabilità, legittimità e continuità nello sviluppo giuridico⁷². In Russia, invece, la transizione non seguì il modello consensuale bensì il modello della rottura della continuità costituzionale⁷³. La costituzione della Federazione Russa adottata nel 1993, come vedremo dettagliatamente in seguito, non fu l'esito di una riforma costituzionale quanto, piuttosto, di una “rivoluzione” costituzionale, frutto del conflitto tra due rami del potere – l'esecutivo e il legislativo – in un gioco a somma zero profondamente diverso da quel gioco a somma positiva che fu il dialogo alla base della transizione in Ungheria. L'attuale regime ha preso forma in un contesto caratterizzato da una società civile poco sviluppata, con partiti politici essenzialmente deboli, in cui la trasformazione democratica, non adeguatamente preparata in anticipo, portò ad una crisi di legittimazione e a profonde divisioni all'interno della classe dirigente. Dopo decenni di costituzionalismo sovietico, che è stato da alcuni definito “costituzionalismo nominale”⁷⁴ ed era caratterizzato da un'aperta legittimazione del potere illimitato del partito unico e della superiorità

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ C. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER, L.WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule*, Sage Publications, Baltimore, 1986

⁷² A.N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism. Historical and contemporary development*, Routledge, Abingdon, 2006, p.185

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ *Ibidem*, p.187

dell'ideologia sulla legge, una transizione immediata verso un nuovo tipo di costituzionalismo sarebbe stata impensabile. Una transizione efficace avrebbe dovuto comportare il graduale abbandono del dualismo tra legge nominale e legge reale (che era l'obiettivo delle riforme della *perestroika*⁷⁵), la sostituzione del monopolio ideologico con il pluralismo ideologico, il passaggio dalla dittatura del partito unico alla concessione di diverse forme di espressione politica e, infine, l'eliminazione della censura ideologica (obiettivo, quest'ultimo, delle riforme della *glasnost*⁷⁶). Anziché sfociare nell'affermazione della democrazia proclamata dalla costituzione del 1993, il processo di transizione avviatosi con il collasso dell'Unione Sovietica si è tradotto, piuttosto, nell'affermazione di quello che è stato da molti descritto come “regime ibrido⁷⁷”, ossia un regime che non può essere definito né democratico né autoritario, ma che combina sia elementi propri della democrazia che dell'autocrazia⁷⁸. In Russia, nessuna élite alternativa si è posta in contrasto con la vecchia *nomenklatura* sovietica, che è riuscita a mantenere potere e privilegi e non è stata in grado – o non ha voluto – abbracciare pienamente le regole del gioco democratico. L'intera classe politica, incluse le forze più vicine agli ideali liberal-democratici, non è riuscita a superare il vecchio paradigma di civilizzazione, basato sul fare affidamento a reti personalistiche anziché alle istituzioni statali, sulla subordinazione della società civile anziché sul dialogo con quest'ultima e su una concezione della modernizzazione “dall'alto”, senza un'attiva partecipazione delle masse⁷⁹.

Sebbene ormai il regime vigente in Russia sia da molti considerato un vero e proprio autoritarismo – al punto che nel 2020 Freedom House ha inserito la Federazione Russa, in precedenza classificata come “regime ibrido”, tra gli “autoritarismi consolidati” – non manca chi ritiene che il Paese sia definibile come un regime ibrido. I regimi ibridi, secondo

⁷⁵ Letteralmente, “ristrutturazione”: con questo termine vengono indicate le riforme politico-economiche promosse da Gorbachev per realizzare una maggiore apertura e liberalizzazione del sistema sovietico (come il ricambio ai vertici del partito, un blando riconoscimento delle opposizioni interne, un moderato liberismo economico, ecc.).

⁷⁶ Letteralmente, “trasparenza”: con questo termine si fa riferimento all'insieme di riforme nella selezione dei quadri del Partito Comunista che Gorbachev promosse a partire dal 1986 per promuovere, appunto, una maggiore trasparenza e combattere la corruzione e i privilegi che caratterizzavano il sistema sovietico al tempo.

⁷⁷ L. SHEVTSOVA, *Russia's Hybrid Regime*, in *Journal of Democracy* Volume 12, Number 4, October 2001, pp.65-70

⁷⁸ H.E. HALE, *Eurasian Politics as Hybrid Regimes: the case of Putin's Russia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 1 (2010), pp.33-41

⁷⁹ L. SHEVTSOVA, *Russia's Hybrid Regime*, in *Journal of Democracy* Volume 12, Number 4, October 2001, p.66

Morlino, sono “quei regimi che hanno acquisito alcune istituzioni e procedure proprie della democrazia, ma non altre, e al tempo stesso conservano aspetti autoritari o tradizionali, ovvero che hanno perduto elementi propri della democrazia introducendo aspetti autoritari”⁸⁰. Il concetto di regime ibrido così descritto sembrerebbe ricollegarsi strettamente all’idea di transizione: sarebbe da considerarsi ibrido un regime che, ad esempio, nel corso della transizione da autoritarismo a democrazia, acquisti alcune caratteristiche dei regimi democratici pur conservando tratti tipici del regime precedente. Tuttavia, il fatto che diversi regimi continuino ad essere definiti come ibridi per periodi di tempo particolarmente lunghi suggerisce che in alcuni casi un regime può sperimentare una paradossale “transizione permanente”⁸¹.

Pertanto, nel voler comparare la costituzione ungherese e quella russa evidenziando punti di contatto e differenze - soprattutto alla luce delle recenti evoluzioni in senso anti-democratico di entrambi i Paesi – va certamente presa in considerazione da un lato l’appartenenza dei due ordinamenti a famiglie giuridiche differenti, dotate di una cultura giuridica e di valori diversi nonostante la circolazione dei modelli giuridici, e dall’altro i vincoli esterni a cui sono sottoposti i due Paesi. A differenza della Federazione Russa, come abbiamo visto, l’Ungheria è tenuta a rispettare una serie di standard e di obblighi derivanti dalla sua appartenenza all’Unione Europea e, per questo motivo, un suo allontanamento dai valori del costituzionalismo liberale europeo origina reazioni e conseguenze di ordine diverso rispetto a quelle conseguenti da un’involuzione autoritaria in Russia.

⁸⁰ L. MORLINO, *Regimi ibridi o regimi in transizione?*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, N.2, agosto 2008, pp. 169-189

⁸¹ *Ivi*, p.186. Studiando un insieme di 47 democrazie non consolidate nel quindicennio tra il 1991 e il 2006, Morlino evidenzia che la maggior parte di questi ha mantenuto stabilmente le caratteristiche di un regime ibrido per tutto il periodo in considerazione, qualificandosi come “ibrido stabilizzato”.

Capitolo 2 – L’Ungheria

2.1 Il costituzionalismo ungherese dalle origini al 1989

La classe dirigente ungherese, all’indomani della caduta del comunismo e della transizione democratica, ha descritto a più riprese l’ingresso dell’Ungheria in Unione Europea come un “ritorno all’Europa”, sottintendendo una storica appartenenza del Paese all’area costituzionale europea interrotta solo dalla parentesi comunista, tra il 1948 e il 1989. Pur essendo ormai considerata “europea” a tutti gli effetti, l’Ungheria si trova in realtà in una posizione peculiare, in un’area che nel corso dei secoli⁸² è passata sotto il controllo di diverse potenze: l’Impero Asburgico e l’Impero Ottomano⁸³, la Germania nazista nel corso della seconda guerra mondiale, l’Unione Sovietica dopo il 1945 quando il Paese fu forzatamente inglobato nel blocco sovietico come Repubblica satellite dell’URSS. La particolare posizione dell’Ungheria ha naturalmente influito sulla cultura politica e sul costituzionalismo ungherese. Come vedremo a breve, la storia costituzionale ungherese è stata segnata da diversi episodi di rottura, restaurazione e contestazione, elementi che hanno plasmato non solo lo sviluppo costituzionale del Paese, le sue istituzioni e le sue leggi, ma anche il linguaggio e le pratiche della sua cultura politica⁸⁴. Come abbiamo sottolineato in

⁸² Prima di diventare parte dell’Impero asburgico, il Regno d’Ungheria rimase per secoli un’entità indipendente con proprie leggi e propri costumi, tra i quali rientravano diverse pratiche di governo e organizzazione sociale già diffuse in Occidente, come l’ereditarietà della corona e delle terre nobiliari. Proprio la nobiltà ottenne un’importante codificazione dei propri diritti da parte del Re con la concessione della Bolla d’Oro, spesso considerata la *Magna Charta* ungherese, nel 1222, e iniziò a riunirsi in assemblee (*gyűlés*) inizialmente convocate per supervisionare la successione monarchica e, successivamente, trasformate in una vera e propria Dieta.

⁸³ In seguito alla battaglia di Mohács, nel 1526, il Regno d’Ungheria fu smembrato tra l’Impero Ottomano e l’Impero Asburgico. Infatti, il re Luigi II aveva perso la vita nella battaglia contro i turchi e la linea di successione monarchica prevedeva che la corona passasse alla casata degli Asburgo. Mentre le zone centrali del regno passarono sotto il controllo dell’Impero Ottomano per 150 anni, quelle orientali (la Transilvania) mantennero la propria indipendenza - dovendo, tuttavia, accettare di essere regioni vassalle dell’Impero Ottomano - e l’Ungheria occidentale passò all’Impero Asburgico. A partire dal 1686, l’esercito cristiano degli Asburgo iniziò a scalzare l’occupante turco anche dalle zone centrali, solo per sostituirsi a quest’ultimo nel controllo della regione. Nel 1867, con il “Grande Compromesso”, l’Ungheria si vide riconoscere una posizione di (apparente) parità rispetto all’Austria in quello che da quel momento in poi sarebbe stato definito Impero Austro-Ungarico.

⁸⁴ F. HÖRCHER, T. LORMAN, *A History of the Hungarian Constitution*, Bloomsbury Publishing Plc, London, 2019

precedenza, lo studio e l'interpretazione di una costituzione non possono prescindere dall'analisi della cultura politica e del contesto di riferimento; pertanto, l'analisi dei recenti sviluppi costituzionali in Ungheria non può non partire dalla storia costituzionale del Paese. La prima costituzione scritta di cui l'Ungheria si dotò risale al 1949, con la costituzione socialista che istituiva la Repubblica Popolare Ungherese. Tuttavia, la costituzione del '49 rappresentava un punto di rottura piuttosto che una spontanea evoluzione della tradizione costituzionale ungherese, come parte della dottrina ha sottolineato, a conferma del fatto che quello sperimentato dall'Ungheria dopo il crollo del regime comunista negli anni '90 sia stato effettivamente un "ritorno all'Europa". Prima di quel momento, l'Ungheria aveva conosciuto un breve esperimento democratico sotto la leadership del conte Mihály Károlyi nel 1918-1919, dopo il collasso dell'Impero Austro-Ungarico in seguito alla sconfitta subita con la Prima guerra mondiale⁸⁵. La perdita di due terzi del proprio territorio sancita dal Trattato di Trianon (1920) animò in Ungheria fervori nazionalisti e revanscisti. Sotto la reggenza dell'ammiraglio Miklós Horthy, negli anni successivi il Regno d'Ungheria avrebbe instaurato legami sempre più stretti con la Germania di Hitler, condividendo le medesime aspirazioni revisioniste nei confronti dello status quo stabilito con il Trattato di Versailles. Una naturale conseguenza delle più strette relazioni con la Germania⁸⁶ fu, con lo scoppio della seconda guerra mondiale, l'ingresso in guerra dell'Ungheria nel 1941 a fianco delle potenze dell'Asse. Nel 1944 le truppe tedesche invasero l'Ungheria e assunsero il pieno controllo del territorio, dissolvendo il Parlamento e imponendo la legge marziale. Alla reggenza dell'ammiraglio Horthy si sostituì, in seguito all'occupazione tedesca, il governo filo-nazista di Ferenc Szálasi, che negli ultimi mesi di guerra rese l'Ungheria uno

⁸⁵ Guidato da Károlyi, il Consiglio Nazionale Ungherese (*Magyar nemzeti tanács*) prese il potere nel 1918 e dichiarò deposta la monarchia degli Asburgo proclamando la nascita della prima Repubblica Ungherese (*Magyar Népköztársaság*). La Repubblica, tuttavia, avrebbe avuto una vita molto effimera: dopo appena quattro mesi e mezzo, il Partito Comunista Ungherese e il Partito Social Democratico Ungherese, guidati da Béla Kun, presero il potere proclamando la nascita della Repubblica Sovietica Ungherese (*Magyarországi Tanácsköztársaság*), anche nota come "Repubblica dei Consigli". L'esperimento comunista di Béla Kun fu interrotto, di lì a pochi mesi, dall'intervento dell'esercito romeno che, spinto dalla Gran Bretagna e dalla Francia, invase l'Ungheria costringendo i bolscevichi all'esilio. In seguito al crollo della Repubblica dei Consigli, nell'agosto del 1919, la guida del Paese - ora Regno d'Ungheria - fu assunta dai conservatori-nazionalisti, i quali riuscirono a consolidare il proprio potere nel periodo tra le due guerre.

⁸⁶ La delusione provocata dal Trattato di Trianon determinò inoltre un incremento delle tendenze antisemite nel Paese: sulla scia di quanto accadeva in Germania, anche in Ungheria la comunità ebraica rappresentò un efficace capro espiatorio per la popolazione, diventando oggetto di veri e propri provvedimenti legislativi antisemiti a partire dal 1938.

Stato fantoccio del Terzo Reich. Nel 1945, l'Ungheria divenne teatro di aspri combattimenti tra le truppe tedesche e quelle sovietiche, venendo infine liberata dall'avanzata dell'URSS verso occidente. Tuttavia, a questo punto la dominazione nazista fu semplicemente sostituita da quella sovietica.

Tra il 1945 e il 1947, il Paese fu progressivamente trasformato in una dittatura socialista sul modello dello Stalinismo, seguendo la stessa strada degli altri Stati satelliti dell'URSS (Germania Est, Polonia, Romania, Bulgaria e Cecoslovacchia).

Tuttavia, nel breve lasso di tempo che andò dalla liberazione ad opera dell'Armata Rossa fino all'approvazione della Legge XX del 1949 che istituiva la Repubblica Popolare Ungherese, l'Ungheria visse quello che potrebbe essere definito, con le parole dello studioso americano Bruce Ackerman, un importante "momento costituzionale"⁸⁷, inteso come un momento in cui vengono discusse questioni fondamentali per l'organizzazione dello Stato e gli interessi della comunità politica⁸⁸. Nel novembre del 1945 in Ungheria si tennero le prime libere elezioni; il partito di centro dei Piccoli Proprietari Indipendenti (*Független Kisgazdapárt*) ottenne la maggioranza dei voti e dei seggi in Parlamento, ma il comandante delle forze sovietiche in Ungheria Kliment Efremovič Vorosilov gli impedì di governare da solo, spingendolo a creare una coalizione di governo che includesse, insieme alle altre forze politiche, anche il Partito Comunista Ungherese (*Magyar Kommunista Párt*, MKP). Il governo di coalizione, guidato da forze politiche centriste e filo-occidentali, stabilì un nuovo ordine costituzionale tramite l'adozione della Legge I del 1946, uno statuto provvisorio composto da un preambolo e 19 articoli che viene spesso definito "piccola costituzione". Sebbene la Legge I/1946 non possa ancora essere considerata come la prima costituzione scritta dell'Ungheria, rappresentò una svolta fondamentale nella storia del costituzionalismo ungherese ed è, pertanto, un tassello importante nella ricostruzione della cultura politica e costituzionale del Paese. La "piccola costituzione" del 1946⁸⁹, infatti, enumerava - per la prima volta nella storia ungherese - i

⁸⁷ B. ACKERMAN, *We the People, Volume 1: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1993, p.267

⁸⁸ La "Dichiarazione sull'Europa Liberata", formulata dagli Alleati a Yalta nel febbraio 1945, prevedeva che i Paesi europei liberati dall'occupante nazista si dotassero di "istituzioni democratiche a loro scelta" e chiedeva che a questo scopo si tenessero ovunque libere elezioni. Stalin firmò la Dichiarazione, forte del fatto che avrebbe potuto successivamente aggirarla in quanto, come stabilito, gli Stati Uniti avrebbero ritirato le proprie truppe dai territori liberati entro due anni.

⁸⁹ Lo statuto proclamava solennemente la forma di Stato repubblicana e introduceva una figura nuova nella storia costituzionale ungherese, quella del Presidente della Repubblica, che aveva

diritti e le libertà fondamentali dei cittadini⁹⁰ e riconosceva i principi del giusto processo e della non discriminazione come fondamento dell'intero sistema giuridico, abbracciando così gli elementi alla base della *rule of law*⁹¹. Contenendo un solo riferimento al potere giudiziario, lo statuto del '46 delineava un'organizzazione dei poteri imperniata su due attori costituzionali fondamentali, il Presidente e l'Assemblea Nazionale⁹². Nonostante la Legge I/1946 rappresentasse un importante punto di svolta nella storia costituzionale ungherese, gli equilibri costituzionali da questa delineati ebbero vita breve. Già a partire dalla seconda metà del 1946, infatti, la vita politica del Paese iniziò a deviare dalle originali intenzioni del governo centrista di coalizione formatosi in seguito alle elezioni del 1945⁹³: le elezioni del 1947, che si svolsero con modalità di dubbia correttezza, registrarono la vittoria del Partito Comunista⁹⁴ che si pose alla guida di un nuovo governo di coalizione. L'era del multipartitismo poteva considerarsi definitivamente conclusa quando, alle elezioni del maggio 1949, gli elettori si videro presentare una sola lista di candidati precedentemente approvati dal governo. Il 20 agosto 1949 entrò in vigore la prima costituzione scritta nella storia costituzionale ungherese, la Legge XX/1949: come abbiamo

importanti prerogative rispetto all'Assemblea Nazionale, potendo posporre le sue sessioni senza giustificazione, ordinare il suo scioglimento su richiesta del governo o di 2/5 dei suoi membri, promulgare i suoi atti ed esercitare anche un relativo potere di veto.

⁹⁰ Tra i diritti riconosciuti dalla Legge I/1946 rientravano la libertà personale, il diritto a una vita libera dalla repressione, la paura e l'oppressione, la libertà di pensiero e opinione, la libertà religiosa, la libertà di riunione e di associazione, il diritto alla proprietà privata, il diritto alla sicurezza personale, il diritto al lavoro, il diritto alla cultura e il diritto a partecipare alla vita pubblica, F. HÖRCHER, T. LORMAN, *A History of the Hungarian Constitution*, p.188

⁹¹ Nonostante la Legge I/1946 contenesse gli elementi di base del costituzionalismo liberale di matrice europea, va ricordato che tali elementi erano contenuti nel solo preambolo, il cui valore giuridico rappresenta una questione da sempre ampiamente dibattuta in dottrina e sulla quale esistono posizioni contrastanti. Soprattutto, la dottrina giuridica occidentale del secondo dopoguerra non era affatto giunta ad una conclusione chiara sulla valenza giuridica dei preamboli costituzionali.

⁹² Il dualismo Presidente – Assemblea Nazionale si sarebbe inserito nel solco della tradizione costituzionale ungherese, rimandando al dualismo Corona – Nazione (*ország*), rappresentata dalla Dieta, che aveva per secoli caratterizzato gli equilibri costituzionali del Paese, (L. PÉTER, *Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben*, in L. PÉTER, *Az Elbától keletre*, Budapest, 1998)

⁹³ Nel marzo 1946, il Parlamento approvò la Legge VII/1946 sulla protezione della democrazia e della repubblica, originariamente pensata per tutelare il nuovo ordine costituzionale ma sfruttata dalle frange comuniste e filosovietiche della classe dirigente – che controllavano il Ministero degli Interni – per eliminare l'opposizione centrista e filo-occidentale.

⁹⁴ Nel 1948, i comunisti forzarono il Partito Socialdemocratico Ungherese (*Magyarországi Szociáldemokrata Párt*) a fondersi con il Partito Comunista - dando vita al Partito dei Lavoratori Ungheresi (*Magyar Dolgozók Pártja*, MDP) sotto la leadership di Mátyás Rákosi.

sottolineato, infatti, la Legge I/1946 era uno statuto provvisorio e, fino a quel momento, l'Ungheria era stata retta da un insieme di atti scritti e non scritti - statuti, dottrine e tradizioni - che non erano mai stati riuniti in un unico documento organico emanato da un potere costituente. La Legge XX/1949⁹⁵ era, naturalmente, animata da valori del tutto opposti rispetto a quelli del costituzionalismo liberale: alla separazione dei poteri veniva contrapposto il principio dell'indivisibilità del potere statale, di cui era interamente investita la classe lavoratrice e che veniva esercitato, in suo nome, dai vari organi dello Stato socialista. Il capitolo VIII era dedicato ai diritti e doveri dei cittadini, ponendo l'accento sui diritti sociali piuttosto che sui diritti civili e politici, elemento caratteristico delle costituzioni socialiste. Il catalogo di diritti della costituzione del '49 era solo apparentemente ampio e avanzato⁹⁶, ma in pratica esclusivo e discriminatorio: l'articolo 58, paragrafo 1, infatti, recitava che "La Repubblica Popolare Ungherese garantisce queste libertà ad ogni lavoratore residente nel suo territorio". Chiaramente, la prima costituzione scritta ungherese non si ispirava affatto a quelli che possiamo considerare i tradizionali principi chiave del costituzionalismo ungherese, bensì ai principi del costituzionalismo marxista-leninista, prendendo a modello in particolare la costituzione Staliniana dell'Unione Sovietica del 1936⁹⁷. Ad ogni modo, la costituzione del '49 era per molti versi una costituzione di facciata: molte delle sue disposizioni rimasero lettera morta⁹⁸, creando

⁹⁵ La costituzione del '49 era composta da 71 articoli divisi in 11 capitoli, il primo dei quali aveva un carattere prevalentemente ideologico, identificando la difesa della libertà e del potere della classe lavoratrice, oltre alla costruzione del socialismo, come obiettivi fondamentali della neonata Repubblica Popolare Ungherese. Il capitolo II elencava i principi a fondamento della società socialista, come il controllo centralizzato dell'economia da parte dello Stato o il lavoro come base dell'ordine sociale. I successivi capitoli, dal III al VII, affidavano l'esercizio del potere legislativo all'Assemblea Nazionale, definita "organo supremo del potere statale"(capitolo III), e assegnavano alcune funzioni – come la rappresentanza del Paese a livello internazionale, la ratifica degli accordi internazionali o il potere di iniziativa legislativa - ad un organo collegiale, il Presidio della Repubblica Popolare, composto da un Presidente, due Vice-Presidenti, un Segretario e 17 membri. Il Consiglio dei Ministri (capitolo IV), invece, era il più alto organo esecutivo e amministrativo dello Stato. L'amministrazione locale (capitolo V) era imperniata sul concetto - tipico dello Stato sovietico - di Consigli locali, organizzati in unità più ampie come i Consigli di contea, di sotto-contea o di città. I capitoli VI e VII delineavano invece il funzionamento del potere giudiziario e il corpo dei pubblici ministeri.

⁹⁶ Venivano riconosciuti, ad esempio, la parità tra i sessi (articolo 50, par.1), il diritto alla salute (articolo 47, par.1) e al lavoro (articolo 45, par.1), il diritto all'istruzione (articolo 48, par.1) e l'uguaglianza dinanzi alla legge (articolo 49, par.1).

⁹⁷ Della quale veniva ripreso *in toto*, ad esempio, l'intero catalogo dei diritti e doveri dei cittadini.

⁹⁸ Ad esempio, sebbene la costituzione considerasse l'Assemblea Nazionale come supremo organo detentore del potere legislativo, questo veniva di fatto esercitato dal Partito, attraverso il Presidio

un'ampia forbice tra costituzione formale e costituzione vivente. Dalla sua proclamazione fino alla metà degli anni '50, la Repubblica Popolare Ungherese poteva considerarsi un vero e proprio regime totalitario⁹⁹, in virtù del culto della personalità di cui era oggetto il leader comunista Mátyás Rákosi, delle modalità di impiego della propaganda e della presenza di una polizia segreta dai poteri arbitrari. Tuttavia, gli anni immediatamente successivi alla morte del leader dell'URSS Iosif Stalin (1953) videro rinascere nella popolazione ungherese la speranza se non in una trasformazione democratica almeno in una maggiore autonomia da Mosca¹⁰⁰. La morte di Stalin, infatti, fu seguita dall'inaspettata denuncia dei suoi crimini efferati da parte del nuovo segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS), Nikita Krusciov, in occasione del XX Congresso del PCUS nel febbraio 1956. Generando delusione e shock in tutto il mondo comunista, Krusciov rese note le cosiddette "purghe staliniane" (la persecuzione dei presunti o effettivi oppositori di Stalin) ridimensionando fortemente la figura di Stalin, fino a quel momento oggetto di un vero e proprio culto della personalità. La denuncia dei crimini di Stalin sembrava preludere, almeno in un primo momento, ad un miglioramento nei rapporti tra il blocco sovietico e il blocco occidentale e ad un allentamento della presa di Mosca¹⁰¹ sugli altri Paesi del Patto di Varsavia¹⁰².

della Repubblica Popolare, organo collegiale incaricato dalla Costituzione di esercitare i poteri dell'Assemblea Nazionale quando questa non era in sessione.

⁹⁹ A. BOZÓKI, E. SIMON, *Hungary since 1989*, in S.P. RAMET, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010

¹⁰⁰ Dwight Eisenhower, eletto nel 1953 Presidente degli Stati Uniti, annunciò un programma di liberazione delle Repubbliche satelliti dell'URSS generando grandi speranze in molti Stati a Est della "cortina di ferro". Ben presto divenne chiaro, tuttavia, che la situazione che si era venuta a creare in seguito alla liberazione sovietica dei Paesi dell'Est dall'occupazione nazista non fosse affatto una soluzione temporanea e che gli Stati Uniti, cercando il dialogo con i governi delle Repubbliche satelliti, stessero in realtà mantenendo lo *status quo* anziché provare a modificarlo.

¹⁰¹ Quest'ultima prospettiva sembrava particolarmente plausibile dopo la visita di Krusciov a Belgrado nel 1955, che sanciva una distensione nei rapporti tra l'URSS e la Jugoslavia di Tito, la quale dal 1948 rappresentava l'unico caso di dissidenza all'interno del blocco sovietico. Pur essendo un regime socialista a tutti gli effetti, la Jugoslavia di Tito era riuscita a scalzare l'influenza di Mosca nella conduzione della propria politica estera e, per questo, era stata espulsa dal Cominform nel 1948. Più che ad una distensione nei rapporti con la Jugoslavia, il dialogo aperto da Krusciov nel 1955 era probabilmente mirato a convincere Tito ad aderire al Patto di Varsavia. La Jugoslavia di Tito sarebbe invece rimasta fuori dal Patto di Varsavia, continuando ad assicurarsi una politica estera e di difesa autonoma da Mosca.

¹⁰² Alleanza militare stipulata nel 1955 dall'URSS e dalle Repubbliche satelliti del blocco sovietico in risposta alla firma, da parte dei Paesi del blocco occidentale, del Patto Atlantico che nel 1949 aveva istituito la NATO.

Sulla scia degli eventi di Poznan¹⁰³ dell'estate del '56, il 23 ottobre dello stesso anno migliaia di studenti organizzarono una manifestazione pacifica a Budapest presentando alle autorità una petizione in 16 punti, chiedendo il ritiro delle truppe sovietiche dal territorio ungherese, la formazione di un nuovo governo guidato dal riformista Imre Nagy¹⁰⁴ e il rispetto delle libertà fondamentali. La dura reazione delle autorità, che ordinarono di aprire il fuoco sui manifestanti, trasformò la manifestazione pacifica in una vera e propria rivoluzione armata: nei giorni successivi la popolazione si scontrò con le forze armate per le strade di Budapest, mentre nel resto del Paese si moltiplicavano i Consigli Locali. Il 24 ottobre, nel tentativo di placare la rivolta, Imre Nagy fu nominato Primo Ministro, mentre Janos Kádár fu nominato segretario del Partito Comunista ungherese. I manifestanti, considerando il Patto di Varsavia come la principale giustificazione e causa della presenza di truppe sovietiche sul territorio ungherese, chiedevano che l'Ungheria si ritirasse dall'alleanza e assumesse una posizione di neutralità¹⁰⁵. Nagy formò un governo di coalizione con rappresentanti dei partiti esistenti¹⁰⁶ prima che il regime eliminasse il multipartitismo e ripristinò la libertà di pensiero e di stampa, mentre consigli operai assumevano il controllo delle fabbriche del Paese. Il nuovo governo presieduto da Nagy dichiarò, con il sostegno del Comitato Centrale del Partito Comunista ungherese, che avrebbe accontentato le richieste dei manifestanti, abolito la polizia segreta di Stato e

¹⁰³ I lavoratori della città di Poznan, nel giugno del 1956, organizzarono uno sciopero generale per chiedere migliori condizioni di vita e di lavoro, scatenando la dura reazione delle autorità che repressero nel sangue le manifestazioni. La rivolta polacca si risolse in un nulla di fatto, portando ad un mero ricambio ai vertici con la nomina di Władysław Gomułka alla guida del partito comunista polacco (POUP, Partito Operaio Unificato Polacco).

¹⁰⁴ Nagy, che aveva già ricoperto il ruolo di ministro dell'Agricoltura (1944-45) e degli Interni (1945-1946), era stato Primo Ministro nel 1953 ma, fortemente criticato dall'ex Primo Ministro e segretario del Partito Mátyás Rákosi per le sue politiche riformiste, era stato allontanato dal governo ed espulso dal partito nel 1955.

¹⁰⁵ La prospettiva della neutralità in politica estera sembrava plausibile non solo in virtù del successo della politica di neutralità della Jugoslavia di Tito, ma anche alla luce della neutralità dichiarata dal parlamento austriaco nel 1955. La dichiarazione di neutralità dell'Austria era diretta conseguenza del Trattato di Stato austriaco firmato a Vienna nel maggio del 1955, che sanciva l'indipendenza dell'Austria e il ritiro delle truppe britanniche, sovietiche, statunitensi e francesi. Proprio l'Unione Sovietica aveva preteso la dichiarazione di neutralità dell'Austria come requisito indispensabile per il ritiro delle proprie truppe dal territorio.

¹⁰⁶ Il Partito dei Piccoli Proprietari Indipendenti, il Partito dei Contadini e il Partito Socialdemocratico.

negoziato con Mosca il ritiro delle truppe sovietiche dal territorio ungherese¹⁰⁷. Quando il 1 novembre 1956 il governo ungherese proclamò l'uscita dell'Ungheria dal Patto di Varsavia, chiedendo alle Nazioni Unite di supportare la neutralità ungherese¹⁰⁸, la reazione di Mosca fu immediata e inflessibile. Il 4 novembre 1956 le truppe sovietiche invasero l'Ungheria¹⁰⁹. Il 5 novembre Kádár assunse la guida del governo, mentre Nagy e i suoi sostenitori furono arrestati¹¹⁰. Pur non avendo raggiunto gli esiti sperati¹¹¹, la rivoluzione del '56 costituì un importante punto di svolta, tanto per l'Ungheria quanto per il blocco sovietico nel suo insieme, che per la prima volta doveva fronteggiare un episodio di aperta dissidenza al suo interno. La rivoluzione del 1956 dimostrò alla classe dirigente che il malcontento della popolazione costituiva un rischio per la stabilità del regime socialista e che, pertanto, garantire standard più elevati di vita alla popolazione era il modo migliore per assicurare un equilibrio duraturo¹¹². Il 1956 comportò il passaggio dal totalitarismo di Rákosi al "post-totalitarismo" di Kádár, il quale rinunciò alla mobilitazione politica permanente tollerando e, anzi, accettando la neutralità politica dei cittadini, concedendo un'amnistia ai prigionieri politici nel 1963 e perseguendo l'obiettivo di innalzare gli standard di vita della popolazione¹¹³. L'esperimento originale e alternativo di comunismo portato avanti da Kádár, che sarebbe rimasto al potere fino al 1988, è stato spesso definito

¹⁰⁷ B. LOMAX, *The Hungarian Revolution of 1956 and the Origins of the Kádár Regime*, Allison & Busby, London, 1976, p.97; Il 30 ottobre, con una decisione assunta all'unanimità dal Presidio del PCUS, Mosca acconsentì ad aprire i negoziati con il governo ungherese sul ritiro delle truppe sovietiche dal territorio. Al contrario di quanto speravano in molti, tuttavia, la decisione di Mosca non equivaleva alla rinuncia dell'influenza sovietica sull'Ungheria né tantomeno intendeva mettere in discussione la posizione della Repubblica satellite all'interno del blocco. L'URSS aveva acconsentito a negoziare il ritiro delle proprie truppe dall'Ungheria purché il governo di Nagy garantisse il mantenimento del regime socialista, la fedeltà a Mosca e il primato del partito comunista.

¹⁰⁸ C. BÉKÉS, *The 1956 Hungarian Revolution and the Declaration of Neutrality*, in *Cold War History*, Vol.6, 2006, pp.477-500

¹⁰⁹ 200.000 soldati sovietici e 4000 carri armati entrarono a Budapest.

¹¹⁰ Nagy sarebbe stato infine giustiziato nell'estate del 1958. Nagy sarebbe stato "riabilitato" solo dopo la caduta del regime e i suoi funerali sono stati ripetuti il 16 giugno 1989.

¹¹¹ La dura repressione della ribellione ungherese costò la vita a 2.600 ungheresi e a 700 soldati sovietici, mentre furono circa 200.000 i civili che abbandonarono il Paese spostandosi a Ovest, approfittando della carenza di controlli alle frontiere a causa dei disordini interni.

¹¹² J. KORNAI, *Shortage as a fundamental problem of centrally planned economics and Hungarian reform*, Interview by A.Jutta-Pletsch. *Economics of planning*, 18 (3), pp.103-113

¹¹³ A. BOZÓKI, E. SIMONS, *Hungary since 1989*, in S.P. RAMET, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2010, pp.204-232

“*Goulash Communism*”¹¹⁴ per sottolineare l’unicità del modello sperimentato dal leader ungherese. Il governo di Kádár implementò una serie di riforme economiche nel quadro del Nuovo Meccanismo Economico (approvato nel 1968), che abolirono la pianificazione centralizzata obbligatoria¹¹⁵, lasciando più ampi margini di autonomia ai dirigenti delle fabbriche, affiancando al rapporto verticale di imposizione dei prezzi il dialogo orizzontale tra le imprese e permettendo la determinazione autonoma dei salari al livello della singola impresa. L’economia ungherese fu galvanizzata dalle riforme del Nuovo Meccanismo Economico e il tenore di vita della popolazione iniziò ad aumentare come previsto, garantendo la stabilità del regime. Nel 1972, una riforma costituzionale adeguò la costituzione ungherese ai cambiamenti apportati dal regime di Kádár¹¹⁶, pur mantenendo intatti i principi di base della costituzione socialista e preservando la supremazia solo apparente – e di fatto, come abbiamo visto, mai realizzata - dell’Assemblea Nazionale. L’equilibrio alla base del “*Goulash Communism*” finì per incrinarsi irrimediabilmente con la crisi petrolifera degli anni ’70: il peso della crisi gravò particolarmente sull’Ungheria, con un forte calo della produzione e degli standard di vita nel ventennio tra il 1976 e il 1996¹¹⁷. La leadership comunista iniziò a vacillare sotto il peso delle pressioni esterne e interne, mentre l’intero¹¹⁸ blocco sovietico sperimentava importanti cambiamenti con l’ascesa di Mikhail Gorbachev e con le politiche della *glasnost* e della *perestroika*, che introducevano inediti elementi di liberalizzazione anche in Unione Sovietica.

¹¹⁴ I. BENZES, *From goulash communism to goulash populism: the unwanted legacy of Hungarian reform socialism*, in *Post-Communist Economies*, 26 February 2016, pp. 146-166

¹¹⁵ Si trattava di una parziale apertura dell’economia, senza rinunciare alla pianificazione centralizzata ma limitandola, piuttosto, al livello macroeconomico.

¹¹⁶ La riforma del 1972 incise anche sul catalogo dei diritti riconosciuti dalla costituzione: mentre la costituzione del ’49, come abbiamo visto, si impegnava a realizzare le libertà e i diritti dei soli “lavoratori residenti nel territorio” della Repubblica Popolare Ungherese, con la riforma del ’72 l’articolo 54 (2) proclamava che “La Repubblica Popolare Ungherese rispetta i diritti umani”, fermo restando che tali diritti andavano esercitati “in accordo con gli interessi della società socialista” e che “l’esercizio di questi diritti non può essere separato dalla realizzazione dei doveri dei cittadini”.

¹¹⁷ I. BENZES, *From goulash communism to goulash populism*, *op.cit.*

¹¹⁸ La parziale liberalizzazione dell’economia attuata con il Nuovo Meccanismo Economico dal regime di Kádár aveva avuto tra i suoi effetti, oltre ad un aumento della produzione e ad un miglioramento degli standard di vita della popolazione, anche quello di generare una notevole interdipendenza tra l’economia ungherese e le economie occidentali, rendendo l’Ungheria decisamente più vulnerabile alla crisi petrolifera rispetto agli altri Paesi del blocco.

2.2 La transizione democratica in Ungheria e la costituzione emendata

Come approfondiremo nel prossimo capitolo, le politiche di apertura e parziale liberalizzazione avviate dal segretario del PCUS Mikhail Gorbachev in Unione Sovietica ebbero l'effetto di accelerare il tracollo del blocco sovietico, tenuto insieme dal Patto di Varsavia e dalla fedeltà dei regimi satelliti a Mosca, che ormai da anni mostrava segni di cedimento. Anziché placare l'inquietudine della popolazione come si sperava, il cambiamento e l'apertura degli anni di Gorbachev innescarono un processo inarrestabile che si sarebbe concluso solo con la dissoluzione dell'URSS e di tutti i suoi regimi satelliti. A partire dalla primavera del 1988, la Polonia fu investita da un'ondata di proteste e manifestazioni anti-regime guidate dal sindacato cattolico Solidarność¹¹⁹, che avrebbe trainato il processo di transizione democratica conducendo i negoziati con il Partito Operaio Unificato Polacco. La decisione del Partito Comunista Ungherese di aprirsi al dialogo con l'opposizione e intraprendere la transizione democratica fu incoraggiata da diversi fattori. In parte, l'apertura e il riformismo di Gorbachev dimostravano che stavolta, a differenza di quanto era avvenuto nel 1956, Mosca non avrebbe soffocato con la forza il vento del cambiamento. In parte, inoltre, sulla decisione del Partito influì la pressione esercitata dalla sua ala riformista, che stava diventando sempre più influente sotto la guida di Imre Pozsgay¹²⁰. In seguito alle dimissioni forzate di Kádár¹²¹ nel maggio 1988, la leadership comunista non fu in grado di arginare le spinte riformiste all'interno del Partito. In questo contesto, alla fine degli anni '80 anche l'opposizione politica prese a riorganizzarsi¹²² e nel marzo del 1989 i principali partiti di opposizione formarono una Tavola Rotonda dell'Opposizione. Tra i partiti partecipanti vi erano l'Alleanza dei Giovani Democratici¹²³, il Partito dei Piccoli Proprietari Indipendenti (rifondato nell'88), il Forum Democratico

¹¹⁹ Fondato nel 1980 e costretto ad operare clandestinamente per tutti gli anni '80 sotto la guida di Lech Wałęsa.

¹²⁰ I. POGANY, *Constitutional Reform in Central and Eastern Europe*, p.337

¹²¹ Kádár aveva ricoperto il ruolo di segretario del Partito Comunista Ungherese per ben 32 anni ma era stato reso impopolare dalle difficoltà del *Goulash Communism* con la crisi petrolifera.

¹²² Nel 1987 fu fondato il Forum Democratico Ungherese (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF), partito cristiano-democratico e nazionalista di centro destra, mentre nel 1988 nacque l'Alleanza dei Liberi Democratici (*Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ) partito liberale di centro.

¹²³ Fondato nel 1988, l'Alleanza dei Giovani Democratici (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, FIDESZ) nacque come movimento attivista di opposizione al regime, dall'ideologia liberaldemocratica, composto esclusivamente da membri sotto i 35 anni (il requisito dell'età inferiore a 35 anni per l'appartenenza al partito sarebbe stato rimosso solo nel 1993).

Ungherese, il Partito Socialdemocratico Ungherese e l'Alleanza dei Liberi Democratici, mentre nel maggio dello stesso anno sarebbe stato ammesso anche il Partito Popolare Cristiano Democratico¹²⁴. Ad aprile, i delegati del Partito Comunista ungherese incontrarono i rappresentanti dell'opposizione e concordarono che “la soluzione alla crisi politica, economica e morale [ungherese] e la transizione alla democrazia possono avvenire pacificamente, senza coercizione e in conformità alla legge”¹²⁵. La transizione democratica in Ungheria avvenne, infatti, sulla base del principio di legalità: ogni passo della rivoluzione negoziata doveva avere una chiara base giuridica, al punto che in seguito la Corte Costituzionale Ungherese avrebbe fatto riferimento a questa fase definendola “rivoluzione secondo la *rule of law*”¹²⁶. L'apertura del Partito Comunista spianò la strada alle Tavole Rotonde Nazionali Tripartite, forum ai quali presero parte non solo i delegati del Partito Comunista e della Tavola Rotonda delle Opposizioni, ma anche i rappresentanti di diversi movimenti e associazioni della società civile (la “terza” parte partecipante). Il processo di transizione democratica in Ungheria è stato spesso preso a modello¹²⁷ dalla dottrina e dagli studiosi della democratizzazione come esempio di transizione consensuale¹²⁸, legittima e non violenta – anche se gli sviluppi antidemocratici e illiberali degli ultimi anni ne hanno messo in dubbio la completezza. In Ungheria, la transizione dal regime socialista alla democrazia avvenne attraverso un dialogo pacifico¹²⁹ tra le vecchie

¹²⁴ Il Partito Popolare Cristiano Democratico ungherese (*Kereszténydemokrata Néppárt* – KDNP) era stato fondato nel 1943 e, costretto a sciogliersi negli anni della dittatura socialista, si era ricostituito nel 1989.

¹²⁵ I. POGANY, *Constitutional Reform in Central and Eastern Europe*, op.cit., p.337

¹²⁶ Hungarian Constitutional Court, *Decision 11 of 1992 on the Retroactive Prosecution of Serious Criminal Offences*, 5 March 1992

¹²⁷ Gli studi sulle transizioni democratiche hanno spesso sottolineato quanto le modalità del passaggio dall'autoritarismo alla democrazia siano determinanti per il futuro consolidamento democratico (P.C. SCHMITTER, T. KARL, *The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America*, in P.M.E. VOLTEN, *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*, New York, Institute for East West Studies, 1992, p.280: “The mode of transition from autocratic rule is a principal determinant of whether democracy will emerge”)

¹²⁸ Con riferimento alle modalità di transizione democratica, gli studi sulle transizioni distinguono le transizioni dall'alto (in cui la trasformazione del regime parte dalla stessa élite al potere che procede a riformare il sistema), le transizioni dal basso (che implicano una rottura e sono trainate dall'opposizione politica al regime) e le transizioni in cui il vecchio regime e l'opposizione giocano un ruolo altrettanto importante nel passaggio dall'autoritarismo alla democrazia, come nel caso dell'Ungheria (G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998)

¹²⁹ Le modalità di transizione appena descritte non si ebbero ovunque e non sono scontate: in Romania, ad esempio, la transizione democratica non vide alcun dialogo tra élites e opposizioni e,

élites – ormai divise in una corrente riformista e in una corrente reazionaria – e i rappresentanti delle opposizioni. Mentre in Polonia, Bulgaria e Germania dell’Est si optò per un’apertura graduale, permettendo una condivisione iniziale del potere tra le vecchie élites comuniste e le nuove forze di opposizione, in Ungheria l’opposizione rifiutò ogni forma di condivisione del potere con il vecchio Partito Comunista, pretendendo una “*one-step transition to democracy*”¹³⁰. Il dialogo politico nell’ambito delle Tavole Rotonde Nazionali Tripartite (“*Round Table Talks*”) si protrasse dal 13 giugno al 18 settembre 1989 e fu condotto su vari livelli, che andavano da un Comitato Politico (composto da personaggi politici di alto livello) a 12 sottocomitati incaricati di occuparsi di specifiche questioni giuridiche ed economiche¹³¹. I negoziati portarono alla firma di un accordo che delineava le basi della transizione pacifica verso una democrazia fondata sul multipartitismo, sulla *rule of law* e sul rispetto dei diritti umani, caratterizzata da un’economia di mercato. L’accordo prevedeva che la Costituzione del ’49 venisse emendata, che venisse creata una Corte Costituzionale, che si provvedesse al finanziamento dei partiti politici, si apportassero modifiche al codice penale e al codice di procedura penale e si tenessero nuove e libere elezioni parlamentari¹³². Gli emendamenti costituzionali furono adottati dall’Assemblea Nazionale il 18 ottobre 1989 ed entrarono in vigore il 23 ottobre, mentre i vari statuti – come l’Atto che istituiva una Corte Costituzionale – furono emanati negli ultimi mesi dell’89. Pertanto, la transizione democratica avviata con il dialogo tra la vecchia classe dirigente comunista e l’opposizione era proseguito¹³³ con la revisione formale della

anzi, fu segnata da rotture violente, come l’esecuzione pubblica del dittatore Nicolae Ceausescu e di sua moglie.

¹³⁰ L. BRUSZT, 1989: *The Negotiated Revolution in Hungary*, in *Social Research*, 57 (Summer 1990), pp. 365-387

¹³¹ Alcuni autori (A. ARATO, Z. MIKLÓSI, *Constitution making and transitional politics in Hungary*, in L. AUCOIN, L. MILLER, *Framing the State in case of transition: case studies in constitution making*, Washington, United States Institute of peace, 2010, 351 – 390) hanno sottolineato che la struttura decisionale delle Tavole Rotonde era caratterizzata da una certa opacità di fondo: dei tre livelli su cui si svolse il dialogo, infatti, solo il primo (il livello “politico” che prevedeva la partecipazione di tutti i rappresentanti) avveniva secondo modalità pubbliche, con la partecipazione dei media nazionali. Non erano resi pubblici i dibattiti che si svolgevano a livello tecnico né tantomeno quelli del cosiddetto “livello politico generale”, dove i vari leader politici negoziavano accordi di fondo.

¹³² *Political Yearbook of Hungary (Magyarország Politikai Évkönyve)*, Aula Kiadó Kft.-OMIKK, Budapest, 1990, p.236

¹³³ Un evento simbolicamente molto rilevante nel corso del processo di transizione, che per alcuni segnò il definitivo tramonto del regime in Ungheria, fu la riabilitazione politica di Imre Nagy a 31 anni dalla sua esecuzione. Il Partito Comunista Ungherese emise una dichiarazione, il 31 maggio

costituzione e, nel marzo 1990, avrebbe portato alle prime libere elezioni per il parlamento della Repubblica Ungherese (proclamata il 23 ottobre '89). Le prime elezioni democratiche segnarono il successo del Forum Democratico Ungherese (MDF), che formò un governo di coalizione con il Partito dei Piccoli Proprietari Indipendenti e il Partito Cristiano Democratico. Il vecchio Partito Comunista, che nell'ottobre dell'89 si era trasformato nel Partito Socialista Ungherese (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP), passò all'opposizione insieme all'Alleanza dei Liberi Democratici e alla sempre più popolare Alleanza dei Giovani Democratici.

Dagli emendamenti costituzionali del 1989 emergeva chiaramente che il testo revisionato della costituzione dovesse essere una soluzione temporanea, in attesa dell'elaborazione e dell'adozione di una nuova costituzione democratica. Lo stesso Preambolo emendato recitava: *“In order to facilitate the peaceful political transition to a constitutional state realizing a multi-party system, parliamentary democracy and a social market economy, the National Assembly, pending the adoption of a new constitution, establishes the text of the Hungarian Constitution as follows...”*¹³⁴. In realtà, non si giunse all'approvazione di una nuova costituzione fino al 2011, con l'adozione della già menzionata Nuova Legge Fondamentale Ungherese, promossa dalla coalizione di centro destra al governo dal 2010 FIDESZ-KDNP¹³⁵. Pur rimanendo in vigore, la costituzione stalinista del 1949 fu emendata praticamente per intero con l'approvazione della Legge XXI del 1989, che modificava circa 100 disposizioni costituzionali. Con le modifiche intervenute dal 1989, la costituzione ungherese abbracciava i principi del costituzionalismo liberale ormai radicati nel resto delle democrazie occidentali, intraprendendo quel “ritorno all'Europa” che sarebbe culminato con l'ingresso nell'Unione Europea nel 2004 e modellando un ordinamento ascrivibile non

dell'89, con cui riconosceva l'importanza della figura di Nagy nella storia politica ungherese come anticipatore di un nuovo corso riformista. Il 16 giugno del 1989, oltre 200.000 persone si riunirono in Piazza degli Eroi, a Budapest, per celebrare i funerali di Nagy (che per anni era rimasto sepolto in un angolo del cimitero municipale di Rákoskeresztúr, senza alcun segno di identificazione) e delle altre vittime della repressione.

¹³⁴ *A Magyar Köztársaság Alkotmánya* (Constitution of the Republic of Hungary), Budapest, 1989, available at www.alkotmanybirosag.hu

¹³⁵ L'unico (fallito) tentativo di adottare una nuova costituzione e completare il processo iniziato nel 1989 si era avuto nel 1996: nel 1994, la coalizione di centro-sinistra composta dal Partito Socialista (MSZP) e dall'Alleanza dei Liberi Democratici (SZDSZ) si pose alla guida del Paese dopo quattro anni di governo di centro destra. La nuova coalizione poteva contare su una maggioranza parlamentare tale (più del 70%) da consentirle di emendare la costituzione. Il progetto fu, tuttavia, accantonato a causa del disaccordo sul testo finale, che non risolveva alcuni problemi lasciati aperti dalla revisione dell'89 (come la legge elettorale altamente sproporzionata).

più alla categoria delle famiglie giuridiche a egemonia politica (richiamandoci alla classificazione di Mattei e Monateri) come negli anni del regime socialista, bensì alla categoria delle famiglie a egemonia professionale.

Una delle novità più rilevanti introdotte dalle modifiche del 1989 fu sicuramente la creazione di una Corte Costituzionale¹³⁶, il cui funzionamento era delineato dall'articolo 32/A della costituzione. Prima del 1990, quando la Corte entrò in funzione, l'Ungheria non aveva mai sperimentato il controllo di costituzionalità¹³⁷. La Corte fu modellata sull'esempio di altre Corti europee, in particolare quella tedesca (*Bundesverfassungsgericht*), secondo il modello Kelseniano di controllo di costituzionalità accentrato, per cui la Corte Costituzionale è l'unico organo con il potere di esaminare la costituzionalità degli atti normativi, attraverso un controllo astratto di costituzionalità. La Costituzione dell'89 attribuiva alla Corte ampi poteri in virtù del ruolo attivo che doveva ricoprire nel consolidamento del nuovo ordine democratico: questa era competente ad esercitare un controllo successivo (*ex post*) e, in alcuni casi (ad esempio, i trattati internazionali prima della loro ratifica), un controllo preventivo (*ex ante*) sugli atti aventi forza di legge, potendo annullarli in tutto o in parte se riteneva che fossero contrari alla costituzione. La costituzione dell'89 prevedeva inoltre che ogni cittadino che si ritenesse leso da un provvedimento della pubblica autorità potesse impugnarlo anche senza che sussistesse un interesse specifico (*actio popularis*). I primi nove anni di vita della Corte furono segnati da un intenso attivismo, soprattutto tra il 1990 e il 1993: in quegli anni le

¹³⁶ La Corte fu istituita con l'Atto XXXII/1989, adottato il 19 ottobre 1989 ed entrato in vigore il 30 ottobre. I primi cinque membri della Corte, che secondo le intenzioni originarie doveva essere composta da 15 giudici, furono nominati in parte dal Partito Socialista Ungherese (2 membri), in parte dalla Tavola Rotonda delle Opposizioni (2 membri), mentre un unico membro fu scelto consensualmente da entrambe le parti. La Corte fu istituita e iniziò a funzionare prima delle elezioni della primavera del 1990 così da assicurare la legittimità costituzionale durante la transizione. Tuttavia, questa decisione destò diverse perplessità circa la legittimità dell'organo appena costituito e, pertanto, si decise che i restanti membri della Corte sarebbero stati eletti dal nuovo Parlamento dopo le prime elezioni libere della primavera del 1990. Nel 1994, in seguito a una proposta della Corte approvata da due terzi del Parlamento, il numero totale dei giudici della Corte fu portato da 15 a 11. La decisione prendeva le mosse dalla consapevolezza, dopo i primi cinque anni di vita della Corte, che un organo composto da 15 giudici non riusciva a funzionare adeguatamente. La nuova costituzione del 2011 avrebbe modificato i poteri e la composizione della Corte Costituzionale, riportando a 15 il totale dei giudici.

¹³⁷ Anche se nel 1983 era stato istituito un Consiglio sulla Legge Costituzionale, quest'organo non era dotato dell'effettivo potere di annullare gli atti giudicati incostituzionali. La dottrina socialista della sovranità assoluta del Parlamento non permetteva che i suoi atti venissero giudicati o annullati da altri organi.

pronunce della Corte contribuirono non solo all'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali, ma anche della separazione dei poteri¹³⁸ e al consolidamento¹³⁹ della *rule of law*, decidendo questioni di giustizia transizionale che emergevano conseguentemente al cambio di regime¹⁴⁰. Con la sua prassi interventista¹⁴¹, sfruttando le lacune e le contraddizioni della costituzione emendata – che, lungi dal limitare il margine d'azione dei giudici costituzionali, sollevavano complesse questioni interpretative ampliando gli spazi di intervento della Corte – la Corte costituzionale si è posta come “protagonista indiscussa della fase di passaggio tra il vecchio e il nuovo regime”¹⁴².

Gli emendamenti del 1989 realizzavano un altro importante principio del costituzionalismo liberale, ossia quello della separazione dei poteri. Come abbiamo sottolineato, la costituzione socialista del 1949 promuoveva un principio diametralmente opposto, basandosi su una concezione unitaria del potere, emanato dal popolo (o meglio, dalla classe lavoratrice) ed esercitato dagli organi dello Stato attraverso una mera distinzione – e non separazione – di funzioni. Gli emendamenti dell'89, invece, ridimensionarono enormemente i poteri del Consiglio Presidenziale - che negli anni del regime aveva esercitato in parte funzioni legislative, sostituendosi all'Assemblea Nazionale, e in parte funzioni esecutive - sostituendolo con l'Ufficio del Presidente della Repubblica. Le riforme dell'89 ripristinarono il ruolo del Parlamento come detentore del potere legislativo, affidando l'esercizio dell'esecutivo al Primo Ministro e al governo e in parte, con funzioni

¹³⁸Hungarian Constitutional Court , *Decision 48 of 1991 on the Separation of Powers over the Armed Forces*, 26 September 1991

¹³⁹ Il Preambolo dell'Atto istitutivo della Corte ravvisava tra i suoi obiettivi “la costruzione di uno Stato basato sulla *rule of law*”.

¹⁴⁰ A tal proposito, con un'importante decisione del 1992 (“*Decision 11 of 1992 on the Retroactive Prosecution of Serious Criminal Offences*”, www.hunconcourt.hu) la Corte annullò un atto già approvato dal Parlamento (*Act IV of 1991*) che consentiva di perseguire individui che avevano commesso gravi crimini tra il 1945 e il 1990 e che non erano stati perseguiti prima per ragioni politiche. Secondo il giudizio della Corte, l'atto era incostituzionale in quanto violava il principio della certezza del diritto e dell'irretroattività della legge, secondo cui le norme giuridiche dispongono per l'avvenire e non possono essere applicate a fatti avvenuti prima della loro entrata in vigore. Secondo la Corte, l'atto in questione violava anche il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge, operando una distinzione immotivata tra i soggetti che lo Stato non era riuscito a perseguire per ragioni politiche e quelli che erano sfuggiti alla giustizia per altre ragioni.

¹⁴¹ La Corte ha portato avanti una giurisprudenza da alcuni (F.Vecchio, 2013) definita “aggressiva” durante i primi anni di attività, arrivando a censurare un terzo delle leggi approvate dal Parlamento sui temi più vari (aborto, riconoscimento dei matrimoni omosessuali, organizzazione dei media, pena di morte, conti pubblici, etc.).

¹⁴² F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova: la nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, CEDAM, Padova, 2013, p.25

prevalentemente formali, al Presidente della Repubblica¹⁴³. La Corte Costituzionale, con le sue funzioni di controllo di costituzionalità preventivo e successivo, si vedeva assegnare un ruolo fondamentale nel meccanismo di *checks and balances* a garanzia della separazione dei poteri. Gli emendamenti del 1989, inoltre, ripristinavano il multipartitismo dopo 40 anni di monopolio del Partito comunista ungherese, stabilendo che “nella Repubblica di Ungheria i partiti politici possono essere stabiliti e funzionare liberamente, nel rispetto della Costituzione e della legge stabilita in accordo alla Costituzione”¹⁴⁴. Inoltre, si stabiliva che i partiti politici non potessero esercitare il potere pubblico direttamente e che un organo di governo non potesse essere controllato da un unico partito¹⁴⁵.

Infine, con gli emendamenti del 1989 la costituzione ungherese realizzò un ulteriore elemento di base del costituzionalismo liberale, la tutela dei diritti fondamentali. A tal proposito, abbiamo già evidenziato i limiti della costituzione socialista del '49, che pur contenendo un ampio catalogo di diritti e libertà ne collegava l'esercizio e la tutela all'adempimento dei doveri dei cittadini, tra i quali rientrava quello di proteggere lo Stato e di anteporre alla propria libertà l'interesse collettivo della classe lavoratrice e gli obiettivi del socialismo. La costituzione emendata nel 1989 dichiarava invece che la Repubblica Ungherese “riconosce i diritti umani inalienabili e inviolabili e considera la loro osservanza e tutela responsabilità primaria dello Stato”¹⁴⁶, ribaltando la concezione economicista dei diritti umani che aveva animato l'esperienza comunista e portando in primo piano il valore della dignità umana e la tutela dei diritti civili e politici¹⁴⁷.

Il Parlamento ungherese, inoltre, ha approvato una serie di atti¹⁴⁸ che definiscono meglio il campo di applicazione di determinati diritti riconosciuti in costituzione e la Corte Costituzionale ha contribuito con le sue pronunce a definire e ampliare la tutela dei diritti

¹⁴³ Secondo l'articolo 29 della Costituzione emendata, il Presidente è Capo dello Stato e delle forze armate, esprime l'unità della Nazione e salvaguarda il funzionamento democratico degli organi dello Stato.

¹⁴⁴ Articolo 3, paragrafo 1 della Costituzione emendata nel 1989

¹⁴⁵ *Ibidem*, Articolo 3, paragrafo 3

¹⁴⁶ *Ibidem*, Articolo 8, paragrafo 1

¹⁴⁷ F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova: la nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo, op.cit.*

¹⁴⁸ Tra questi rientravano, ad esempio, l'Atto sull'Emigrazione e l'Immigrazione, che riconosceva il diritto dei cittadini ungheresi a viaggiare fuori dall'Ungheria e a tornare in patria, l'Atto sulla Libertà di Coscienza e Religione, l'Atto sulla Libertà di Associazione e quello sul diritto dei cittadini a partecipare alle elezioni locali e nazionali.

umani in Ungheria, dichiarando incostituzionale la pena di morte¹⁴⁹, dando un'interpretazione estensiva della libertà di espressione e pronunciandosi su importanti tematiche come l'aborto, il diritto alla privacy e il diritto di proprietà.

Con la caduta del regime, l'instaurazione di un sistema democratico basato sullo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali e il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato, l'Ungheria intraprendeva il "ritorno all'Europa" che figurava tra gli obiettivi di politica estera della nuova coalizione di centro-destra, insieme alla restaurazione della sovranità dello Stato e alla realizzazione di una più stretta integrazione nei sistemi politici, economici e di sicurezza occidentali¹⁵⁰.

2.3 Dal "ritorno all'Europa" alla vittoria di FIDESZ

Secondo quanto sostiene László Solyó - Presidente della Corte Costituzionale ungherese dal 1989 al 1998 e in seguito Presidente della Repubblica dal 2005 al 2010 - gli anni del regime socialista avrebbero rappresentato una parentesi durante la quale l'Ungheria avrebbe "preservato il patrimonio [valoriale] europeo comune"¹⁵¹ per poi riaffermare quegli stessi valori nella costituzione emendata dell'89. Del resto, la stessa Commissione Europea ha riconosciuto, nell'opinione resa sulla richiesta di ingresso all'Unione Europea dell'Ungheria¹⁵², che tale richiesta era da considerarsi come parte di un processo storico che vedeva i Paesi dell'Europa centro orientale superare la divisione del continente - protrattasi per oltre 40 anni - e unirsi a quell'area di pace, stabilità e prosperità creata dall'Unione Europea. In questo "ritorno all'Europa", l'Ungheria decise di costruire un rapporto preferenziale con alcune nazioni ad essa vicine dal punto di vista geografico, storico¹⁵³ e valoriale - la Polonia e la Cecoslovacchia - creando un vero e proprio accordo

¹⁴⁹ Hungarian Constitutional Court, *Decision 23 of 1990 on Capital Punishment*, 24 October 1990, traduzione inglese disponibile su www.hunconcourt.hu

¹⁵⁰ M. ROSSI, *L'adesione dell'Ungheria al Patto Atlantico*, in *Nuova Storia Contemporanea*, anno XI, N.4, luglio-agosto 2007, pp. 77-104

¹⁵¹ L. SÓLYOM, *Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary*, *op.cit.*, p.12

¹⁵² *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13: "Hungary's accession is to be seen as part of an historic process, in which the countries of Central and Eastern Europe overcome the division of the continent which has lasted for more than 40 years, and join the area of peace, stability and prosperity created by the Union".

¹⁵³ I tre Paesi avevano condiviso una porzione importante di storia come Repubbliche socialiste satelliti dell'URSS e stavano sperimentando nello stesso momento la transizione alla democrazia e all'economia di mercato, volgendo verso Occidente e intraprendendo la via dell'integrazione

di cooperazione e dando vita al cosiddetto “Gruppo di Visegrád”, dal nome della città ungherese dove si incontrarono i rispettivi rappresentanti¹⁵⁴ il 15 febbraio del 1991¹⁵⁵. A Visegrád i rappresentanti delle neonate repubbliche democratiche posero le basi per una più stretta cooperazione finalizzata alla realizzazione di obiettivi comuni, che nel 1991 erano il pieno ripristino dell’indipendenza nazionale, della democrazia e della libertà, superando tutti gli “aspetti sociali, economici e spirituali del sistema totalitario”¹⁵⁶, la costruzione della democrazia parlamentare e dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, la creazione di un’economia di mercato e il “pieno coinvolgimento nel sistema politico, economico, giuridico e di sicurezza europeo”¹⁵⁷. La cooperazione tra le tre (successivamente, quattro) nazioni non venne istituzionalizzata¹⁵⁸, prendendo piuttosto la forma di periodici summit tra i rispettivi rappresentanti a diversi livelli (dai capi di Stato e di governo¹⁵⁹ alle consultazioni tra esperti del settore).

L’avvicinamento dell’Ungheria all’Occidente era, a ben vedere, già in corso da anni: l’Ungheria era stata il primo Paese del blocco sovietico ad accedere al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale nel 1982, divenne membro del Consiglio d’Europa

europea. I fattori decisivi che spinsero i tre Paesi ad instaurare una più stretta cooperazione (così come vengono definiti nei documenti dello stesso Gruppo di Visegrád, disponibili presso www.visegradgroup.eu), furono: il desiderio di eliminare i resti del blocco comunista nell’Europa centrale; la volontà di superare le storiche animosità tra i Paesi dell’area; la convinzione che attraverso uno sforzo congiunto fosse possibile realizzare obiettivi comuni; la vicinanza di ideali delle élites alla guida dei rispettivi Paesi. Nel 2004, come abbiamo visto, i Paesi di Visegrád sarebbero tutti diventati membri dell’Unione Europea.

¹⁵⁴ A rappresentare le tre Repubbliche erano il Presidente della Repubblica Ceca Václav Havel, il Presidente della Repubblica di Polonia Lech Wałęsa e il Primo Ministro ungherese, József Antall.

¹⁵⁵ A partire dal 1993, quando la Cecoslovacchia si divise in due Stati distinti, la Repubblica Ceca e la Slovacchia, il Gruppo di Visegrád è composto da quattro Paesi (motivo per cui spesso viene definito “V4”, o “i quattro di Visegrád”).

¹⁵⁶ *Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration (Visegrád Declaration)*, Visegrád, 1991, available on www.visegradgroup.eu

¹⁵⁷ *Ibidem*

¹⁵⁸ L’unica organizzazione stabilita dai quattro di Visegrád fu il Fondo Internazionale di Visegrád, nel 2004, un fondo comune finalizzato a supportare la cooperazione nell’ambito della ricerca, della cultura, della scienza e dell’istruzione, che nella maggior parte dei casi finanzia progetti presentati da individui o organizzazioni non governative.

¹⁵⁹ I summit a livello di capi di Stato e di governo si svolgono su base annuale. Durante questi incontri, uno dei quattro Paesi (a rotazione) assume la presidenza del Gruppo ed ha la responsabilità di stilare una bozza del piano annuale di azione congiunta. La presidenza del Gruppo è stata assunta dalla Polonia per il periodo luglio 2020-giugno 2021.

nel 1990, dell'OCSE¹⁶⁰ nel 1996 e della NATO nel 1999. Il 31 marzo 1994, l'Ungheria presentò la propria richiesta di adesione all'Unione Europea, sottolineando nel memorandum allegato che entrare a far parte dell'Unione per trainare il proprio sviluppo sociale ed economico non era solo una “necessità storica”¹⁶¹, ma la sola alternativa possibile. Per l'Ungheria infatti – come per tutte le altre ex Repubbliche socialiste - il passaggio dalla pianificazione economica centralizzata all'economia di mercato ebbe un elevato costo sociale, traducendosi in un vertiginoso aumento della disoccupazione, nell'impoverimento di determinate categorie sociali e nella comparsa di nuove disuguaglianze, e l'integrazione europea portava con sé la speranza di migliori condizioni di vita e prospettive di benessere. Durante il Consiglio europeo tenutosi a Firenze nel giugno 1996, l'allora Primo ministro ungherese Gyula Horn dichiarò che l'integrazione europea non era solo una condizione essenziale, ma la vera sostanza della trasformazione e modernizzazione sociale ed economica in Ungheria¹⁶², mentre il Presidente della Repubblica Árpád Göncz, in un discorso del 1996, sottolineò che l'integrazione europea rappresentava una promessa di pace e stabilità che avrebbe consentito all'Ungheria di difendere la propria sicurezza e il proprio sistema legale, nonché di perseguire una piena realizzazione dei diritti umani¹⁶³. Abbiamo già accennato¹⁶⁴ che, con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la prospettiva di un allargamento ad est dell'allora Comunità Economica Europea, si rese necessaria la definizione di requisiti più stringenti per l'ingresso dei nuovi membri, democrazie appena sorte che dovevano dimostrare di condividere e realizzare appieno i valori del costituzionalismo europeo per accedere all'area costituzionale europea. Nel 1993, pertanto, il Consiglio Europeo adottò i cosiddetti “criteri di Copenaghen” – che abbiamo già analizzato nel capitolo precedente – chiedendo ai Paesi candidati all'accesso il rispetto di condizioni politiche ed economiche ben precise.

¹⁶⁰ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

¹⁶¹ *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13, “For Hungary, joining this process and using the achievements of European integration to carry out fully its social and economic modernization is a historical necessity. It is also a unique possibility, for which there is no real alternative”.

¹⁶² *Ibidem*

¹⁶³ *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13: “It [the Europe of the future] promises the strength of unity so that these countries may be able to defend their security, their legal system, the full enforcement of human rights, their made and natural environment, and multi-colored and yet unified culture and economy of Europe”

¹⁶⁴ Si veda capitolo 1, p.13

Nei 10 anni che andarono dalla richiesta di accesso (1994) all'ingresso nell'Unione Europea (2004), l'Ungheria portò avanti un processo di progressivo adeguamento agli standard europei, monitorato dalla Commissione attraverso periodiche relazioni trasmesse al Parlamento Europeo. Nel 1997, la Commissione Europea pubblicò un parere¹⁶⁵ sulla situazione in Ungheria con il quale dava il suo consenso all'avvio dei negoziati per l'accesso e concludeva che l'Ungheria rispettava tanto i requisiti politici quanto quelli economici richiesti dai "criteri di Copenaghen"¹⁶⁶. In una relazione periodica sui progressi dell'Ungheria verso l'adesione emessa nel 2002¹⁶⁷, la Commissione sottolineò che l'Ungheria continuava a rispettare i criteri di Copenaghen e che aveva fatto considerevoli passi avanti nel consolidare ulteriormente la stabilità delle istituzioni poste a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e della tutela delle minoranze. Nel 2003, il Parlamento Europeo pubblicò un rapporto¹⁶⁸ sulla situazione politica ed economica dell'Ungheria e sulle sue relazioni con l'UE, descrivendola come una democrazia parlamentare che dal 1995, grazie alle riforme implementate, stava conoscendo una rapida crescita economica, un calo dell'inflazione e della disoccupazione e un aumento di investimenti stranieri ed esportazioni. L'Ungheria è infine diventata membro dell'Unione Europea¹⁶⁹ il 1 maggio 2004 assieme ad altri nove Paesi¹⁷⁰ in quello che è stato il più grande allargamento ad est dell'Unione.

Le dichiarazioni fatte alla fine degli anni '90 dalla classe dirigente ungherese, così desiderosa di conquistare all'Ungheria il posto che le spettava - finalmente in Europa dopo la lunga parentesi comunista - e così pronta ad abbracciare i valori del costituzionalismo

¹⁶⁵ *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13

¹⁶⁶ *Ibidem*, "There are no major problems regarding observance of fundamental rights in the country. The rights of minorities are guaranteed and protected. Although some improvement is still needed, progress has been made in the form of measures recently taken by the government to ensure justice and protection for the Roma (gypsies). Efforts to combat corruption need to be made more effective. Hungary presents the characteristics of a democracy with stable institutions which guarantee the rule of law, human rights and respect for, and the protection of, minorities."

¹⁶⁷ European Commission, *Regular report from the Commission on Hungary's progress towards accession 2002*, SEC (2002) 1404 final, 9 October 2002

¹⁶⁸ European Parliament report WIP/2003/01/0031-32, *Note on the Political and Economic Situation in Hungary and its Relations with the European Union in the Framework of Accession*, 28 January, 2003

¹⁶⁹ L'Ungheria è entrata nello spazio Schengen il 21 dicembre 2007 ma è rimasta fuori dall'Unione economica e monetaria (UEM).

¹⁷⁰ Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia

liberale europeo, suonano quasi incredibili nel 2020. Dal tanto agognato ingresso in Unione Europea nel 2004 ad oggi, l'Ungheria ha subito delle trasformazioni radicali che l'hanno resa irriconoscibile, passando da neonata democrazia pienamente rispettosa dei criteri di Copenaghen a "democrazia illiberale"¹⁷¹, come l'ha definita il primo ministro Viktor Orbán in un celebre discorso del 2014¹⁷². Questi cambiamenti radicali sono stati resi possibili dal largo consenso su cui FIDESZ¹⁷³, il partito di Orbán, poteva contare e che hanno reso possibile alla coalizione di centro-destra FIDESZ-KDNP, dopo aver conseguito una clamorosa vittoria elettorale nel 2010, di ottenere la maggioranza necessaria ad adottare una nuova costituzione e di cambiare il volto del Paese. FIDESZ è stato in grado di sfruttare a proprio favore il malcontento di ampie frange della popolazione nei confronti del centro sinistra, della transizione democratica e dell'integrazione europea stessa. Se nel 2002, infatti, l'84% degli ungheresi intervistati prima del referendum sull'ingresso nell'Unione Europea sosteneva che avrebbe votato a favore, le ricadute economiche e sociali del rapido adeguamento dell'economia ungherese agli standard di Bruxelles generarono una crescente insofferenza verso le istituzioni europee, fomentando le tendenze euroscettiche¹⁷⁴. La vittoria di Orbán, dell'euroscetticismo e del trend illiberale poggia sulla delusione e sul disincanto della popolazione non solo rispetto all'integrazione europea ma anche rispetto al cambiamento di regime¹⁷⁵ e alla transizione democratica. Le conseguenze della

¹⁷¹ C. TÓTH, *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, in *The Budapest Beacon*, 29 July 2014

¹⁷² *Ibidem*, "The new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc.. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead."

¹⁷³ FIDESZ, fondato nel 1988 da un gruppo di giovani universitari come movimento di opposizione al regime, si attestava inizialmente su posizioni neolibériste ed europeiste ma dopo la sconfitta elettorale del '90 iniziò ad assumere posizioni sempre più conservatrici e a cavalcare l'onda dell'euroscetticismo, riuscendo a conseguire un'importante vittoria elettorale nel 1998, quando Orbán ricoprì per la prima volta la carica di Primo Ministro.

¹⁷⁴ Anche il partito di estrema destra Jobbik (Movimento per un'Ungheria Migliore), fondato nel 2003, ha puntato sulle tendenze nazionaliste ed euroscettiche di ampie frange della popolazione. Jobbik ha raccolto i consensi degli strati più estremisti, fornendo come capri espiatori di ogni disuguaglianza le élites cosmopolite corrotte, i burocrati europei, gli investitori stranieri che avevano strappato all'Ungheria il controllo delle risorse naturali, i partiti politici tradizionali e una serie di minoranze (ebrei, Rom, minoranze sessuali).

¹⁷⁵ In realtà, già a metà degli anni '90 diversi sondaggi dimostravano lo scetticismo della popolazione nei confronti del nuovo regime: nel 1995, il 51% degli ungheresi giudicava il regime democratico "inferiore" rispetto al precedente, mentre nel 2000 il 50% degli intervistati dal centro di ricerca ungherese Tárki riteneva che il nuovo regime avesse creato più conseguenze negative che positive. Il 44% degli intervistati da Tárki nel 2014 sosteneva che le proprie condizioni di vita

transizione all'economia di mercato e dell'adeguamento agli standard europei per accedere all'UE avevano inasprito le disuguaglianze socioeconomiche nel Paese, premiando principalmente tutti coloro che prima della transizione erano in possesso dei capitali necessari a partecipare alla privatizzazione delle industrie e dei terreni e svantaggiando i lavoratori qualificati, gli operai e i braccianti.

Traendo, inoltre, beneficio dagli scandali che hanno coinvolto il partito Socialista al governo e dal peculiare sistema elettorale ungherese¹⁷⁶, alle elezioni del 2010 la coalizione di centro-destra formata da FIDESZ e dal piccolo partito cristiano democratico KDNP ha ottenuto i 2/3 dei seggi in parlamento pur avendo superato di poco la soglia del 50% dei voti¹⁷⁷, conseguendo quella che Orbán definì una “rivoluzione delle urne”¹⁷⁸. In questo modo, la coalizione FIDESZ-KDNP godeva della maggioranza necessaria a modificare la costituzione o ad approvare un nuovo testo costituzionale¹⁷⁹. Il nuovo governo ha approfittato di questa possibilità, istituendo un'apposita Commissione Parlamentare di 45 membri (30 dei quali espressi dalla stessa coalizione di maggioranza) con il compito di

fossero peggiorate in seguito al cambiamento di regime e il 40% riteneva che non fosse valsa la pena di passare alla democrazia (A. BÍRÓ-NAGY, *Illiberal Democracy in Hungary: the Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, in P. MORILLAS, *Illiberal Democracies in the EU: the Visegrad Group and the Risk of Disintegration*, CIDOB, Barcelona, 2017).

¹⁷⁶ Il sistema elettorale ungherese in vigore nel 2010, sancito dalla costituzione del 1989 e modificato dalla nuova costituzione del 2011, era uno dei più complessi in Europa. Questo consisteva in un sistema misto a doppio turno, e combinava tre diversi sistemi per eleggere i 386 membri del parlamento monocamerale: 58 deputati venivano eletti all'interno di una circoscrizione nazionale, 152 all'interno di circoscrizioni territoriali e 176 in circoscrizioni uninominali. Mentre nelle circoscrizioni uninominali veniva impiegato un sistema maggioritario semplice, in quelle territoriali i seggi venivano assegnati con un sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5%. Infine, nella circoscrizione nazionale venivano conteggiati i voti dispersi, ossia quelli ricevuti nelle circoscrizioni territoriali senza aver ottenuto il seggio o che avevano ecceduto il numero sufficiente di voti per ottenerlo. Anche nella circoscrizione nazionale la soglia di sbarramento era fissata al 5%, e la suddivisione dei seggi veniva fatta secondo il metodo d'Hondt.

¹⁷⁷ Più precisamente, la coalizione FIDESZ-KDNP ha ottenuto il 52.75% dei voti. Il partito socialdemocratico (MSZP) ha ottenuto il 19.3% dei voti, seguito dal partito di estrema destra Jobbik con il 16.7% dei voti. Infine, il partito dei verdi (LMP, *Magyarország Zöld Pártja*, fondato nel 2009) ottenne il 7.43% dei voti, mentre l'MDF (Forum Democratico Ungherese) ottenne solo il 2.65%.

¹⁷⁸ “Revolution happened today in the polling booths” (M. DUNAI, K. THAN, *Hungary's Fidesz wins historic two-thirds mandate*, on Reuters, 25 April 2010)

¹⁷⁹ Articolo 24, paragrafo 3, Legge XX/1949: “A majority of two-thirds of the votes of the Members of Parliament is required to amend the Constitution and for certain decisions specified therein”. La Costituzione non richiedeva un referendum né ulteriori ratifiche da parte del Parlamento per l'adozione di una nuova costituzione o per emendare quella esistente.

redigere una nuova costituzione, presentandola come la necessaria conclusione di quella transizione democratica lasciata aperta dal preambolo della Costituzione dell'89, che come abbiamo visto rimandava ad un momento successivo l'approvazione di una nuova costituzione limitandosi a modificare quella del '49. Il 18 aprile 2011, a un anno esatto dalla vittoria elettorale della coalizione di centro-destra, il Parlamento ungherese ha approvato una nuova costituzione, la "Legge Fondamentale dell'Ungheria", promulgata dal Presidente della Repubblica in gazzetta ufficiale una settimana dopo, il 25 aprile, ed entrata in vigore il 1 gennaio 2012, insieme alle disposizioni transitorie adottate il 30 dicembre 2011. Tanto i lavori preparatori della nuova costituzione quanto il suo stesso contenuto sono stati oggetto di numerose critiche da parte dei partiti di opposizione, di numerose organizzazioni della società civile e delle istituzioni europee – sia nel quadro del Consiglio d'Europa, attraverso diversi pareri della Commissione di Venezia, che nel quadro dell'Unione Europea.

2.4 La Legge Fondamentale Ungherese del 2011 e le sue conseguenze

Ancora prima del contenuto della Legge Fondamentale ungherese, a destare perplessità fu il procedimento stesso di stesura e adozione della costituzione, avvenuto in tempi eccessivamente brevi e senza il coinvolgimento delle principali forze di opposizione e della società civile. Le criticità del procedimento di adozione della nuova costituzione evidenziate da diverse organizzazioni non governative¹⁸⁰ e dalla stessa Commissione di Venezia¹⁸¹ riguardavano essenzialmente la rapidità dei tempi di adozione, la segretezza della preparazione del testo, la dubbia legittimità democratica dei comitati preparatori, il mancato coinvolgimento dell'opposizione politica, di esperti esterni e della stessa opinione pubblica nell'intero processo. Per quanto riguarda il primo elemento, i tempi inizialmente previsti per la presentazione di una bozza costituzionale al Parlamento – un anno, secondo quanto annunciato dallo stesso Orbán all'indomani della vittoria elettorale del 2010 – furono ridotti a pochi mesi da una mozione presentata da un parlamentare appartenente alla

¹⁸⁰Hungarian Helsinki Committee, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Civil Liberties Union, *Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary*, 10 March 2011

¹⁸¹Organo del Consiglio d'Europa, ufficialmente denominato "Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto" ma più comunemente indicato come Commissione di Venezia, dal nome della città in cui si riunisce. Il parere in cui la Commissione solleva le criticità suddette è il seguente: Venice Commission, *Opinion No. 614/2011 on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary*, 25-26 March 2011

maggioranza. Così, anziché avere come scadenza per la presentazione della bozza il 30 giugno 2011, il Comitato ad-hoc dovette prepararla entro il 31 dicembre 2010. Il 30 novembre 2010, il Comitato concluse la bozza finale che fu discussa nell'arco di soli sei giorni (tra il 10 e il 15 dicembre). Prima dell'approvazione della nuova costituzione, il governo ungherese si è limitato a chiedere il parere (non vincolante) della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa¹⁸² su tre questioni specifiche, riguardanti l'inserimento nella costituzione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i soggetti legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale *a priori* e la possibilità di eliminare l'istituto dell'*actio popularis* sostituendola con il ricorso in via incidentale. Nel suo parere¹⁸³, la Commissione di Venezia sconsigliava – per evitare una sovrapposizione di competenze – l'inserimento in costituzione della Carta dei diritti dell'Unione, suggeriva di legittimare il solo Presidente della Repubblica a sollevare questioni di costituzionalità *a priori* – per evitare la politicizzazione dello strumento – e, pur riconoscendo che il ricorso all'*actio popularis* comportava un numero eccessivo di ricorsi alla Corte Costituzionale, ne sconsigliava l'eliminazione *in toto* suggerendo di modificare l'istituto per restringerne l'utilizzo. La nuova Legge Fondamentale, tuttavia, ha attuato solo il primo dei suggerimenti della Commissione di Venezia, affidando l'iniziativa del giudizio in via preventiva - oltre che al Presidente della Repubblica - anche al Parlamento su richiesta del deputato proponente, del governo o del Presidente dell'Assemblea¹⁸⁴ ed eliminando del tutto l'istituto dell'*actio popularis*. Il Parlamento, dopo aver arbitrariamente deciso che la bozza presentata dal Comitato fosse da considerare come mero “materiale di supporto al processo costituente dei parlamentari”¹⁸⁵, ha a sua volta proceduto con inspiegabile rapidità, arrivando all'approvazione di un nuovo testo costituzionale il 18 aprile 2011, promulgato come abbiamo visto il 25 aprile. L'approvazione della nuova costituzione è avvenuta ad appena un mese di distanza da quando il Governo aveva reso pubblico il testo costituzionale, il 14 marzo 2011, senza il coinvolgimento delle opposizioni - che da quando

¹⁸² La Commissione europea per la democrazia attraverso il Diritto è un organo del Consiglio d'Europa istituito nel 1990 con lo scopo iniziale di assistere le neonate democrazie nel processo di transizione costituzionale, promuovendo il rispetto dei tre valori fondamentali della democrazia, dello Stato di diritto e della tutela dei diritti fondamentali. In seguito, la Commissione si è evoluta in un organo consultivo, autorizzato a fornire pareri non vincolanti e a garantire sostegno costituzionale agli Stati membri dell'organizzazione. Solitamente, si fa riferimento a questo organismo come “Commissione di Venezia” dal nome della città in cui si riunisce.

¹⁸³ Venice Commission, *Opinion No. 614/2011*

¹⁸⁴ Article 6, par.2, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011

¹⁸⁵ Hungarian Parliament, *Resolution 9/201*

erano state praticamente escluse in seno al Comitato ad-hoc si erano rifiutate¹⁸⁶ di partecipare al procedimento di stesura e approvazione del testo – e con tempistiche ingiustificatamente rapide, non sussistendo al tempo l’urgenza imposta da una situazione di crisi o da una transizione politica¹⁸⁷. Le modalità dell’intero iter di stesura e approvazione della nuova Legge Fondamentale furono di dubbia legittimità democratica: se è vero che alle elezioni del 2010 la popolazione ungherese aveva espresso liberamente la propria preferenza nei confronti della coalizione di centro-destra, è anche vero che prima del voto la coalizione non aveva in alcun modo espresso la volontà di approvare una nuova costituzione¹⁸⁸. Non solo la popolazione non fu adeguatamente consultata sul progetto di approvare una nuova costituzione, ma il testo approvato dal Parlamento non fu confermato da alcun referendum¹⁸⁹. Il coinvolgimento dell’opinione pubblica nell’intero processo costituente è avvenuto – in maniera blanda e insufficiente, come sottolineato dalla Commissione di Venezia e da varie ONG – da un lato attraverso la creazione di un sito internet dove gli utenti potevano esprimere la propria opinione su questioni relative al processo costituente, allo Stato e alla famiglia e, dall’altro, attraverso la diffusione di un questionario di 12 domande¹⁹⁰ che non coprivano questioni fondamentali come la separazione tra Stato e chiesa, l’inserimento di riferimenti religiosi nella costituzione o il ruolo della Corte Costituzionale. Lungi dal consentire un’effettiva partecipazione

¹⁸⁶ Il Parlamento ungherese ha approvato la nuova Costituzione con 262 voti a favore, 44 contrari e un’astensione. I 79 deputati di centrosinistra non parteciparono, per protesta, alle votazioni.

¹⁸⁷ “A text prepared with great care requires multiple readings and a wide public debate. There is no possibility for this within one month, with such a tight schedule” (HHC, EKPI, HCLU, *Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary*, 10 March 2011)

¹⁸⁸ *Ibidem*. Con un discorso contenente il Programma di Cooperazione Nazionale (il programma politico del nuovo governo), solo nel maggio del 2010 la coalizione al governo annunciò il progetto di una nuova costituzione: “The new Parliament is more than the 6th freely elected Parliament of Hungary. The new Parliament is a constitutional assembly and a Parliament establishing a regime”.

¹⁸⁹ Il Presidente del Comitato parlamentare ad-hoc negò (*Statement of László Salamon*, 2 December 2010) la possibilità di sottoporre a referendum la bozza costituzionale, dichiarando che una possibilità del genere non era prevista dalla Costituzione allora in vigore – sebbene la Corte Costituzionale, in una decisione del 1999 (*Decision of the Constitutional Court 25/1999*, 7 July 1999) avesse espressamente dichiarato che “un emendamento costituzionale adottato dal Parlamento dovrebbe essere consolidato da un referendum vincolante”.

¹⁹⁰ Il questionario chiedeva ai cittadini, ad esempio, se credessero che la nuova costituzione dovesse enfatizzare il ruolo della famiglia e dell’ordine pubblico e li consultava su quesiti relativi al ricongiungimento degli ungheresi presenti al di fuori dei confini nazionali o alla tutela delle future generazioni (HHC, EKPI, HCLU, *Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary*, 10 March 2011).

democratica, queste modalità di consultazione dell'opinione pubblica sono “semplicemente incompatibili con il concetto di democrazia costituzionale”¹⁹¹, non garantendo in alcun modo che ciascun cittadino avesse lo stesso impatto sul processo costituente – contrariamente a quanto sarebbe accaduto con un referendum. Inoltre, la totale assenza di trasparenza che ha caratterizzato l'intero processo ha reso vana anche questa blanda partecipazione popolare: prima che la bozza costituzionale fosse resa ufficialmente nota, il 14 marzo 2010, la popolazione aveva ricevuto informazioni al riguardo solo da fonti non ufficiali, mentre il governo continuava a non comunicare i nomi degli esperti e dei giuristi che stavano lavorando al testo. Le stesse istituzioni europee manifestarono le proprie perplessità rispetto all'iter di elaborazione e approvazione della nuova costituzione: in una risoluzione del 5 luglio 2011¹⁹², il Parlamento Europeo ha sottolineato che il processo di adozione costituzionale mancava di trasparenza e che “la stesura e l'adozione di una nuova costituzione sono state condotte in un lasso di tempo eccezionalmente breve che non ha lasciato tempo a sufficienza per un dibattito pubblico approfondito e sostanziale sulla bozza, mentre una costituzione legittima ed efficace dovrebbe basarsi sul più ampio consenso possibile”.

A destare la preoccupazione delle organizzazioni nazionali, europee e internazionali non erano solo le criticità del procedimento di stesura e approvazione della nuova costituzione, ma anche il contenuto della stessa. Ad esempio, come sottolineato dal Parlamento Europeo nel luglio 2011, la nuova costituzione mancava di “rispettare una serie di principi che l'Ungheria, in virtù degli impegni vincolanti assunti a livello internazionale, è obbligata a rispettare e promuovere, come l'abolizione della pena di morte e dell'ergastolo senza condizionale, il divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale e la sospensione o la restrizione dei diritti fondamentali in virtù di ordinamenti giuridici speciali”¹⁹³. Partendo dal preambolo della nuova Legge Fondamentale (il “credo nazionale” magiaro), questo contiene una serie di dichiarazioni politiche che, in linea con l'esperienza europea, non hanno valore giuridicamente vincolante ma possono essere impiegate a fini interpretativi. Alcune di queste dichiarazioni hanno suscitato critiche e perplessità, a partire

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² European Parliament, *Resolution on the Revised Hungarian Constitution*, P7_TA(2011)0315, 5 July 2011

¹⁹³ *Ibidem*

dal riferimento ad un concetto mutevole e vago come quello di “costituzione storica”¹⁹⁴, che l’Ungheria si propone di onorare¹⁹⁵ disconoscendo la costituzione comunista del 1949, elemento che solleva non pochi problemi: nonostante nelle disposizioni conclusive venga sottolineato che la base giuridica per l’adozione del nuovo testo sia proprio la vecchia costituzione¹⁹⁶, il rifiuto della costituzione del ’49 renderebbe illegittima tutta l’attività istituzionale – compresa la giurisprudenza costituzionale¹⁹⁷ - precedente all’entrata in vigore della nuova costituzione, in quanto basata su un ordinamento invalido¹⁹⁸. Questa prospettiva interpretativa risulta, tra l’altro, molto plausibile se si considera il trascorso conflittuale tra la coalizione al potere dal 2010 e la Corte Costituzionale, della quale il governo ha sempre criticato l’atteggiamento interventista. Ad esempio, prima ancora dell’elaborazione e dell’adozione della Nuova Legge Fondamentale, un emendamento costituzionale del novembre 2010¹⁹⁹ era intervenuto a restringere le competenze della Corte Costituzionale²⁰⁰. Un’altra criticità del preambolo sollevata dalla dottrina riguarda il frequente riferimento alla religione cristiana: sebbene le costituzioni contengano spesso

¹⁹⁴ La Commissione di Venezia (parere 621/2011, paragrafo 34) ha sottolineato che “The reference to the ‘historical constitution’ is quite unclear, since there have been different stages in the development of different historical situations in Hungary and therefore there is no clear and no consensual understanding of the term “historical constitution”.

¹⁹⁵ *National Avowal*, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011: “We honor the achievements of our historical constitution”; “We do not recognize the suspension of our historical constitution due to foreign occupations”; “We do not recognize the communist constitution of 1949, since it was the basis for tyrannical rule; therefore we proclaim it to be invalid”.

¹⁹⁶ *Closing and Miscellaneous Provisions*, par.2, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011: “The Fundamental Law shall be adopted by the National Assembly pursuant to Sections 19(3)a) and 24(3) of Act XX of 1949.”

¹⁹⁷ È significativo, a questo proposito, l’inciso del preambolo in cui si legge “We deny any statute of limitations for the inhuman crimes committed against the Hungarian nation and its citizens under the national socialist and the communist dictatorship”, che in pieno contrasto con la giurisprudenza costituzionale afferma la possibilità di riaprire i processi per i crimini perpetrati negli anni del regime, quando – come abbiamo visto in precedenza – la Corte Costituzionale (sentenza 11/1992) ne aveva dichiarato l’incostituzionalità.

¹⁹⁸ F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova: la nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo, op.cit.*, p.38

¹⁹⁹ Act CXIX of 16 November 2010 amending the Constitution

²⁰⁰ In base all’emendamento del 2010, mantenuto nella nuova Legge Fondamentale del 2011, la Corte è competente a giudicare la costituzionalità degli atti relativi al bilancio e alla fiscalità centrale, alle imposte di bollo, ai dazi, ai contributi e requisiti centrali per le imposte locali, solo nel caso in cui siano lesivi del diritto alla vita, della dignità umana, del diritto alla protezione dei dati personali, della libertà di pensiero, coscienza e religione o di diritti connessi alla cittadinanza ungherese.

riferimenti alla tradizione religiosa, è la loro ridondanza nella Legge Fondamentale ungherese a destare perplessità, unitamente al fatto che non siano controbilanciati da riferimenti alle concezioni laiche²⁰¹. Il preambolo delinea, inoltre, una chiara frattura tra i membri della nazione ungherese e le minoranze nazionali: mentre i primi sono individuati come unico soggetto costituente (*“We, the members of the Hungarian Nation [...] hereby proclaim the following”*), le minoranze sembrano dover “subire”²⁰² la costituzione come destinatari passivi²⁰³ anziché partecipare al processo costituente (*“We proclaim that the nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent parts of the State”*). Diversi Stati confinanti che ospitano minoranze ungheresi hanno inoltre denunciato la retorica nazionalista che anima alcune dichiarazioni del preambolo²⁰⁴ e della costituzione, come l’articolo D dei Principi Fondamentali con cui l’Ungheria si assume la responsabilità del destino degli ungheresi che vivono fuori dai confini nazionali, considerandole una minaccia alla propria integrità e sovranità nazionale²⁰⁵. I principi fondamentali contengono, inoltre, una serie di disposizioni da cui emerge un atteggiamento di chiusura nei confronti dell’Unione Europea, a partire dall’articolo K che, proclamando il fiorino ungherese come moneta ufficiale, complica l’eventuale adozione dell’euro condizionandola ad una modifica costituzionale.

Ulteriori critiche hanno avuto a oggetto l’articolo L, che tutela l’istituto del matrimonio definendolo come unione tra uomo e donna²⁰⁶ e che, se venisse interpretato nel senso di non

²⁰¹ Ad esempio, mentre la costituzione ungherese si apre con la cosiddetta *“invocatio Dei”* (*“God bless the Hungarians”*), la costituzione polacca non si riferisce esclusivamente alla tradizione cristiana e nel suo Preambolo si legge *“We, the Polish Nation - all citizens of the Republic, both those who believe in God as the source of truth, justice, good and beauty, as well as those not sharing such faith but respecting those universal values as arising from other sources, equal in rights and obligations towards the common good”*.

²⁰² M. SALVETTI, *L’Ungheria e la nuova costituzione che preoccupa l’Europa*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, No. 1/2012, 29 febbraio 2012

²⁰³ L’articolo H dei Principi Fondamentali sembrerebbe mantenere tale discriminazione, proclamando l’ungherese come lingua ufficiale e ponendosi l’obiettivo della sua preservazione come *“parte della cultura ungherese”*.

²⁰⁴ Come quella in cui si legge *“We promise to preserve the intellectual and spiritual unity of our nation torn apart in the storms of the last century”*.

²⁰⁵ È significativo ricordare, a tal proposito, che la Corte di giustizia dell’Unione Europea ha ritenuto legittimo (C - 364/10, *Ungheria contro Slovacchia*, del 16 ottobre 2012) che la Slovacchia avesse negato al Presidente ungherese Solyom di recarsi a inaugurare una statua di Santo Stefano presso una comunità ungherese all’interno dei confini slovacchi.

²⁰⁶ Article L (1), Foundation, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011: *“Hungary shall protect the institution of marriage as the union of a man and a woman established by voluntary decision”*

riconoscere qualunque tipo di unione omosessuale, si porrebbe in contrasto non solo con la legislazione vigente in Ungheria (dove, dal 2009, sono consentite le unioni civili tra omosessuali) ma anche con l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁰⁷. Tra l'altro, la scelta di eliminare dall'articolo XV, che tutela il principio di uguaglianza, il divieto di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale lascia emergere un atteggiamento di sfavore del costituente ungherese nei confronti dell'omosessualità²⁰⁸.

Parte della dottrina²⁰⁹ ha inoltre sottolineato come l'intera costituzione sia animata da uno spirito collettivistico, a detrimento del principio personalistico e della dimensione dell'individuo, soggetto ultimo dei diritti che sembrerebbe essere sacrificato a più riprese per il bene della Nazione. In questa prospettiva possono essere letti lo stesso articolo L, che tutela la famiglia come "base della sopravvivenza della Nazione"(par.1) e "incoraggia l'impegno ad avere figli" (par.2), o l'articolo II che nell'affermare il valore della dignità umana dichiara che "la vita del feto deve essere protetta dal momento del concepimento", con evidenti ripercussioni sul diritto alla salute della madre e sulla disciplina dell'aborto. Anche diverse disposizioni in materia di *welfare State* antepongono il bene collettivo a quello del singolo: l'articolo XIX, paragrafo 3 contempla la possibilità di commisurare l'assistenza statale all'utilità dell'attività svolta dal soggetto per la comunità²¹⁰, mentre l'articolo XII²¹¹ tutela il diritto al lavoro definendolo, tuttavia, come dovere del cittadino,

²⁰⁷ La Corte, con la decisione 30191/04, *Schalk and Kopf vs. Austria*, pur riconoscendo che non esiste alcuno standard europeo sulle unioni omosessuali, ha notato: "...there is an emerging European consensus towards legal recognition of same-sex couples".

²⁰⁸ Anche altre categorie risulterebbero discriminate da alcune disposizioni costituzionali. Tra queste, i senzatetto: sebbene il Preambolo riconosca agli ungheresi un "general duty to help the vulnerable and the poor", l'articolo XXII, par.3 dichiara che "In order to protect public order, public security, public health and cultural values, an Act or a local government decree may, with respect to a specific part of public space, provide that staying in public space as a habitual dwelling shall be illegal". Diverse organizzazioni e lo stesso Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani hanno criticato questa disposizione, evidenziando che non solo rischiava di violare i diritti fondamentali degli individui senza fissa dimora, ma si poneva anche in contrasto con una decisione della Corte costituzionale ungherese (II/1477/2012) che aveva annullato un atto legislativo che criminalizzava l'abitazione degli spazi pubblici.

²⁰⁹ M. SALVETTI, *op.cit.*, p.6

²¹⁰ Article XIX, par.3, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011: "The nature and extent of social measures may be determined in an Act in accordance with the usefulness to the community of the beneficiary's activity".

²¹¹ *Ibidem*, Article XII, par.1: "[...]Everyone shall be obliged to contribute to the enrichment of the community through his or her work [...]"

in obbligo di contribuire all'arricchimento della comunità. Inoltre l'articolo I²¹², riconoscendo i diritti individuali e collettivi (paragrafo 2) dell'uomo, ne consente la restrizione per consentire l'esercizio di un altro diritto fondamentale ma senza alcuna distinzione esplicita tra diritto individuale e interesse collettivo. Anche la libertà di stampa, riconosciuta dall'articolo IX²¹³, viene degradata da diritto individuale a obiettivo dello Stato e, come hanno sottolineato²¹⁴ alcuni critici della costituzione, sulla base della sua formulazione letterale l'articolo IX non consentirebbe di interpretare la libertà di stampa come prerogativa individuale esigibile davanti a un giudice.

Infine, il terzo comma dell'articolo I²¹⁵ rimette all'attività normativa ordinaria delle importanti valutazioni in materia di diritti fondamentali, stabilendo – senza alcuna linea guida per il legislatore – che le relative regole siano determinate dalla legge ordinaria²¹⁶. Se un approccio collettivistico non è di per sé problematico, potendo eventualmente convivere anche con una prospettiva orientata alla tutela dei diritti fondamentali, l'atteggiamento paternalistico che emerge da diverse disposizioni della nuova costituzione crea problemi più significativi, ponendosi in contrasto con i valori di una democrazia costituzionale moderna²¹⁷. La differenza fondamentale tra uno stato democratico e uno stato paternalistico è che, per usare le parole di Herbert Küpper, “*the democratic state is an instrument in the hands of its citizens, while the paternalistic state is their guardian*”²¹⁸:

²¹² *Ibidem*, Article I, par.2,3

²¹³ *Ibidem*, Article IX, par. 2: “Hungary shall recognize and protect the freedom and diversity of the press, and shall ensure the conditions for free dissemination and information necessary for the formation of democratic public opinion”

²¹⁴ M. DE SIMONE, *Ungheria: La nuova costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, 16 settembre 2011, in www.forumcostituzionale.it

²¹⁵ Article I, par.3, Fundamental Law of Hungary: “The rules for fundamental rights and obligations shall be laid down in an Act”.

²¹⁶ Sempre in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, la nuova costituzione sostituisce i quattro commissari parlamentari per i diritti (posti a tutela dei diritti fondamentali, delle informazioni personali, delle minoranze nazionali e della trasparenza nelle informazioni di pubblica rilevanza) con un *ombudsman* unico, il Commissario per i diritti umani (Article 1 (e), Fundamental Law of Hungary: “[...] the National Assembly shall elect [...] the Commissioner for Fundamental Rights and his or her deputies”).

²¹⁷ A.L.PAP, *Who are “We, the people”?*, *Biases and preferences in the Hungarian Fundamental Law*, in Z. SZENTE, F.MANDÁK, Z. FEJES (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, L’Harmattan, Paris, 2015

²¹⁸ H.KÜPPER, *Between collectivism and liberal individualism: the normative basis underlying the idea of the person enshrined in the New Hungarian Fundamental Law*, in Z. CSEHI, B. SCHANDA, P. SONNEVEND, *Viva vox iuris civilis*, HVG-ORAC, Budapest, 2012

mentre nello stato democratico l'idea di bene comune è decisa dai cittadini stessi, nello stato paternalistico è lo stato stesso a decidere cosa è bene per tutti e ad imporre la sua concezione di bene comune. La concezione paternalistica del rapporto tra Stato e cittadino emerge a più riprese nella nuova costituzione, come nell'articolo G, par. 2 ("*Hungary shall protect its citizens*"), o nell'articolo I, par.1, dove si legge che l'obbligo principale dello Stato è quello di proteggere i diritti fondamentali dell'uomo, implicando l'idea di un intervento attivo mentre è interessante notare che l'articolo 8, par.1 della costituzione emendata dell'89, affermando che l'Ungheria riconosceva i diritti fondamentali e che "*the respect and protection of these rights is a primary obligation of the State*", assumeva una prospettiva liberale, implicando l'idea di uno Stato che limita la sua ingerenza rispettando la sfera di libertà dei cittadini.

Molte disposizioni, inoltre, si pongono in contrasto con la normativa europea: gli articoli IV e V attribuiscono copertura costituzionale rispettivamente all'ergastolo e alla legittima difesa; per quanto riguarda l'ergastolo²¹⁹, la costituzione si pone in contraddizione con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo²²⁰, secondo la quale l'ergastolo è conforme ai parametri della CEDU²²¹ solo se al condannato è lasciata una possibilità anche minima di essere rilasciato - possibilità che non è contemplata dall'articolo IV della legge fondamentale. La dottrina ha sottolineato²²², con riferimento all'articolo V²²³ sulla legittima difesa, l'anomalia della costituzionalizzazione di una norma tradizionalmente coperta dai codici o dalla legislazione ordinaria, evidenziando l'assenza di riferimenti al principio di proporzionalità tra la difesa e l'offesa subita. Inoltre, la Commissione di Venezia ha sottolineato come sia "deplorable che l'abolizione completa della pena capitale non figuri esplicitamente nell'articolo II né in qualsiasi altro articolo della Costituzione"²²⁴, considerando il fatto che l'Ungheria ha ratificato il protocollo n.6 (abolizione della pena di morte) e n.13 (abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza) della CEDU.

²¹⁹ Article IV, par.2, Fundamental Law of Hungary: "Life imprisonment without parole may only be imposed for the commission of intentional and violent criminal offences"

²²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza 21906/04, *Kafkaris c. Cipro*, 12 febbraio 2008

²²¹ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950

²²² M. SALVETTI, *op.cit.*, p.7

²²³ Article V, Fundamental Law of Hungary: "Everyone shall have the right to repel any unlawful attack against his or her person or property, or one that poses a direct threat to the same, as provided for by an Act"

²²⁴ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, 621/2011, 17-18 June 2011

Le disposizioni della nuova costituzione sollevano non poche problematiche anche per quanto riguarda il principio della separazione dei poteri e dello Stato di diritto. La terza parte della costituzione, dedicata all'organizzazione dello Stato, contiene infatti una serie di norme che hanno l'effetto di concentrare il potere decisionale nelle mani dell'esecutivo e che, essendo caratterizzate da una forte genericità, finiscono per lasciare alla successiva legislazione – ordinaria o organica – la possibilità di influire sugli equilibri tra i poteri²²⁵. Innanzitutto, anche se l'articolo 26²²⁶ puntualizza che i singoli giudici devono essere indipendenti e soggetti esclusivamente alla legge, è significativo che la nuova costituzione non riconosca espressamente che la magistratura è un potere indipendente e che sia fortemente generica nel disciplinare l'organizzazione giudiziaria, limitandosi ad affermare²²⁷ una struttura giudiziaria multilivello senza spiegare in alcun modo che cosa s'intenda con questa espressione. Indeboliscono lo Stato di diritto e il potere giudiziario anche l'eliminazione di ogni riferimento costituzionale ad un organo di autogoverno della magistratura (previsto, invece, dalla vecchia costituzione) e l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici, che è passata da 70 a 62 anni. La Commissione di Venezia ha giudicato quest'ultima previsione discutibile “*in the light of the core principles and rules pertaining to the independence, the status and immovability of judges*”²²⁸, in quanto avrebbe comportato il pensionamento anticipato di circa 300 giudici nell'arco di un anno,

²²⁵ A questo proposito la Commissione di Venezia (parere 621/2011) ha sottolineato che la nuova legge fondamentale contiene oltre 50 riferimenti alle leggi organiche, atti che necessitano della maggioranza dei due terzi dei deputati presenti in Assemblea Nazionale per essere adottati e sui quali, di conseguenza, la coalizione di governo poteva esercitare un certo controllo, godendo della maggioranza dei 2/3 in Parlamento. Come sottolinea il parere della Commissione, sono affidati alla legislazione organica settori come “la politica in materia di famiglia (articolo L), la designazione di ministeri e di altri organi della pubblica amministrazione (articolo 17, paragrafo 4), il mandato e la competenza delle autorità autonome di regolamentazione (articolo 23, paragrafi 2 e 4), il potere giudiziario (articolo 25, paragrafo 7, le norme fondamentali relative alle finanze pubbliche, alla fornitura di servizi pubblici, al regime pensionistico ecc. (articolo 40), l'organizzazione e il funzionamento della Corte nazionale dei conti (articolo 43, paragrafo 4), il funzionamento del consiglio di bilancio (articolo 44, paragrafo 4), l'esercito (articolo 45, paragrafi 2 e 5), la polizia e i servizi di sicurezza nazionale (articolo 46, paragrafo 6), i diritti delle minoranze etniche (articolo XXIX, paragrafo 3)”.

²²⁶ Article 26, par.1, Fundamental Law of Hungary: “Judges shall be independent and only subordinated to Acts”.

²²⁷ *Ibidem*, Article 25, par.4: “The organization of the judiciary shall have multiple levels. Separate courts may be established for specific groups of cases”

²²⁸ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, 621/2011, 17-18 June 2011, par.108

rischiando di pregiudicare la capacità operativa delle corti e di consentire un'indebita influenza della maggioranza di governo sulla composizione del giudiziario.

Sembrano confermare l'obiettivo di un'indebita ingerenza governativa nel campo della giustizia anche le norme che regolano il funzionamento della giustizia costituzionale. Come abbiamo già accennato, la costituzione del 2011 ha incorporato le modifiche introdotte da un emendamento costituzionale del 2010 con cui venivano ristrette le competenze della Corte in materia di bilancio. L'articolo 37, par.4, infatti, consente alla Corte costituzionale di esercitare il proprio controllo sui provvedimenti finanziari e di bilancio²²⁹ – ed eventualmente deciderne l'annullamento - solo nel caso in cui questi siano in contrasto con alcuni diritti fondamentali²³⁰. Come molti hanno osservato²³¹, una limitazione del genere è plausibilmente orientata ad impedire alla Corte di intralciare la politica economica del governo e comporta, di fatto, il venir meno di un controllo fondamentale sull'operato dell'esecutivo. In aggiunta, le modalità di accesso alla Corte costituzionale delineate dalla costituzione del 2011 sembrano “disegnate su misura per le esigenze dell'attuale maggioranza”²³²: la nuova costituzione (contrariamente alle indicazioni della Commissione di Venezia, come abbiamo visto), elimina l'istituto dell'*actio popularis*²³³, introduce il

²²⁹ La nuova costituzione ha reso il Consiglio di bilancio, organo istituito nel 2009, un organo costituzionale (articolo 44) con il compito di assistere l'Assemblea Nazionale nella predisposizione del bilancio, sulla cui adozione il Consiglio ha potere di veto. Il governo si è così assicurato ampi margini di manovra, poiché uno dei tre componenti del Consiglio di bilancio è il Presidente della Corte dei conti, che in base all'articolo 43, par.2 è eletto dalla maggioranza dei due terzi del Parlamento; gli altri due componenti, il Governatore della Banca Centrale e il Presidente del Consiglio di bilancio, sono invece di nomina presidenziale. Nel cosiddetto *Rapporto Tavares* (luglio 2013), il Parlamento europeo ha evidenziato come “a un organo non parlamentare, il Consiglio del bilancio, la cui legittimità democratica è limitata, è stato conferito il potere di veto sull'adozione del bilancio generale, limitando in tal modo il campo d'azione del parlamento democraticamente eletto”, invitando l'Ungheria a ripristinare i poteri dell'Assemblea Nazionale. Simili critiche sono state avanzate anche dalla Commissione di Venezia (parere 621/2011, par.128), in quanto “the budget is the main instrument for parliamentary majority to express and implement its political programme”.

²³⁰ Article 37, par.4, Fundamental Law of Hungary

²³¹ F. VECCHIO, *op.cit.*

²³² *Ibidem*, p. 54

²³³ Sulla base delle disposizioni finali della Costituzione, inoltre, le *actiones populares* devono essere convertite entro certi termini in ricorsi individuali. Questo comporta che le *actiones populares* non convertite entro i termini previsti e quelle che, per assenza di un pregiudizio concreto subito dal ricorrente, non possono essere convertite in ricorsi individuali, decadono automaticamente.

ricorso individuale e il ricorso in via incidentale²³⁴ e stabilisce (articolo 24, par.2 (e)) che il controllo astratto di costituzionalità *ex post* può essere attivato da un quarto dei membri del Parlamento, dal Governo stesso, dal Presidente della Corte Suprema ungherese (*Kúria*), dal Procuratore generale o dal Commissario per i diritti umani. È bene sottolineare che tanto il Commissario per i diritti umani (articolo 30) quanto il Presidente della *Kúria* (articolo 26) devono ottenere i voti dei due terzi dei membri del Parlamento per essere eletti, maggioranza di cui godeva al tempo la coalizione di centro-destra al governo. Inoltre, la Commissione di Venezia ha manifestato alcune perplessità in merito all'articolo N, paragrafo 3 della nuova legge fondamentale, che "impone alla Corte costituzionale di rispettare il principio di una gestione di bilancio equilibrata, trasparente e duratura"²³⁵, sottolineando che "questa dichiarazione sembra attribuire priorità alla gestione di bilancio rispetto alla valutazione di interessi in casi di violazione dei diritti fondamentali" e che le considerazioni di carattere finanziario non dovrebbero in alcun modo limitare la Corte nel controllo di costituzionalità degli atti dello Stato. Tra le varie modifiche introdotte dalla nuova costituzione, va sottolineata anche la modalità di elezione del Presidente della Corte, scelto tra i vari giudici da una maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea Nazionale, mentre la precedente costituzione prevedeva che venisse eletto dai giudici della Corte. Prima ancora dell'adozione della nuova costituzione, nel giugno 2010 era stata modificata anche la modalità di selezione dei candidati giudici: questi venivano scelti, come in passato, da un'apposita commissione parlamentare, ma la composizione della commissione doveva ricalcare gli equilibri esistenti in Parlamento riproducendo la distribuzione dei seggi (mentre fino a quel momento ciascun gruppo parlamentare esprimeva un componente della commissione e aveva, di conseguenza, lo stesso peso nella scelta dei candidati). I giudici vengono poi eletti, tra i candidati proposti, dall'Assemblea nazionale con la maggioranza dei due terzi dei membri. Come abbiamo già accennato, inoltre, la nuova costituzione ha aumentato da 11 a 15 il numero dei giudici, prolungandone il mandato da 9 a 12 anni²³⁶. La Commissione di Venezia ha ravvisato anche nell'articolo

²³⁴ Article 24, par.2, b), Fundamental Law of Hungary: "[the Constitutional Court] shall, at the initiative of a judge, review the conformity with the Fundamental Law of any legal regulation applicable in a particular case, with priority but within ninety days at the latest".

²³⁵ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, 621/2011, 17-18 June 2011

²³⁶ *Ibidem*: la Commissione di Venezia ha sottolineato che la costituzione avrebbe dovuto specificare la non rinnovabilità del mandato dei giudici, per rafforzarne ulteriormente l'indipendenza.

6, paragrafo 8 una potenziale limitazione dei poteri della Corte costituzionale: nel caso in cui il Presidente della Repubblica o i soggetti abilitati ad attivare il controllo costituzionale *ex ante* chiedano alla Corte di esaminare per la seconda volta un atto prima della sua adozione, non viene specificato che il testo in questione dovrebbe “differire sostanzialmente, nella sua formulazione, dal testo precedentemente esaminato. Altrimenti, una seconda revisione risulta superflua”²³⁷. Ulteriori problematiche sono sorte con riferimento all’adozione²³⁸ della legge organica relativa al funzionamento della Corte costituzionale. Tra le varie criticità, è opportuno segnalare quelle relative al regime di *prorogatio* (la maggioranza parlamentare può prolungare indefinitamente la carica di un giudice anche al termine del suo mandato²³⁹), quelle relative alla revoca del mandato dei giudici (sulla quale la legge organica è estremamente generica²⁴⁰) e quelle relative al ricorso individuale (che escludono la possibilità che la Corte giudichi per più di una volta la violazione di uno stesso diritto²⁴¹).

Il 13 marzo 2012, il Commissario per i diritti umani Máté Szabó ha chiesto alla Corte costituzionale di esaminare le Disposizioni Transitorie della Legge Fondamentale e di giudicarne la costituzionalità e, il 28 dicembre 2012, la Corte costituzionale ha annullato

²³⁷ *Ibidem*. La Commissione ha sottolineato la problematicità della procedura accelerata prevista nel caso della richiesta di un secondo controllo di costituzionalità (articolo 6, par.8): la Corte dovrebbe in questo caso decidere al massimo entro 10 giorni (contro i 30 giorni previsti per un primo controllo di costituzionalità *ex ante*), quando - come ha notato la Commissione di Venezia – se il Parlamento ritiene che l’adozione dell’atto in questione sia particolarmente urgente può sempre adottare l’atto senza la disposizione che ha sollevato dubbi di costituzionalità ed eventualmente intervenire in un momento successivo ad integrare la legislazione in vigore.

²³⁸ Sebbene le disposizioni finali della costituzione prevedessero che a proporre le norme di attuazione della stessa dovesse essere l’esecutivo, il disegno di legge organica sulla Corte costituzionale è stato elaborato dalla Commissione parlamentare per le questioni costituzionali, procedurali e di giustizia; in questo modo, il governo non si è assunto la responsabilità politica dell’atto e quest’ultimo è stato approvato senza un adeguato dibattito parlamentare, vista l’assenza di pubblicità della bozza discussa in Commissione.

²³⁹ L’articolo 15, terzo comma della legge CLI/2011 prevede che qualora il mandato di un giudice sia terminato ma il Parlamento non abbia ancora eletto il suo successore entro i termini previsti, il mandato possa essere prolungato (indefinitamente).

²⁴⁰ L’articolo 16, quarto comma della legge CLI/2011 si limita a consentire la fine anticipata del mandato di un giudice nel caso in cui questo si dimostri “unworthy”, senza specifiche ulteriori.

²⁴¹ L’articolo 31 della legge CLI/2011 prevede che la Corte non possa accogliere un ricorso individuale se questo è relativo ad un atto in contrasto con la Costituzione sul quale la Corte si è già pronunciata, a meno che non sia intervenuto un mutamento fondamentale delle circostanze. Questo significa che la Corte può tutelare solo il primo di una serie di ricorrenti potenzialmente lesi da una norma contraria alla Costituzione.

alcune Disposizioni Transitorie²⁴² sottolineandone il carattere permanente – e non, appunto, transitorio; ciononostante, le stesse disposizioni annullate dalla Corte sono state poi introdotte in Costituzione attraverso un emendamento costituzionale nel 2013²⁴³.

A differenza del Consiglio d'Europa, che agendo tempestivamente attraverso la Commissione di Venezia ha cercato di instaurare un dialogo preventivo con l'Ungheria²⁴⁴ ancor prima dell'entrata in vigore della nuova costituzione, la reazione dell'Unione Europea dinanzi a quello che appariva come un evidente “attacco normativo ai suoi valori fondativi”²⁴⁵ non fu affatto immediata. Anzi, negli otto mesi tra l'approvazione della nuova costituzione e la sua entrata in vigore le istituzioni europee hanno mantenuto un atteggiamento di estrema prudenza – giustificata dal timore di mettere in discussione il pluralismo alla base dell'integrazione europea e l'autonomia degli Stati membri, ma di fatto prossima all'acquiescenza. Il Parlamento europeo, anche in virtù dei nuovi equilibri politici che lo governavano²⁴⁶, ha avuto reazioni piuttosto blande almeno fino alla fine del 2011, intervenendo con alcune risoluzioni e criticando²⁴⁷, in particolare, la nuova legge ungherese sui media. La legge sui media, in vigore dal 1 gennaio 2011, aveva già destato le critiche

²⁴²Tra cui la disposizione che definiva i “crimini del regime comunista” e i loro responsabili, quella che prevedeva che il Parlamento dovesse identificare le “Chiese riconosciute”, quella che consentiva al governo di imporre tasse speciali per coprire i costi dell'attuazione delle decisioni delle corti, quella che autorizzava il Presidente del Consiglio Giudiziario Nazionale a trasferire i procedimenti giudiziari da una corte all'altra.

²⁴³ Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 13 March 2013

²⁴⁴ I tentativi di dialogo preventivo non sono andati a buon fine: il governo ungherese, rispondendo al parere della Commissione di Venezia (*Position of the Government of Hungary* CDL (2011) 58), ha in sostanza difeso le proprie posizioni, addirittura travisando (volutamente) alcune critiche della Commissione come apprezzamenti e limitandosi ad assicurare che molte delle disposizioni che destavano preoccupazione (ad esempio, quelle relative all'indebolimento della Corte Costituzionale) non erano da interpretare in senso negativo e non sarebbero state sfruttate per i fini paventati dalla Commissione.

²⁴⁵ F. VECCHIO, *op.cit.*, p.61

²⁴⁶ In seguito alle elezioni europee del 2009 il Partito Popolare Europeo, di cui fa parte FIDESZ, deteneva la percentuale più alta di seggi (il 36.01%, con 265 seggi su 736).

²⁴⁷ European Parliament, *Resolution on media law in Hungary*, P7_TA(2011)0094, 10 March 2011. In questa risoluzione, il Parlamento europeo invitava le autorità ungheresi “a ripristinare l'indipendenza della *governance* dei media e a porre fine alle interferenze dello Stato che recano pregiudizio alla libertà di espressione e a una copertura equilibrata dei media”, sottolineando come “la regolamentazione eccessiva dei media sia controproducente e metta a repentaglio il pluralismo effettivo nella sfera pubblica”.

di diverse organizzazioni non governative²⁴⁸ e dell'OSCE²⁴⁹, in quanto limitava fortemente la libertà d'espressione con l'istituzione di un organismo di controllo²⁵⁰ composto da membri nominati dal Parlamento e imponeva l'obbligo di registrazione per tutti i media che volessero operare legittimamente in Ungheria²⁵¹. Una reazione decisa tardò ad arrivare anche da parte della Commissione Europea, che espresse la sua preoccupazione circa l'incompatibilità delle disposizioni transitorie e di alcune disposizioni costituzionali con il diritto dell'UE in una dichiarazione resa nel gennaio 2012²⁵². In particolare, le criticità sottolineate dalla Commissione riguardavano l'indipendenza della Banca Centrale Ungherese, la previsione dell'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e l'indipendenza dell'Autorità Nazionale per la Protezione dei Dati. Nel 2012 la Commissione, come abbiamo accennato nel capitolo precedente, ha avviato tre procedure di infrazione contro l'Ungheria in relazione alle tre suddette criticità. Mentre la prima procedura (relativa all'indipendenza della Banca Centrale d'Ungheria²⁵³) si chiuse in fase

²⁴⁸ Human Rights Watch, *Hungary: media law endangers press freedom*, 7 January 2011

²⁴⁹ Organization for Security and Cooperation in Europe, *Press release, Despite adjustments, Hungary's media law continues to violate OSCE commitments, says OSCE representative on freedom of the media*, 8 March 2011

²⁵⁰ L'organismo di controllo avrebbe potuto comminare sanzioni fino a 700.000€ per notizie ritenute imparziali o dal contenuto considerato lesivo di valori come la dignità umana e la morale pubblica.

²⁵¹ La Corte costituzionale ungherese ha dichiarato incostituzionale la legge sui media del 2011 (Constitutional Court of Hungary, *Decision 165/2011 on the regulation of the media and the institution of the "media commissioner"*, 20 December 2011), affermando: "It is against the principle of free press to limit the protection of journalists' sources to stories serving the public interest. Editors must, moreover, not be obliged to supply data in the absence of pending proceedings. The institution of the 'Media Commissioner' constitutes an unnecessary restriction on the freedom of press". Il Parlamento ungherese ha quindi adottato un nuovo pacchetto di misure, il 24 maggio 2012, ma la Rappresentante per la Libertà dei Media dell'OSCE, Dunja Mijatović, ha sottolineato che le problematiche evidenziate non erano state risolte e la legislazione ungherese sui media continuava a mettere a repentaglio la libertà di stampa e l'indipendenza politica dei media (Organization for Security and Cooperation in Europe, *Press release, Revised Hungarian media legislation continues to severely limit media pluralism, says OSCE media freedom representative*, 25 May 2012)

²⁵² European Commission, *Statement of the European Commission on the situation in Hungary*, MEMO/12/9, 11 January 2012

²⁵³ La procedura, avviata il 17 gennaio 2012, si è chiusa a seguito dell'emendamento dello statuto della Banca Centrale ungherese (6 luglio 2012), sulla base degli impegni assunti da Orbán con la Commissione europea il 24 aprile 2012. L'indipendenza della Banca Centrale rischiava di essere compromessa dall'articolo 30 delle Disposizioni Transitorie della nuova Costituzione, che consentiva una possibile fusione tra la Banca Centrale e l'Autorità di Supervisione Finanziaria, e da altre disposizioni che la Commissione Europea aveva giudicato incompatibili con i requisiti di

precontenziosa, le altre due procedure si sono chiuse con altrettante sentenze di condanna dell'Ungheria da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea. In particolare, con riferimento all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha dichiarato²⁵⁴ tale previsione in contrasto con la normativa europea sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro²⁵⁵. Per quanto riguarda l'ultima procedura d'infrazione²⁵⁶, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto²⁵⁷ la violazione, da parte dell'Ungheria, delle norme europee in materia di protezione dei dati personali²⁵⁸. Il Parlamento Europeo, nel febbraio 2012, ha espresso la sua "seria preoccupazione circa la situazione in Ungheria in relazione all'esercizio della democrazia, allo Stato di diritto, al rispetto e alla tutela dei diritti umani e sociali, al sistema di *checks and balances*, all'uguaglianza e alla non discriminazione"²⁵⁹, chiedendo alla Commissione permanente per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) di analizzare la situazione ungherese e di produrre un rapporto al riguardo. Il rapporto²⁶⁰ -

indipendenza imposti dall'articolo 130 TFUE e dall'articolo 14 dello Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea.

²⁵⁴ European Court of Justice, Case C-286/12, *European Commission v. Hungary, Judgement of the Court (First Chamber)*, 6 November 2012

²⁵⁵ Il riferimento è, in particolare, alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000

²⁵⁶ La Commissione avviò la procedura il 17 gennaio 2012 e deferì la questione alla Corte di giustizia il 25 aprile 2012. Sulla base dell'articolo VI, par.3 e dell'articolo 17 delle disposizioni finali della nuova costituzione, il Commissario ungherese per la protezione dei dati personali fu rimosso dal suo incarico prima dello scadere del suo mandato (previsto per il 2014), compromettendo in questo modo – secondo quanto affermato dalla Commissione e dalla stessa Corte di giustizia – l'indipendenza dell'autorità nazionale deputata alla protezione dei dati personali. Inoltre, a destare preoccupazione era anche la procedura di nomina del Garante per la privacy, nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro (mentre il Commissario per la protezione dei dati personali veniva eletto dal Parlamento). Infine, la legge organica che disciplinava il funzionamento del nuovo organo di controllo (Legge organica CXII dell'11 luglio 2011) non ne specificava l'autonomia organizzativa.

²⁵⁷ European Court of Justice, Case C-288/12, *European Commission v. Hungary, Judgement of the Court (Grand Chamber)*, 8 April 2014

²⁵⁸ Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; l'indipendenza delle autorità per la protezione dei dati personali è richiesta anche dall'articolo 16 del TFUE e dall'articolo 8 della Carta europea dei diritti fondamentali.

²⁵⁹ European Parliament, *Resolution on the recent political developments in Hungary*, P7_TA(2012)0053, 16 February 2012

²⁶⁰ European Parliament, *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)*, A7-0229/2013, 25 June 2013. Il Parlamento adottò il rapporto Tavares con 370 voti a favore, 249 contrari e 82 astensioni. 65 europarlamentari non erano presenti alla votazione.

noto anche come *Tavares Report* dal nome dell'europarlamentare incaricato di stilarlo, il portoghese Rui Tavares –, adottato dal Parlamento nel giugno 2013, dichiarava che diverse disposizioni della Legge Fondamentale ungherese costituivano una seria violazione dei valori sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea.

Dalla sua entrata in vigore, il 1 gennaio 2012, ad oggi la nuova Legge Fondamentale è stata emendata per ben 9 volte²⁶¹ e ciascun emendamento²⁶², al pari del testo originale del 2011, ha destato critiche da parte della società civile, delle organizzazioni internazionali e delle istituzioni europee. Tra gli emendamenti che hanno destato maggiori perplessità – oltre all'emendamento più recente, che analizzeremo nelle prossime pagine – vanno certamente ricordati il quarto e il settimo emendamento. Il quarto emendamento, dell'11 marzo 2013, è stato proposto direttamente al Parlamento da un singolo parlamentare eludendo del tutto il passaggio della discussione pubblica²⁶³. Oltre a reintrodurre in costituzione le disposizioni transitorie annullate dalla Corte costituzionale nel 2012, il quarto emendamento conteneva alcune rilevanti restrizioni alla libertà di espressione (specificando che il suo esercizio non potesse violare la dignità altrui, della Nazione o di qualsiasi minoranza nazionale, etnica e religiosa²⁶⁴) e limitava ulteriormente i poteri della Corte costituzionale (stabilendo che questa potesse pronunciarsi solo sugli aspetti procedurali e non sostanziali degli emendamenti costituzionali²⁶⁵ e che non potesse far

²⁶¹ L'ultimo emendamento, come si vedrà nelle pagine successive, è stato proposto dal governo al parlamento il 10 novembre 2020 ed è stato approvato da quest'ultimo il 15 dicembre.

²⁶² Il primo emendamento (4 giugno 2012) ha inserito nel testo della Costituzione le Disposizioni Transitorie e ha eliminato la disposizione alla base della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea in relazione all'indipendenza della Banca Centrale ungherese. Il secondo emendamento (29 ottobre 2012) ha introdotto l'obbligo di una registrazione preliminare per partecipare alle elezioni nazionali, ed è stato annullato in quanto incostituzionale dalla Corte Costituzionale il 4 gennaio 2013. Il terzo emendamento (7 dicembre 2012) ha imposto che l'acquisizione e l'utilizzo di terreni agricoli e boschivi in Ungheria debbano essere regolati da leggi organiche.

²⁶³ Ai progetti di legge a iniziativa personale, come ha sottolineato il Parlamento europeo nel già citato Rapporto Tavares del 2013 (paragrafo AJ), “non si applicano le disposizioni della legge CXXXI del 2010 sulla partecipazione della società civile all'elaborazione delle leggi e del decreto 24/2011 del ministro della Pubblica amministrazione e della Giustizia sulla valutazione d'impatto preliminare ed ex post e, di conseguenza, le leggi adottate mediante questa procedura semplificata sono oggetto di un dibattito pubblico limitato”.

²⁶⁴ Nuovo articolo IX della Legge Fondamentale, par.4 “The exercise of one's right to free speech cannot be aimed at violating another person's human dignity” e par.5 “The exercise of one's right to free speech cannot be aimed at violating the dignity of the Hungarian nation or the dignity of any national, ethnic, or religious minority group”.

²⁶⁵ Nuovo articolo 24, paragrafo 5 della Legge Fondamentale ungherese.

riferimento, nei suoi giudizi, alla sua giurisprudenza antecedente l'entrata in vigore della costituzione del 2012²⁶⁶). La Commissione di Venezia ha emesso un parere²⁶⁷ in cui criticava le modifiche introdotte con il quarto emendamento, definendole contrarie sia alla Costituzione ungherese stessa che agli standard europei e mostrando particolare preoccupazione verso la restrizione delle competenze della Corte costituzionale²⁶⁸. La Commissione di Venezia ha a più riprese criticato la sistematica strumentalizzazione della costituzione da parte del governo ungherese, che ha continuato ad impiegarla come uno strumento politico ignorando del tutto “*the crucial distinction between ordinary and constitutional politics and the subordination of the former to the latter*”²⁶⁹. Anche il Parlamento europeo, nel rapporto Tavares del 2013, ha duramente criticato la limitazione delle competenze della Corte costituzionale, sottolineando che questa, alla luce del quarto emendamento, “non può più svolgere il suo ruolo di organo supremo di protezione costituzionale”²⁷⁰ e ha espresso preoccupazione “per il trasferimento di poteri in ambito costituzionale a vantaggio del parlamento e a discapito della Corte costituzionale, il quale mette seriamente a repentaglio il principio della separazione dei poteri e il corretto funzionamento del sistema di pesi e contrappesi, che rappresentano corollari fondamentali dello Stato di diritto”²⁷¹. Dopo aver approvato altri due emendamenti costituzionali²⁷², la

²⁶⁶ Nuovo punto 5 delle disposizioni finali della Legge Fondamentale ungherese: “Decisions and their reasoning of the Constitutional Court prior to the coming into force of the Fundamental Law cannot be used for interpreting the Fundamental Law”. Il Parlamento europeo, nel già citato Rapporto Tavares del 2013, ha espresso (paragrafo 19) “viva preoccupazione per le disposizioni della quarta modifica che abrogano 20 anni di giurisprudenza costituzionale, i quali racchiudevano un intero sistema di principi fondanti e obblighi costituzionali, compresa l'eventuale giurisprudenza inerente all'applicazione del diritto dell'Unione e della legislazione europea in materia di diritti umani”.

²⁶⁷ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary*, 14-15 June 2013

²⁶⁸ La Commissione di Venezia ha giudicato particolarmente grave il modo in cui il costituente ungherese ha sistematicamente ignorato le pronunce della Corte, inserendo in costituzione diverse disposizioni da questa già annullate poiché giudicate incostituzionali. Nel parere in questione, la Commissione ha dichiarato che “The limitation of the role of the Constitutional Court leads to a risk that it may negatively affect all three pillars of the Council of Europe: the separation of powers as an essential tenet of democracy, the protection of human rights and the rule of law”.

²⁶⁹ *Ibidem*, par.146

²⁷⁰ European Parliament, *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, 25 June 2013, par.17

²⁷¹ *Ibidem*, par.18

²⁷² Il quinto emendamento (16 settembre 2013) annullava alcune disposizioni del quarto emendamento e delle Disposizioni Transitorie (come quella che autorizzava il governo a imporre

maggioranza parlamentare di FIDESZ-KDNP, riconfermata dalle elezioni del 2014²⁷³ e da quelle del 2018²⁷⁴, modificò ancora una volta la costituzione il 20 giugno 2018. In realtà, nel novembre 2016 il Parlamento aveva rigettato²⁷⁵ (con soli due voti di scarto) un'ulteriore proposta di modifica della costituzione presentata dallo stesso Orbán, pensata per impedire all'UE di imporre il ricollocamento di una quota di migranti provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente in Ungheria²⁷⁶. L'emendamento era stato proposto in seguito al clamoroso fallimento²⁷⁷ del referendum contro il ricollocamento obbligatorio dei migranti²⁷⁸ tenutosi

tasse speciali per coprire i costi delle decisioni delle corti o quella che consentiva al presidente del Consiglio Giudiziario Nazionale di trasferire i procedimenti giudiziari da una corte all'altra) e reintroduceva in costituzione la disposizione transitoria, eliminata in passato dal secondo emendamento, che consentiva la fusione tra la Banca centrale ungherese e l'Autorità nazionale di supervisione finanziaria – fusione che è stata attuata attraverso una nuova legge approvata dal Parlamento lo stesso giorno. Il sesto emendamento (7 giugno 2016) introduceva la possibilità per l'Assemblea Nazionale di dichiarare uno “stato di emergenza terroristica” (*terrorvéshelyzet*) nel caso di attacco terroristico in corso o imminente, permettendo al governo di adottare misure straordinarie e di sospendere leggi preesistenti.

²⁷³ Nel 2014, alle prime elezioni che si svolsero con la nuova legge elettorale introdotta nel 2012, la coalizione FIDESZ-KDNP ottenne il 44,87% dei voti e, di conseguenza, il 66,8% dei seggi in Parlamento.

²⁷⁴ Nel 2018, la coalizione FIDESZ-KDNP ottenne ancora una volta i 2/3 dei seggi in Parlamento, con il 49,3% dei voti e Orbán iniziò il suo terzo mandato consecutivo come Primo ministro dal 2010.

²⁷⁵ Tutti i 131 parlamentari della coalizione FIDESZ-KDNP votarono a favore dell'emendamento, ma i rappresentanti dell'opposizione votarono contro (3) o si astennero (66) e per due voti l'emendamento non ottenne la maggioranza richiesta per l'approvazione.

²⁷⁶ L'emendamento avrebbe introdotto la seguente disposizione: “Foreign populations cannot be settled in Hungary. Foreign citizens, which does not include citizens of countries in the European Economic Area, can live on the territory of Hungary based on petitions judged individually by Hungarian authorities in a procedure conducted according to law framed by the National Assembly”.

²⁷⁷ Il referendum chiedeva ai votanti: “Do you want the European Union to be able to mandate the obligatory resettlement of non-Hungarian citizens in Hungary even without the approval of the National Assembly?”. Nonostante il 98% dei votanti abbia effettivamente votato “no” (confermando la posizione dell'esecutivo), non si raggiunse il quorum necessario per la validità del referendum perché vi fu una bassissima affluenza alle urne, pari a solo il 43,42% degli ungheresi aventi diritto di voto.

²⁷⁸ Il ricollocamento dei migranti faceva parte del piano dell'Unione Europea adottato nel settembre 2015 per trasferire 120.000 rifugiati dall'Italia e dalla Grecia verso altri Stati membri dell'UE. L'Ungheria avrebbe dovuto ricevere 1294 rifugiati di nazionalità siriana, irachena ed eritrea (306 provenienti dall'Italia e 988 dalla Grecia). Dall'inizio della crisi migratoria in Europa, FIDESZ ha portato avanti una violenta retorica anti immigratoria ed anti europeista. Dal 2015 ad oggi, la Commissione europea ha aperto ben cinque procedure di infrazione contro l'Ungheria in materia di immigrazione, e il 17 dicembre 2020 la Corte di giustizia dell'Unione Europea (C-808/2018) ha emesso una sentenza di condanna dell'Ungheria per violazione delle norme europee in materia di

il 2 ottobre 2016, per promuovere il quale il governo aveva speso ben 16 milioni di euro. La modifica costituzionale del 2018, ampiamente criticata²⁷⁹, ha introdotto l'obbligo, per le autorità statali, di proteggere l'identità cristiana dell'Ungheria (generando un rischio di discriminazione nei confronti delle altre religioni), la previsione (articolo XIV, par.1) per cui i cittadini stranieri – esclusi quelli dello spazio Schengen – possono stabilirsi in Ungheria solo se la loro richiesta individuale viene approvata dalle autorità competenti e una chiara restrizione alla libertà di associazione ed espressione, prevedendo che l'esercizio di queste libertà “*shall not harm others' private and family life and their homes*”²⁸⁰. L'emendamento, inoltre, ha introdotto una separazione – che la Commissione di Venezia ha ravvisato come del tutto innecessaria, ingiustificata e dannosa per lo Stato di diritto²⁸¹ - tra le corti ordinarie e le corti amministrative, stabilendo (nuovo articolo 25) che l'organo apicale della giustizia amministrativa sia la Corte Suprema Amministrativa e attribuendo ampi poteri al Ministro della giustizia in relazione alla nomina, alla promozione e al pagamento dei giudici senza prevedere degli adeguati meccanismi di controllo.

Nel giugno 2017, inoltre, con l'approvazione della legge LXXVI “sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero”, la situazione dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali in Ungheria è peggiorata ulteriormente: la legge in questione imponeva obblighi di registrazione, dichiarazione e pubblicità alle organizzazioni della società civile che beneficiavano di un sostegno finanziario, diretto o indiretto, dall'estero superiore ad una certa soglia, con la previsione di sanzioni pecuniarie nel caso di violazione di tali obblighi. Nel giugno 2020, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha condannato l'Ungheria per l'introduzione di “restrizioni discriminatorie, ingiustificate e non

riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale e in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

²⁷⁹ Hungarian Civil Liberties Union, *HCLU's Analysis of the Seventh Amendment of the Fundamental Law*, 27 August 2018: “Reinforcing the legal protection of homes by the constitution will bring uncertainty to the [...] application of the law regulating freedom of expression related to public affairs and provides a basis for stronger restriction of political rights”; “Changing the legislation regarding refugees and asylum seekers to an act requiring two-third supermajority vote has the sole aim of freezing the policy of the current government regarding refugees, asylum seekers and residence for third-country nationals”.

²⁸⁰ Articolo 4 del Settimo emendamento, nuovo Articolo 6 della Legge Fondamentale ungherese

²⁸¹ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Law on Administrative Courts*, 15-16 March 2019

necessarie”²⁸²e per violazione dell’articolo 63 TFUE²⁸³ e degli articoli 7, 8 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (a garanzia, rispettivamente, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del diritto al rispetto dei dati personali e del diritto di associazione).

Nonostante l’Ungheria abbia continuato per anni, sia attraverso l’approvazione di pacchetti legislativi che tramite le numerose modifiche costituzionali, a violare apertamente i principi del costituzionalismo europeo e gli obblighi derivanti dallo *status* di membro dell’Unione, il Parlamento europeo ha attivato la procedura di cui all’articolo 7, paragrafo 1 TUE solo il 12 settembre 2018, chiedendo al Consiglio²⁸⁴ di esaminare la situazione in Ungheria per determinare se vi fosse il rischio di una grave violazione dei principi di cui all’articolo 2 TUE. La risoluzione del 12 settembre 2018 si basava su un rapporto²⁸⁵ stilato dall’europarlamentare del Partito Verde Europeo Judith Sargentini, incaricata nel 2017 dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE) di redigere una relazione sull’eventuale violazione dei principi fondativi dell’Unione da parte dell’Ungheria. Dal momento dell’attivazione della procedura *ex* articolo 7 TUE ad oggi, il Consiglio ha organizzato due audizioni con l’Ungheria²⁸⁶ nell’ambito del Consiglio “Affari generali”. Tuttavia, in una risoluzione del gennaio 2020²⁸⁷, il Parlamento europeo ha sottolineato alcune criticità delle audizioni tenute dal Consiglio, osservando in particolare che “le audizioni non sono organizzate in modo regolare, strutturato e aperto” e ricordando che queste “devono essere obiettive, basate sui fatti e trasparenti e che gli Stati membri interessati devono cooperare in buona fede durante l’intero processo, conformemente al principio di leale cooperazione sancito all’articolo 4, paragrafo 3, TUE”. Il Parlamento ha altresì sottolineato il suo insufficiente coinvolgimento

²⁸² European Court of Justice, *Decision of the Court (Grand Chamber), European Commission v. Hungary*, C-78/18, 18 June 2020

²⁸³ Che vieta ogni restrizione ai movimenti di capitali tra gli Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi.

²⁸⁴ European Parliament, *Resolution on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded*, 12 September 2018

²⁸⁵ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Judith Sargentini, *Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded*, 4 July 2018

²⁸⁶ La prima audizione si è tenuta il 16 settembre 2019 e la seconda il 10 dicembre 2019.

²⁸⁷ European Parliament, *Resolution on ongoing hearings under article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary*, 16 January 2020

nella procedura da parte del Consiglio, chiedendo a quest'ultimo di informarlo in maniera tempestiva e completa in tutte le fasi della stessa e di consentirgli di partecipare alle audizioni e di presentare proposte motivate – a maggior ragione in quanto la procedura *ex art.7* era stata avviata dallo stesso Parlamento²⁸⁸.

2.5 La pandemia di coronavirus e l'ulteriore involuzione democratica

La situazione dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti fondamentali in Ungheria è peggiorata sensibilmente con lo scoppio della pandemia di COVID-19. L'11 marzo 2020, il governo ungherese ha proclamato lo stato di pericolo sull'intero territorio attraverso un decreto²⁸⁹. L'articolo 53 della costituzione ungherese consente al governo di proclamare lo stato di pericolo in caso di disastri naturali o eventi che mettono in pericolo la vita e la proprietà e di “emanare decreti con i quali [...] può sospendere l'applicazione di alcune leggi, può divergere dai disposti di legge, può attuare delle altre misure straordinarie”²⁹⁰. L'articolo 53 dispone, inoltre, che tali decreti rimangono validi per quindici giorni a meno che il governo, autorizzato dal parlamento, non decida di prorogarne l'efficacia e che, in ogni caso, questi decadono con la cessazione dello stato di pericolo. Tuttavia, il 30 marzo 2020 il parlamento ungherese ha autorizzato il governo a prorogare *sine die* lo stato di pericolo, con il cosiddetto “*Authorization Act*”²⁹¹: la sezione 3(1) della risoluzione adottata dal parlamento, infatti, autorizza il governo ad estendere l'efficacia dei decreti adottati durante lo stato di pericolo fino alla fine dello stesso, che spetta allo stesso governo decretare²⁹². In questo modo, il parlamento ha essenzialmente rinunciato al potere di controllo sull'operato governativo che la costituzione gli assegnava. Se è vero che in base all'*Authorization Act* il parlamento può ritirare questa autorizzazione in ogni momento, anche prima della fine dello stato di pericolo, è altamente improbabile che questo accada, visto e considerato che la coalizione al governo gode della maggioranza dei due terzi in parlamento. L'*Authorization Act* è stato duramente criticato sia dai membri

²⁸⁸ Il Parlamento si è inoltre rammaricato del fatto che le audizioni condotte fino a quel momento non avessero portato ad alcun progresso significativo nell'eliminazione dei rischi evidenti di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2 TUE.

²⁸⁹ Government decree 40/2020

²⁹⁰ Article 53, Fundamental Law of Hungary, 25 April 2011

²⁹¹ National Assembly of Hungary, *Act XII of 2020 on the Containment of Coronavirus*, 30 March 2020

²⁹² In base all'articolo 54, paragrafo 3 della Costituzione ungherese, infatti, spetta all'organo che ha proclamato l'ordine giuridico speciale decretare la fine dello stesso.

dell'opposizione che dai rappresentanti della società civile e da numerose organizzazioni internazionali. Ad esempio, il direttore di Amnesty International Ungheria ha dichiarato²⁹³ che l'atto di autorizzazione del parlamento dava origine ad “uno stato d'emergenza indefinito e incontrollato, dando carta bianca a Viktor Orbán e al suo governo sulle restrizioni dei diritti umani”, mentre l'organizzazione non governativa *Hungarian Helsinki Committee* ha emesso un rapporto²⁹⁴ nel quale descrive l'*Authorization Act* come “un'arma pericolosa nelle mani della maggioranza di governo che ha sistematicamente smantellato il sistema di *checks and balances* in Ungheria nei passati dieci anni, offrendo al governo un'ulteriore opportunità di aggirare i limiti costituzionali ai suoi poteri”.

Nell'aprile 2020, 13 leader di partiti di centro-destra membri del Partito Popolare Europeo²⁹⁵ hanno chiesto al presidente del Partito, Donald Tusk, di espellere definitivamente²⁹⁶ l'Ungheria dal partito alla luce della “chiara violazione dei principi fondanti della democrazia liberale e dei valori Europei”, esprimendo profonda preoccupazione rispetto ai recenti sviluppi politici, con riferimento in particolare alla “legge approvata dal Parlamento ungherese il 30 marzo 2020, che consente al governo di estendere indefinitamente lo stato di emergenza e permette al primo ministro Viktor Orbán di governare attraverso decreto”²⁹⁷. Il 1 aprile 2020, 19 Stati membri dell'Unione Europea hanno emesso una dichiarazione congiunta²⁹⁸ dicendosi profondamente preoccupati del rischio di violazioni dei principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali derivanti dall'adozione di alcune misure di emergenza per far fronte alla pandemia di coronavirus.

²⁹³ Amnesty International, *Public Statement, Hungary: Government Must Not Use Extraordinary Power to Roll Back Human Rights Amid Covid-19 Emergency*, 31 March 2020, www.amnesty.org

²⁹⁴ Hungarian Helsinki Committee, *Background note on Act XII of 2020 on the Containment of the coronavirus*, 31 March 2020, www.helsinki.hu

²⁹⁵ Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia

²⁹⁶ L'Ungheria era stata già sospesa dal Partito Popolare Europeo nel marzo 2019, con una decisione (European People's Party Political Assembly, *Decision of the EPP Political Assembly regarding the EPP Membership of FIDESZ*, 20 March 2019, www.epp.eu) adottata dall'Assemblea politica del partito. Il presidente del PPE aveva dichiarato che il partito non poteva “scendere a compromessi sulla democrazia, lo Stato di diritto, la libertà di stampa, la libertà accademica o i diritti delle minoranze.” Nel gennaio 2020, il PPE ha riconfermato la sospensione di FIDESZ.

²⁹⁷ <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/euobs-media/8027d59ddeb23b5b0f90652f6c0fa0c3.pdf>

²⁹⁸ *Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden*, 1 April 2020, disponibile presso il sito del governo olandese, www.government.nl

Anche il Parlamento europeo ha espresso la propria preoccupazione²⁹⁹ circa le misure di emergenza adottate dall'Ungheria e dalla Polonia in risposta alla pandemia, in occasione della seduta plenaria del 17 aprile 2020, chiedendo alla Commissione europea di “valutare con urgenza se dette misure di emergenza siano conformi ai trattati e ad avvalersi pienamente di tutti gli strumenti e le sanzioni, anche di bilancio, di cui dispone a livello dell'UE per affrontare tale grave e persistente violazione”³⁰⁰. Alcune disposizioni dell'*Authorization Act* risultano, inoltre, discriminatorie nei confronti degli individui stranieri presenti sul territorio, come la Sezione 2 (1), che autorizza il governo ad agire “*in order to guarantee that life, health, person, property and rights of the citizens are protected*”. Come è stato evidenziato da diverse organizzazioni della società civile³⁰¹, la costituzione non prevede alcuna restrizione alle competenze della Corte costituzionale durante gli stati d'eccezione; tuttavia, sarebbe preferibile ampliare, in queste situazioni eccezionali, la categoria di soggetti che possono adire la Corte, per garantire un maggiore controllo sui decreti straordinari adottati dall'esecutivo – consentendo, ad esempio, ai singoli parlamentari o ai leader dei gruppi parlamentari di attivare il controllo costituzionale astratto *ex post* sugli atti del governo³⁰².

Il 26 maggio 2020, il governo ungherese ha presentato al Parlamento la proposta di legge T/10747 “sulla revoca dello stato di pericolo”, che il Parlamento ha approvato all'unanimità il 16 giugno. Il 17 giugno, il governo ha dichiarato decaduto lo stato di pericolo, con decreto 282/2020, ma questo non ha eliminato le preoccupazioni sullo stato di salute della democrazia ungherese: infatti, il governo ha introdotto³⁰³ uno stato di allerta epidemiologica dal 18 giugno al 18 dicembre 2020³⁰⁴, riservandosi la prerogativa di

²⁹⁹ European Parliament, *Press release, Covid-19, fundamental rights must be upheld, warn MEPs*, 17 April 2020

³⁰⁰ European Parliament, *Resolution on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences*, P9_TA(2020)0054, 17 April 2020. Nella sua risoluzione, il Parlamento europeo ha definito totalmente incompatibile con i valori europei “la decisione di prolungare lo stato di emergenza a tempo indeterminato, autorizzare l'esecutivo a governare per decreto senza limiti di tempo e di indebolire la sorveglianza di emergenza del Parlamento”

³⁰¹ Hungarian Helsinki Committee, Amnesty International Hungary, Eötvös Károly Institute, Hungarian Civil Liberties Union

³⁰² Mentre come abbiamo visto, in base alla disciplina in vigore, solo un quarto dei Parlamentari, il Governo, il Presidente della Corte suprema, il Procuratore generale e il Commissario per i diritti fondamentali possono attivare questo tipo di controllo.

³⁰³ *Government Decree 283/2020 introducing a state of epidemiological preparedness*, 17 June 2020, traduzione inglese disponibile su www.njt.hu

³⁰⁴ Il 17 dicembre 2020 il governo ha esteso per altri sei mesi lo stato di allerta epidemiologica.

valutare trimestralmente la necessità del mantenimento di questo particolare regime, che non è disciplinato dalla costituzione³⁰⁵. In queste circostanze, il governo ha la possibilità di restringere per decreto l'esercizio di alcuni diritti fondamentali come la libertà di movimento e di assemblea. Le restrizioni possono avere una durata iniziale di sei mesi ed essere estese indefinitamente, senza che sia richiesta l'approvazione parlamentare. Naturalmente, i recenti sviluppi hanno destato allarme e proteste in seno all'opposizione e alla società civile. Ad esempio, tre organizzazioni non governative hanno emesso una dichiarazione congiunta³⁰⁶ nella quale definiscono la revoca dello stato di pericolo come "un'illusione ottica", sottolineando che, a ben vedere, il governo ungherese mantiene comunque poteri straordinari che può esercitare senza un adeguato controllo parlamentare. In corrispondenza della seconda ondata di contagi da COVID-19 che nell'autunno del 2020 ha investito l'Europa, il governo ungherese ha nuovamente decretato³⁰⁷ lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 53 della costituzione e il Parlamento, con legge organica³⁰⁸, ha ancora una volta rinunciato ad esercitare un periodico controllo sui decreti adottati dall'esecutivo sotto lo stato di emergenza, come aveva già fatto con il cosiddetto *Authorization Act*. Anche in questo caso, infatti, il Parlamento ha autorizzato³⁰⁹ *a priori* il governo ad estendere la validità dei decreti adottati nel corso dello stato di emergenza fino al suo termine (che spetta allo stesso governo proclamare), rinunciando a fornire tale autorizzazione ogni quindici giorni, come invece prevede la costituzione³¹⁰; tuttavia,

³⁰⁵ La Costituzione ungherese prevede cinque "jogrend különleges" (letteralmente, "ordinamenti giuridici speciali"), introdotti nella vecchia costituzione nel 1989 e mantenuti in quella del 2011: la crisi nazionale (art.49), lo stato di emergenza (art.50), lo stato di difesa preventiva (art.51), l'attacco inaspettato (art.52) e lo stato di pericolo (art.53). Lo stato di emergenza epidemiologica, dunque, non è disciplinato dalla costituzione.

³⁰⁶ Amnesty International Hungary, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, *Rapid Analysis of the Bill on Terminating the State of Danger (T/10747) & the Bill on Transitional Provisions related to the Termination of the State of Danger (T/10748)*, 27 May 2020

³⁰⁷ *Government Decree 478/2020 on the declaration of state of danger*, 3 November 2020, traduzione inglese disponibile su www.njt.hu

³⁰⁸ *Act CIX on the containment of the second wave of the coronavirus pandemic*, 11 November 2020

³⁰⁹ *Ibidem*, Section 2(1): "On the basis of Article 53 (3) of the Fundamental Law, the National Assembly authorizes the Government to extend the applicability of the government decrees under Article 53 (1) and (2) of the Fundamental Law adopted during the period of the state of danger until this Act is repealed." Naturalmente, valgono le stesse considerazioni fatte per l'*Authorization Act* durante la prima ondata: anche se in base alla sezione 2(2) della legge CIX/2020 il Parlamento può in qualsiasi momento ritirare l'autorizzazione concessa al governo, è molto improbabile che questo accada considerando la maggioranza parlamentare di cui gode l'esecutivo.

³¹⁰ Article 53, par.3, Fundamental Law of Hungary

stavolta viene specificato (al punto 5) che la legge in questione verrà abrogata 90 giorni dopo la sua entrata in vigore. Il 10 novembre 2020, contemporaneamente all'imposizione delle nuove misure restrittive³¹¹, il governo ha trasmesso al Parlamento tre disegni di legge³¹² su questioni che non riguardavano in alcun modo lo stato di emergenza o la pandemia e che, come ha sottolineato l'*Hungarian Helsinki Committee*³¹³, non solo non erano incluse nel programma legislativo del governo per l'autunno 2020 ma sono state elaborate senza alcuna consultazione pubblica³¹⁴. Come evidenziato dalla suddetta ONG, mentre nel corso della prima ondata di coronavirus il Parlamento ungherese aveva continuato ad essere operativo, durante la seconda ondata nulla è stato fatto per consentire all'Assemblea Nazionale di tenere le proprie sessioni in modalità telematica o in altre modalità conformi alle esigenze di distanziamento. Inoltre, a causa delle nuove misure³¹⁵ - che impediscono qualsiasi tipo di dimostrazione pubblica indipendentemente dal tipo di manifestazione e dal rispetto delle misure di coprifuoco e distanziamento³¹⁶ - la

³¹¹ Tra l'altro, come è stato sottolineato dall'organizzazione non governativa Hungarian Helsinki Committee, il governo ha adottato e reso pubbliche le misure restrittive nell'ambito del nuovo stato di emergenza poco prima delle 23 del 10 novembre 2020, non concedendo ai cittadini il tempo necessario per adeguarvisi dal momento che le misure sono entrate in vigore a mezzanotte dell'11 novembre.

³¹² I tre disegni di legge erano: Bill T/13647, contenente un pacchetto di modifiche costituzionali (nono emendamento); Bill T/13648, che copriva diverse aree, dall'organizzazione del giudiziario alle regole per le adozioni; Bill T/13679, che modificava la legge elettorale. È stato sottolineato come la nuova legge elettorale sia altamente sproporzionata, duplicando il numero di collegi uninominali dove un partito deve presentare i suoi candidati per poter essere eletto in una lista. Secondo la nuova legge elettorale, un partito può avere una lista solo se presenta candidati in almeno 50 collegi uninominali in almeno 9 contee e nella capitale. Di fatto, la nuova legge impone ai partiti dell'opposizione di partecipare alle elezioni creando al massimo due liste nazionali congiunte – per evitare di competere gli uni contro gli altri nei collegi uninominali disperdendo i voti dell'opposizione. La nuova legge costringerebbe i partiti dell'opposizione ad avere, in pratica, solo candidati congiunti o liste congiunte alle elezioni del 2022, il che richiede un livello di cooperazione aggiuntivo. Per di più, la soglia di sbarramento per le liste congiunte è più alta che per i singoli partiti: anziché essere del 5% diventa del 10% nel caso di una lista doppia e del 15% per le liste con tre o più partiti. I candidati congiunti e le liste congiunte hanno anche ulteriori limiti in termini di contributi statali alla campagna elettorale.

³¹³ Hungarian Helsinki Committee, *Flash report: What Happened in the Last 48 Hours in Hungary and How it Affects the Rule of Law and Human Rights*, 12 November 2020

³¹⁴ Contrariamente a quanto previsto dagli articoli 1 e 8 (1)-(2) della Legge CXXXI del 2010 sulla partecipazione pubblica alla preparazione delle leggi

³¹⁵ Government Decree 484/2020, Articles 4 (1), 5 (1)-(2)

³¹⁶ Durante la prima ondata, invece, la popolazione ha impiegato metodi innovativi di protesta nel rispetto delle esigenze di distanziamento, ad esempio suonando il clacson mentre guidava per le strade del centro di Budapest.

popolazione non ha la possibilità di opporsi pubblicamente, attraverso delle manifestazioni pacifiche, alle nuove leggi. Una delle proposte trasmesse dal governo al parlamento il 10 novembre conteneva un pacchetto di modifiche (il nono emendamento) alla Legge Fondamentale, che il Parlamento ha approvato il 15 dicembre³¹⁷. Il nono emendamento ha sollevato diverse critiche sotto il profilo dei diritti fondamentali, introducendo in costituzione delle disposizioni giudicate fortemente discriminatorie nei confronti di determinate categorie – come la comunità LGBTQI³¹⁸. Ad esempio, l’emendamento ha integrato l’articolo L della Legge Fondamentale, che riconosce e tutela la famiglia, con la specifica “*the mother is female and the father is male*”, rendendo di fatto incostituzionale ogni famiglia diversa da quella tradizionale ed eterosessuale³¹⁹. Gli articoli 3 e 9 del nono emendamento integravano l’articolo XVI (1) della Legge Fondamentale³²⁰ con la previsione del diritto, per tutti i bambini, “*to their identity in line with their sex by birth*”³²¹ e il diritto ad essere cresciuti “*in accordance with the values based on our homeland’s constitutional identity and Christian culture*”³²². Il nono emendamento ha introdotto anche delle modifiche alla disciplina degli stati d’eccezione (articoli 48 e seguenti), che entreranno in vigore a partire dal 1 luglio 2023: l’emendamento ha ridotto da sei a tre gli stati d’eccezione (stato di emergenza, stato di crisi nazionale e stato di pericolo),

³¹⁷ Con 134 voti favorevoli, 45 contrari e 5 astensioni.

³¹⁸ È da sottolineare che già negli anni passati il Parlamento ungherese aveva adottato atti discriminatori nei confronti di queste categorie, come la legge XXX/2020 con cui imponeva che il genere con cui gli individui venivano registrati al momento della nascita non potesse essere cambiato in futuro nei documenti ufficiali. Come ha sottolineato l’organizzazione per i diritti LGBTQI Hátér Society, la legge andava contro la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ungherese, che nel 2005, nel 2007 e nel 2018 aveva giudicato la possibilità di cambiare legalmente nome e genere un diritto umano fondamentale. Nel corso della prima ondata, inoltre, il Parlamento ha chiesto al governo (Political Statement 2/2020, 5 maggio 2020) di non fare ulteriori passi verso la ratifica della Convenzione di Istanbul, il primo trattato internazionale sulla violenza contro le donne, promosso dal Consiglio d’Europa e in vigore dal 2014. L’Ungheria aveva firmato la Convenzione nel 2014, senza poi procedere alla ratifica. Il Parlamento ha motivato il rifiuto di ratificare la Convenzione con la presenza del termine “genere” nel testo e di obblighi che l’Ungheria non intende assumere, come quello di accogliere i rifugiati perseguitati per ragioni di genere o di orientamento sessuale.

³¹⁹ Inoltre, un altro dei disegni di legge presentati al Parlamento il 10 novembre (Bill T/13648) stabiliva che solo le coppie sposate possono adottare dei figli – vietando in questo modo le adozioni alle coppie dello stesso sesso, alle coppie non sposate e ai single.

³²⁰ Che prima della modifica prevedeva semplicemente: “Every child shall have the right to the protection and care necessary for his or her proper physical, mental and moral development.”

³²¹ Hungarian Helsinki Committee, *Flash report: What Happened in the Last 48 Hours in Hungary and How it Affects the Rule of Law and Human Rights*, 12 November 2020

³²² *Ibidem*

conferendo al Governo il potere di emanare decreti in tutti e tre i casi ed eliminando la competenza del Presidente della Repubblica ad emanare decreti durante lo stato di emergenza e la competenza del Consiglio di Difesa a intervenire durante lo stato di crisi nazionale. La situazione dello Stato di diritto in Ungheria e in Polonia, che continuano ad essere parimenti coinvolte nella procedura *ex* articolo 7 TUE, è tornata in primo piano in occasione dell'approvazione del bilancio pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021-2027.

Il 27 maggio 2020, per reagire alla crisi senza precedenti provocata dalla pandemia di coronavirus, la Commissione europea ha proposto l'istituzione di uno strumento temporaneo per la ripresa, "Next Generation EU" - che le consentirebbe di reperire capitali sui mercati finanziari³²³- da incorporare al bilancio dell'Unione per il periodo 2021-2027 per far fronte alle necessità di ripresa più urgenti. Il 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha adottato le sue conclusioni sul piano di ripresa per il periodo 2021-2027, stabilendo un bilancio settennale pari a 1.824,3 miliardi di euro, dei quali 750 miliardi andrebbero a costituire il già menzionato Next Generation EU, lo strumento di emergenza per la ripresa post-Covid. Una parte dei fondi del Next Generation EU (390 miliardi) verrebbe erogata sotto forma di sovvenzioni e un'altra parte (360 miliardi) sotto forma di prestiti. I problemi in relazione al nuovo bilancio pluriennale dell'Unione sono sorti quando, riprendendo una proposta della Commissione europea del 2018³²⁴, si è proposto di condizionare l'erogazione dei fondi europei al rispetto del principio della *rule of law*; secondo la proposta, la Commissione avrebbe potuto decidere la sospensione o la riduzione di risorse spettanti a uno Stato membro nel caso di mancato rispetto del principio della *rule of law* e il Consiglio avrebbe potuto eventualmente bloccare, con una maggioranza qualificata, questa decisione³²⁵. Il 30 settembre 2020, gli ambasciatori degli Stati membri presso l'UE hanno concordato la posizione del Consiglio europeo di luglio sul regolamento che avrebbe

³²³ Il rimborso di questi finanziamenti verrebbe poi distribuito sui futuri bilanci dell'Unione, a partire dal 2028 e non oltre il 2058.

³²⁴ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, COM/2018/24, 2 May 2018

³²⁵ Il Parlamento europeo ha adottato una posizione al riguardo il 4 aprile 2019 (European Parliament, *Resolution on the Protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 4 April 2019), proponendo di aggiungere alla proposta della Commissione un articolo in cui venissero definite le tipologie di "carenze generalizzate" nella *rule of law*, come mettere a rischio l'indipendenza del giudiziario o mancare di prevenire, correggere e sanzionare decisioni arbitrarie e illegittime da parte delle pubbliche autorità.

introdotto il regime di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione, aprendo la strada ai negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta. Il 5 novembre, la presidenza tedesca del Consiglio e i negoziatori del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio³²⁶ che condiziona l'erogazione di tutti i fondi dell'Unione (incluso, quindi, il fondo di ripresa Next Generation EU) al rispetto dello Stato di diritto, non solo nel caso di frode e corruzione ma anche nel caso di violazione di alcuni valori fondamentali dell'Unione, come la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani.

Il 10 novembre 2020, Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un accordo³²⁷ politico, che ha tuttavia incontrato la ferma opposizione dell'Ungheria e della Polonia³²⁸, le quali si sono mostrate fortemente critiche nei confronti del meccanismo di condizionalità, creando un'impasse difficile da superare (poiché è necessaria l'unanimità del Consiglio per approvare il bilancio pluriennale dell'Unione³²⁹). Il 26 novembre, il Primo ministro ungherese Orbán e il Primo ministro polacco Mateusz Morawiecki hanno firmato a Budapest una dichiarazione congiunta, nella quale affermano: “*the present situation that prevents the quick conclusion of the legislative process is created by those who established a link between the Rule of Law and the EU budget*”³³⁰, definendo il meccanismo di condizionalità come “*a mechanism which would not strengthen, but undermine the Rule of Law within the Union by degrading it to a political instrument*”³³¹ e sottolineando che il risultato dell'accordo tra il Parlamento e il Consiglio del 10 novembre non rispecchiava l'accordo raggiunto tra i capi di Stato e di Governo nel luglio 2020. Se non si fosse adottato il nuovo bilancio entro il 2021, l'Unione sarebbe entrata in esercizio provvisorio, con limiti

³²⁶ Council of the EU, Press release, *Budget conditionality: Council presidency and Parliament's negotiators reach provisional agreement*, 5 November 2020

³²⁷ Council of the EU, Press release, *Next multiannual financial framework and recovery package: Council presidency reaches political agreement with the European Parliament*, 10 November 2020

³²⁸ L. BAYER, Z. WANAT, *Hungary and Poland block EU coronavirus recovery package*, 16 November 2020

³²⁹ In base all'articolo 312 del TFUE, il quadro finanziario pluriennale dell'Unione viene approvato in seguito ad una procedura che parte dalla proposta della Commissione, passa per l'approvazione a maggioranza qualificata del Parlamento europeo e infine si conclude con l'approvazione, all'unanimità, del Consiglio.

³³⁰ *Official text of the Joint Declaration of the Prime Ministers of Hungary and Poland on 26 November*, disponibile sul sito del governo polacco www.gov.pl

³³¹ *Ibidem*. A conclusione della dichiarazione, Ungheria e Polonia esprimono l'intenzione di mantenere una posizione comune sul nuovo meccanismo di condizionalità: “We have decided to align our positions on these issues. Neither Poland, nor Hungary will accept any proposal that is deemed unacceptable by the other”.

molto stringenti³³². Diverse sono state le proposte³³³ per aggirare il veto di Polonia e Ungheria: un'alternativa percorribile sembrava essere quella di separare lo strumento Next Generation EU dal bilancio pluriennale dell'Unione, approvandolo tramite un accordo intergovernativo tra l'Unione e gli altri Stati membri a esclusione di Polonia e Ungheria. Il Consiglio europeo del 10 dicembre 2020 ha cercato di superare l'impasse, specificando che "l'applicazione del meccanismo di condizionalità a norma del regolamento sarà obiettiva, equa, imparziale e basata sui fatti, garantendo l'equità dei procedimenti, la non discriminazione e la parità di trattamento degli Stati membri"³³⁴. A questo scopo, secondo le conclusioni del Consiglio, la Commissione si impegna ad elaborare con l'assistenza degli Stati membri le linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento, specificando che le misure a norma del meccanismo di condizionalità dovranno essere "proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione e il nesso di causalità tra tali violazioni e le conseguenze negative per gli interessi finanziari dell'Unione dovrà essere sufficientemente diretto e debitamente accertato. La semplice constatazione di una violazione dello Stato di diritto non è sufficiente ad attivare il meccanismo"³³⁵. Inoltre, lo Stato membro in questione avrà il diritto di avviare un'azione per chiedere l'annullamento delle misure nei suoi confronti e, per evitare che i costi dell'azione del governo ricadano sui beneficiari ultimi dei fondi (come studenti, organizzazioni non governative, agricoltori) è prevista la possibilità, per i beneficiari dei fondi, di trasmettere alla Commissione un reclamo online per ricevere i fondi loro spettanti. Il 17 dicembre, in seguito

³³² Secondo l'articolo 315, TFUE: "Se, all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non è stato ancora definitivamente adottato, le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo [...] nel limite di un dodicesimo degli stanziamenti aperti nel capitolo in questione del bilancio dell'esercizio precedente, senza poter superare il dodicesimo degli stanziamenti previsti nello stesso capitolo del progetto di bilancio.". Chiaramente, l'esercizio provvisorio è estremamente limitante in quanto non permette di intraprendere politiche di più ampio respiro.

³³³ M. DE LA BAUME, H. VON DER BURCHARD, *Von Der Leyen threatens EU recovery fund without Hungary and Poland*, 2 December 2020 on www.politico.eu

³³⁴ Consiglio Europeo, *Conclusioni del Consiglio Europeo del 10-11 dicembre 2020*, www.consilium.europa.eu

³³⁵ *Ibidem*; Inoltre, l'attivazione del meccanismo da parte della Commissione sarà preceduta da un dialogo con lo Stato membro e le misure eventualmente decise dovranno essere riesaminate, su proposta della Commissione o di uno Stato membro, a un anno dalla loro adozione da parte del Consiglio.

all'approvazione del Parlamento europeo³³⁶, il Consiglio ha finalmente approvato³³⁷ all'unanimità il bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027. Attorno all'impiego del meccanismo di condizionalità in relazione al rispetto della *rule of law* si è sviluppato un nutrito dibattito: se da un lato alcuni temono che il meccanismo possa penalizzare i beneficiari ultimi dei fondi europei (i cittadini), alimentando ulteriormente le tendenze euroscettiche e i consensi dei governi illiberali, dall'altro c'è chi ritiene che la condizionalità possa spingere le popolazioni degli Stati più illiberali ad opporsi alla classe dirigente che, con le sue politiche illiberali, precluderebbe loro l'accesso ai fondi. Nonostante Orbán abbia a più riprese affermato che il meccanismo di condizionalità sia contrario ai trattati dell'Unione, il Regolamento che disciplina l'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei³³⁸ chiede ai governi di rispettare la *rule of law* come condizione per ricevere i fondi.

Come approfondiremo nel quarto capitolo, analizzando le prospettive future dei rapporti tra l'Ungheria e l'Unione europea e le criticità degli attuali meccanismi di controllo del rispetto dei valori fondanti del costituzionalismo europeo, anche dopo 10 anni di involuzione democratica la situazione in Ungheria appare ancora lontana dall'essere risolta.

³³⁶ European Parliament, *Resolution on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation*, 17 December 2020

³³⁷ European Council, *Press release: Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted*, 17 December 2020

³³⁸ Regulation N.1303/2013 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund, 17 December 2013. Secondo l'Articolo 6 del Regolamento, "operations supported by the ESI Funds shall comply with applicable Union law and the national law relating to its application", e il rispetto della *rule of law* è, come abbiamo visto, parte integrante del diritto primario dell'Unione (articolo 2, TUE).

Capitolo 3 – La Federazione Russa

Come abbiamo avuto modo di notare nei precedenti capitoli, la storia ungherese e quella russa si sono intrecciate per un lungo periodo nel Novecento, a partire da quando l'Armata Rossa liberò l'Ungheria nel 1945 sostituendosi all'occupante nazista e trasformando il Paese in una Repubblica socialista satellite, fedele a Mosca e integrata nel blocco sovietico del Patto di Varsavia, fino al crollo di tutti i regimi socialisti alla guida degli Stati satelliti nel 1989-1990, cui seguì la dissoluzione dell'URSS nel 1992. Entrambi i Paesi, in seguito al collasso dei rispettivi regimi comunisti a partito unico, si sono aperti al multipartitismo e hanno avviato negli anni '90 un processo di democratizzazione che ha avuto inizio con l'adozione di una nuova costituzione – in realtà, come abbiamo visto, per l'Ungheria si trattò di modificare in senso democratico la costituzione sovietica del 1949, mentre la Federazione Russa si dotò di una nuova costituzione nel 1993. La transizione democratica ha seguito percorsi molto diversi nei due Paesi: se per l'Ungheria il processo di democratizzazione ha comportato un (ri)avvicinamento all'Occidente, la neonata Federazione Russa ha intrapreso una strada diversa e, come vedremo a breve, l'adozione di una costituzione che consacrava i principi del costituzionalismo liberale non ha significato una loro effettiva realizzazione, al punto che oggi la Russia, definita un “*democratic federal law-bound State with a republican form of government*”³³⁹ dal primo articolo della costituzione, in realtà è ormai considerata un Paese “non libero”³⁴⁰ retto da un vero e proprio autoritarismo. Come vedremo, anche la Federazione Russa, al pari dell'Ungheria, ha reagito allo scoppio della pandemia di COVID-19 con l'adozione di misure fortemente lesive delle libertà e dei diritti dei cittadini, ed è riuscita ad approfittare della crisi per realizzare una riforma costituzionale che non solo ha compromesso la separazione dei poteri, ma anche la tutela di alcuni diritti fondamentali, mentre le piazze tacevano a causa delle indispensabili misure di distanziamento sociale.

³³⁹ Constitution of the Russian Federation, Article 1, par.1: “Russia is a democratic federal law-bound State with a republican form of government.”

³⁴⁰ Nel suo rapporto annuale “*Freedom in the world*” emesso nel 2020, l'organizzazione non governativa statunitense Freedom House ha classificato la Federazione Russa come Paese “non libero” definendo il sistema politico russo un sistema “autoritario” nel quale il potere “è concentrato nelle mani del presidente Vladimir Putin” e dove tanto le forze di sicurezza quanto il potere giudiziario risultano ad esso asserviti. (Freedom House, *Freedom in the world 2020: Russia*, www.freedomhouse.org)

Per analizzare la costituzione della Federazione Russa ed evidenziare la forbice esistente tra costituzione materiale e formale da un lato e costituzione vivente dall'altro, è indispensabile ripartire dal costituzionalismo russo, che affonda le sue radici nel diciassettesimo secolo e ha conosciuto una lunga evoluzione, ricevendo dall'Occidente importanti influenze che, come vedremo, al momento della transizione si sono riflesse nel contenuto della nuova costituzione democratica adottata nel 1993.

3.1 L'evoluzione del costituzionalismo russo, dalle origini al costituzionalismo sovietico

Alcuni studiosi fanno risalire la nascita del costituzionalismo russo alla seconda metà dell'Ottocento, collegandola all'intenso riformismo dello zar Alessandro II³⁴¹. Secondo altri³⁴², invece, il costituzionalismo russo affonderebbe le sue radici nella prima metà del 17esimo secolo e si sarebbe sviluppato nel corso del 18esimo secolo con la monarchia illuminata di Caterina II, per poi stabilizzarsi definitivamente a cavallo tra Ottocento e Novecento. L'autore del primo testo sul costituzionalismo in Russia nonché stretto consigliere dello zar Alessandro I³⁴³, Mikhail Speransky, contribuì enormemente allo sviluppo del costituzionalismo in Russia e alla creazione di un ordine giuridico e costituzionale basato sugli standard Europei e Russi. L'abolizione della servitù della gleba³⁴⁴ e la prospettiva di costruire una società senza classi erano, in Russia, questioni al centro del dibattito filosofico-costituzionale del tempo, che forniva due interpretazioni del concetto di "costituzione": la costituzione come legge fondamentale di un Paese e la costituzione come tutela della società dagli abusi del potere statale³⁴⁵. Il costituzionalismo russo delle origini iniziò a svilupparsi secondo diverse tendenze; il costituzionalismo liberale, da un lato, riconosceva l'importanza dei diritti della persona e dell'autolimitazione

³⁴¹ R.B. AHDIEH, *Russia's Constitutional Revolution*, 1997, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania

³⁴² I.D. OSIPOV, L.V. SMORGUNOV, *Russian constitutionalism*, in A. GÓRNISIEWICZ, B. SZLACHTA, *The Concept of Constitution in the History of Political Thought*, De Gruyter, Berlin, 2019, pp-123-143

³⁴³ Alessandro I (1801-1825) introdusse importanti riforme, tra cui l'abolizione della tortura, la riduzione della censura, la concessione del diritto di rimostranza al Senato e del diritto (per contadini e mercanti) di acquistare la terra, la riorganizzazione dell'istruzione e la creazione di un Consiglio dei ministri di tipo occidentale. In contrasto con l'iniziale riformismo, tuttavia, negli ultimi anni del suo regno Alessandro I impresse una svolta reazionaria alla sua politica.

³⁴⁴ Che sarebbe stata raggiunta solo durante il regno di Alessandro II, nel 1861

³⁴⁵ I.D. OSIPOV, L.V. SMORGUNOV, *Russian constitutionalism*, *op.cit.*, p.126

del potere autocratico, prendendo le mosse dal pensiero di Speransky. Quest'ultimo, agli inizi dell'Ottocento, proponeva una separazione orizzontale e verticale dei poteri e predicava la superiorità della legge, con specifiche caratteristiche commisurate al livello di sviluppo della Russia dell'epoca. Speransky credeva nell'importanza dell'evoluzione graduale del costituzionalismo e promuoveva, pertanto, l'idea di uno Stato autocratico che, autolimitandosi, implementa riforme moderate e prudenti³⁴⁶. Il riformismo di Speransky, seppur moderato, risultava troppo radicale agli occhi dei più conservatori; il costituzionalismo liberal-conservatore, che ebbe maggiore diffusione in Russia nel corso del 19esimo secolo, coniugava il riconoscimento delle libertà personali con il rispetto dei valori tradizionali della società russa. Il costituzionalismo liberal-conservatore si sviluppò in particolare in seguito alla morte dello zar Nicola I, con l'inizio del regno riformista di Alessandro II, e aveva tra i suoi principali esponenti Konstantin Kavelin, Boris Chicherin e, agli inizi del XXesimo secolo, Pyotr Struve. Per Kavelin, che esplorò il problema del costituzionalismo nella prospettiva dello sviluppo di una "monarchia popolare" o "repubblica autocratica"³⁴⁷, il costituzionalismo³⁴⁸ doveva basarsi sull'unità dello zar e del popolo, espressa da una combinazione di *rule of law* e iniziative locali³⁴⁹. Facendo una distinzione tra costituzione in senso ampio (la struttura dello Stato e della società, basata su leggi razionali senza spazio per l'arbitrarietà, dove l'identità, la proprietà e i diritti di ognuno erano assicurati e inviolabili) e costituzione in senso stretto (come ordine politico basato sulla rappresentanza di interessi e sulla separazione dei poteri), Kavelin sosteneva che la Russia avesse bisogno, al tempo, di realizzare innanzitutto la prima. Chicherin, altro esponente del costituzionalismo liberal-conservatore, prendendo a modello il liberalismo occidentale, era promotore di una monarchia costituzionale fondata sulla *rule of law*, ravvisandola come l'unica struttura rappresentativa perfetta per la Russia³⁵⁰. Per Pyotr

³⁴⁶ M.M. SPERANSKY, *Rukovodstvo k poznaniyu zakonov*, in I. D. OSIPOVA (Ed.), *Guide to the knowledge of the laws*, St. Petersburg: Nauka, 2002, p.342: "The Russian constitution will be brought into being not by the inflamed passions or extreme circumstances, but by the beneficent inspiration of the supreme power, which, having arranged the political being of its people, can shape it appropriately and has all the means to do that"

³⁴⁷ K. D. KAVELIN, *Razgovor s sotsialistom-revoljucionerom* [Conversation with the Socialist-Revolutionary] in Y. S. PIVOVAROV (Ed.), *Rossiyskaya politicheskaya nauka*, Moscow: ROSSPEN, 2008, p.261

³⁴⁸ K.D. KAVELIN, *Nash umstvenny stroi. Statiyi po filosofii russkoy istorii i kultury* [Our mental system. Articles on the philosophy of Russian history and culture], Moscow: Pravda, 1989

³⁴⁹ I.D. OSIPOV, L.V. SMORGUNOV, *Russian constitutionalism, op.cit.*, p.127

³⁵⁰ B.N. CHICHERIN, *Filosofiya prava* [Philosophy of law], St. Petersburg: Nauka, 1998

Struve, un altro sostenitore della corrente liberal-conservatrice del costituzionalismo russo che insieme ad altri contribuì alla formazione del Partito Democratico Costituzionale russo³⁵¹, il costituzionalismo era strettamente connesso al patriottismo e implicava il riconoscimento delle fondamenta dello Stato come una priorità, oltre a comportare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Un'ulteriore corrente del costituzionalismo russo, fortemente lontana dai valori del costituzionalismo liberale occidentale, era poi quella del conservatorismo. Il conservatorismo rigettava l'idea di una costituzione scritta, ritenendo più importante la struttura effettiva (in questo caso, autocratica) dello Stato, ed enfatizzava l'importanza dell'ordine e dell'autorità, negando il bisogno di una costituzione che limitasse il potere statale. Ponendo l'accento sul contenuto morale delle leggi, sulla tradizione e sulla sintesi tra religione Ortodossa e Stato, la corrente conservatrice negava i concetti di democrazia e *rule of law* come si erano sviluppati in Occidente. Infine, un'ultima corrente del costituzionalismo russo delle origini era quella del "radicalismo"³⁵², in cui rientravano il cosiddetto movimento "*narodnichestvo*"³⁵³ (letteralmente, "populismo") e il Marxismo, che pur con importanti differenze³⁵⁴ ponevano in primo piano la tutela dei diritti dei contadini da un lato e della classe operaia dall'altro. Nonostante Speransky avesse scritto che la costituzione dovesse nascere da un accordo tra tutte le forze sociali, il problema delle varie correnti del costituzionalismo russo a cavallo tra il 19esimo e il 20esimo secolo era proprio la reciproca chiusura e l'assenza di dialogo. Va inoltre sottolineato che la società russa pre-rivoluzionaria era caratterizzata da una coscienza politica e giuridica estremamente sottosviluppata, mancava chiaramente di un senso "moderno" di giustizia e di una concezione di libertà connessa alla responsabilità. In

³⁵¹ Il Partito Democratico Costituzionale russo è un partito liberale fondato in concomitanza alla rivoluzione del 1905 e dissolto all'indomani della rivoluzione del 1917. È meglio conosciuto come partito dei Cadetti, dall'abbreviazione del nome russo (*Konstitusionno-Demokraticeskaya Partiya*) "K-D".

³⁵² I.D. OSIPOV, L.V. SMORGUNOV, *Russian constitutionalism*, op.cit., p.129

³⁵³ Dal russo "*narod*", popolo. Il movimento populista iniziò a svilupparsi all'indomani dell'abolizione della servitù della gleba da parte di Alessandro II, nel 1861. I populisti sostenevano che i contadini fossero semplicemente passati dalla servitù della gleba alla servitù operaia, e che la borghesia avesse sostituito i proprietari terrieri nel ruolo di padrone.

³⁵⁴ I populisti rigettavano la teoria del Marxismo ortodosso che vedeva il capitalismo come fase necessaria e inevitabile dello sviluppo industriale e credevano che si potesse giungere direttamente ad una forma di socialismo basata sul ruolo primario della classe dei contadini, ai quali spettava il rovesciamento della borghesia capitalistica.

aggiunta, vi era una concezione molto paternalistica del potere statale, per cui lo zar era considerato dai più come la massima incarnazione della verità e della giustizia.

Il 1906 fu un importante spartiacque nella storia costituzionale russa: la sconfitta dell'Impero nella guerra contro il Giappone (1904-1905) generò ondate di proteste rivolte contro lo stesso sistema politico e sociale russo. Le proteste, che coinvolsero manifestazioni studentesche, scioperi e veri e propri scontri, culminarono nel massacro di una folla di dimostranti pacifici davanti al Palazzo d'Inverno di San Pietroburgo, nella cosiddetta "domenica di sangue". Le agitazioni erano guidate dall'Unione per la Liberazione (*Soyuz Osvobozhdeniya*), un gruppo politico liberale istituito a San Pietroburgo nel 1904 che aveva come obiettivo ultimo quello di trasformare l'assolutismo zarista in una monarchia costituzionale. In effetti, nonostante le sue tragiche conseguenze, la rivoluzione del 1905 spinse lo zar Nicola II ad avanzare alcune importanti concessioni con il Manifesto di Ottobre, che prometteva l'istituzione di una Duma di Stato³⁵⁵, la concessione di maggiori libertà alla popolazione, come la libertà di pensiero, di associazione e di stampa³⁵⁶. Le varie forze politiche reagirono in maniera differente al Manifesto di Ottobre: mentre i liberali si dichiararono soddisfatti delle concessioni dello zar, i cadetti volevano una costituzione scritta elaborata da un'assemblea costituente e i socialisti (di tutte le correnti) criticarono duramente il manifesto, che non beneficiava in alcun modo contadini e operai. La trasformazione dell'Impero russo in una monarchia costituzionale avvenne affiancando allo zar, che rimaneva comunque al vertice dell'esecutivo, tre nuovi organi dello Stato: il Consiglio dei ministri (composto da personalità nominate direttamente dallo zar che rispondevano solo a quest'ultimo e detenevano il potere legislativo), il Consiglio di Stato (scelto dallo zar e dallo *zemstvo*³⁵⁷, con il compito di approvare le leggi emesse dal Consiglio dei ministri) e la Duma (eletta dall'elettorato maschile, anch'essa con il compito

³⁵⁵ Assemblea rappresentativa eletta dal popolo e composta da 524 membri, in carica per 5 anni. Il voto dei membri non aveva lo stesso peso: all'interno della Duma, il voto dei proprietari terrieri valeva 3 voti della borghesia cittadina, 15 voti dei contadini e 45 voti degli operai. La Duma sarebbe stata sciolta nel 1917 con la rivoluzione. Anche l'attuale camera bassa dell'assemblea federale della Federazione Russa è chiamata Duma di Stato.

³⁵⁶ Le concessioni dello zar non bastarono a calmare le acque nei vasti territori dell'Impero, che ancora per qualche anno rimasero in subbuglio: tra il 1905 e il 1906 la rivoluzione si intrecciò ai contrasti etnici in diverse regioni non russe dell'Impero, come la Polonia, le province baltiche, la Georgia, alcune parti dell'Ucraina, l'Armenia e l'Azerbaijan. Inoltre, l'ala più dura del Partito Socialista Rivoluzionario portò avanti una vera e propria campagna terroristica contro i membri delle forze armate che costò la vita a centinaia di persone.

³⁵⁷ Lo *zemstvo* era una forma di governatorato locale introdotta dallo zar Alessandro II nel 1864.

di approvare le leggi). Nell'aprile del 1906, lo zar approvò un editto contenente le Leggi Fondamentali, che da un lato confermavano il contenuto del Manifesto di Ottobre ma, dall'altro, stabilivano le sue ampie prerogative nei confronti della Duma: lo zar, infatti, poteva governare indipendentemente dall'approvazione della Duma quando questa non era riunita, aveva il diritto di scioglierla in qualsiasi momento, il potere di modificare il sistema elettorale, il potere di nominare i ministri che componevano il Consiglio, e rimaneva a capo delle forze armate. Le Leggi Fondamentali del 1906 segnarono il passaggio dall'assolutismo alla monarchia costituzionale e sono state talvolta considerate la prima costituzione scritta nella storia costituzionale russa, per quanto si trattasse di una costituzione ottriata (ossia, concessa dall'alto e non il frutto della volontà costituente di un popolo).

Tuttavia, la dottrina è solita considerare la costituzione del 1918³⁵⁸, che all'indomani della rivoluzione del 1917 istituiva la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa³⁵⁹, come la prima costituzione scritta, nonché prima costituzione ispirata ai principi del costituzionalismo sovietico. La costituzione del 1918, e con essa tutte le costituzioni sovietiche, può essere considerata sotto un duplice punto di vista: da un lato, si tratta della legge fondamentale dello Stato socialista e ne delinea le principali caratteristiche, ponendosi al vertice della gerarchia delle fonti del diritto sovietico; dall'altro, però, la costituzione sovietica è espressione dell'ideologia e degli interessi della classe dominante – il proletariato – ed è riflesso del sistema socio economico e dei rapporti tra le forze di classe in un dato momento storico³⁶⁰. L'evoluzione del costituzionalismo sovietico procedette, nel corso degli anni, attraverso l'approvazione di quattro diverse costituzioni³⁶¹ che riflettevano i cambiamenti politici e sociali dell'intero sistema. La

³⁵⁸ La costituzione fu adottata dal Congresso Panrusso dei Soviet il 10 luglio 1918.

³⁵⁹ Prima ancora della proclamazione della RSFSR, dopo l'abdicazione dello zar Nicola II in seguito alla Rivoluzione di Febbraio (1917) un governo provvisorio (guidato prima da Georgij L'vov e in seguito da Aleksandr Kerenskij) si era posto alla guida della neonata Repubblica Russa. Il governo provvisorio sarebbe stato rovesciato dai bolscevichi durante la Rivoluzione di Ottobre (1917), segnando la fine dell'effimera Repubblica Russa.

³⁶⁰ A. SOROKOWSKI, *The 1977 USSR Constitution: a Document of Social, National and International Consolidation*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, N.3, Vol.1, 1978, pp.325-360

³⁶¹ La costituzione del 1918, quella del 1924, quella del 1936 e quella del 1977. Al 1993 risale, invece, l'attuale costituzione che all'indomani del collasso dell'Unione Sovietica ha istituito la Federazione Russa.

costituzione del 1918³⁶², oltre a istituire la RSFSR, delineava per la prima volta i principi di base del costituzionalismo sovietico. All'indomani della proclamazione, nel 1922, dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS)³⁶³, si rese necessaria l'approvazione di una nuova costituzione – quella del 1924 – che riflettesse la natura federale del nuovo stato e delineasse le competenze del centro e quelle delle repubbliche. In aggiunta alla collettivizzazione del settore agricolo, alla pianificazione economica e all'industrializzazione forzata, Stalin procedette all'eliminazione fisica delle classi antagoniste (come i *kulaki*, la classe dei contadini benestanti interamente eliminata) e degli oppositori politici attraverso le cosiddette “purghe staliniane”, instaurando un nuovo ordine che richiedeva una nuova costituzione, approvata nel 1936. L'ultima costituzione sovietica rappresentava un tentativo di consolidare il potere del partito su un sistema che iniziava a manifestare i primi preoccupanti segni di cedimento, e fu approvata in un contesto (1977) di importanti cambiamenti. Come abbiamo accennato, i principi del costituzionalismo sovietico trovarono una prima realizzazione nella costituzione del 1918 e furono mantenuti e ulteriormente sviluppati dalle successive costituzioni.

Tali principi erano diametralmente opposti rispetto a quelli del costituzionalismo liberal democratico europeo e questa abissale differenza, come abbiamo accennato nel primo capitolo, è riconducibile all'appartenenza dell'allora Unione Sovietica ad una famiglia

³⁶² La costituzione del '18 era suddivisa in sei parti e composta da 17 capitoli, per un totale di 90 articoli, e si apriva con la Dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato, che era stata adottata il 16 gennaio dello stesso anno dal Congresso Panrusso dei Soviet. La Dichiarazione delineava la cornice politica del nuovo stato socialista, descrivendone gli obiettivi (come la costruzione del socialismo, l'abolizione della proprietà terriera, la nazionalizzazione delle banche, l'introduzione del controllo diretto delle fabbriche da parte dei lavoratori) e la politica estera, imponendo l'abolizione degli accordi segreti approvati dai governi zaristi e dal governo provvisorio e la cancellazione dei prestiti stranieri da questi contratti. Infine, l'ultima sezione della Dichiarazione privava le classi sfruttatrici della possibilità di partecipare alle funzioni di governo, riservate ai lavoratori sfruttati.

³⁶³ Dopo aver rovesciato il governo provvisorio con la Rivoluzione di Ottobre del 1917, i bolscevichi (l'ala massimalista del Partito Operaio Socialdemocratico Russo, che si era separata dall'ala moderata dei menscevichi già nel 1912) ingaggiarono una lunga guerra contro i controrivoluzionari (i cosiddetti “bianchi”, che ricevevano l'appoggio di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti, preoccupati dalla presa di potere dei rivoluzionari). La guerra civile si concluse nel 1922 con la presa di Vladivostok da parte dell'Armata Rossa bolscevica. Il 30 dicembre del 1922, i bolscevichi proclamarono la nascita dell'Unione Sovietica, che univa le repubbliche sovietiche di Russia, Bielorussia, Ucraina e Transcaucasia (che includeva Georgia, Armenia e Azerbaijan). Le repubbliche sovietiche sarebbero diventate quindici nel corso degli anni (nel '25 si sarebbero aggiunti Turkmenistan e Uzbekistan, nel '29 il Tagikistan, nel '36 Kazakistan e Kirghizistan, nel '40 Moldavia, Estonia, Lettonia e Lituania.)

giuridica diversa da quella delle democrazie occidentali ed europee, quella – usando la classificazione di Mattei e Monateri – a egemonia politica (*rule of political law*), che come abbiamo visto raggruppa temporaneamente quegli ordinamenti in transizione nei quali politica e diritto non sono, momentaneamente, distinti³⁶⁴. Il concetto di transizione anima e giustifica l'intera architettura dello Stato sovietico: la dittatura del proletariato (di fatto, realizzata attraverso la dittatura del partito unico) è giustificabile come una soluzione provvisoria nel passaggio dal capitalismo al socialismo³⁶⁵. In quest'ottica si spiegano tutti i valori alla base del costituzionalismo sovietico, primo tra tutti il concetto dell'unitarietà del potere, diametralmente opposto al principio della separazione dei poteri tipico delle famiglie giuridiche a egemonia professionale (*rule of professional law*). Le costituzioni sovietiche dichiaravano che la sola detentrica del potere fosse la classe lavoratrice³⁶⁶, che lo esercitava attraverso i Soviet³⁶⁷. Naturale conseguenza della concezione unitaria del potere era la totale assenza di meccanismi di *checks and balances*: in luogo della separazione dei poteri, la costituzione sovietica prevedeva una mera separazione di *funzioni* tra i vari organi dello Stato. Il principio del “centralismo democratico”, infatti, imponeva da un lato che tutti gli organi venissero eletti dal basso verso l'alto e, dall'altro, che fossero subordinati ai Soviet, perché solo così poteva dirsi rispettato il ruolo della classe lavoratrice come detentrica ultima del potere. Come alcuni studiosi del costituzionalismo russo hanno sottolineato, si potrebbe affermare che l'intero costituzionalismo sovietico fosse animato dalla concezione giacobina di “*functioning parliament*”³⁶⁸, per cui il parlamento era considerato come supremo organo dello Stato³⁶⁹. Il Soviet supremo dell'URSS³⁷⁰ era

³⁶⁴ Si veda a tal proposito capitolo 1, p.9

³⁶⁵ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism. Historical and contemporary development*, Routledge, 2006, p.141

³⁶⁶ Article 10, *Constitution of the Russian Socialist Federated Soviet Republic*, 1918: “The entire power, within the boundaries of the Russian Socialist Federated Soviet Republic, belongs to all the working people of Russia, united in urban and rural Soviets”.

³⁶⁷ Già nell'articolo 1 della Dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato si leggeva che “Tutto il potere centrale e locale appartiene ai Soviet”.

³⁶⁸ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism, op. cit.*, p.145

³⁶⁹ Article 30, *Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics*, 5 December 1936: “The highest organ of state power of the USSR is the Supreme Soviet of the USSR”.

³⁷⁰ Prima della costituzione del 1936, il detentore ultimo del potere statale era il Congresso dei Soviet, che riuniva i rappresentanti dei Soviet locali; nei periodi in cui il Congresso non si riuniva, le sue funzioni venivano esercitate dal Comitato Esecutivo Centrale. La costituzione del '36 avrebbe sostituito al Congresso dei Soviet il Soviet supremo e al Comitato Esecutivo il Presidium del Soviet Supremo.

un'assemblea rappresentativa bicamerale, composta dal Soviet dell'Unione (con un deputato eletto ogni 300.000 abitanti in tutto il territorio dell'URSS) e dal Soviet delle Nazionalità (che garantiva la rappresentanza delle repubbliche federate, delle repubbliche autonome, delle regioni e dei circondari nazionali). Il Soviet supremo aveva, tra le sue funzioni, quella di eleggere il Presidium³⁷¹, un organo che teoricamente doveva essere ad esso subordinato ma al quale in pratica la costituzione attribuiva il potere di convocare il Soviet e di scioglierlo anticipatamente, oltre ad una serie di ampie funzioni³⁷² che lo rendevano di fatto la più alta autorità esecutiva dell'URSS insieme al Consiglio dei Commissari del Popolo³⁷³ (ravvisato dalla costituzione come maggiore autorità esecutiva ed amministrativa). Quindi, anziché esercitare delle funzioni di controllo e bilanciamento reciproco, tutti gli organi erano emanazione del Soviet e a questo rispondevano, secondo il principio del centralismo democratico.

Il costituzionalismo sovietico proponeva, inoltre, una concezione della legge del tutto caratteristica e distante rispetto a quella tipica degli ordinamenti a egemonia professionale, frutto della dottrina marxista-leninista: la legge, in base alla teoria del materialismo storico e della lotta di classe, non era vista come un valore assoluto ma come uno strumento nelle mani della classe dominante. Al pari della politica, della religione e della morale, la legge era una componente della sovrastruttura, che da un lato era un riflesso delle relazioni socio-economiche sottostanti e, dall'altro, uno strumento della classe dominante per consolidare il proprio potere³⁷⁴. Ne consegue, pertanto, che secondo la concezione marxista-leninista che animava il costituzionalismo sovietico, la legge era espressione ed emanazione della classe dominante; dunque, se la classe dominante era la borghesia capitalista le sue leggi

³⁷¹ Il Presidium era composto da un Presidente, 11 Vice-presidenti, un Segretario e 24 membri

³⁷² Oltre alle funzioni di convocazione e scioglimento del Soviet, il Presidium aveva il potere di indire referendum, ratificare trattati internazionali, nominare e dimettere i vertici delle forze armate e, negli intervalli tra le sessioni del Soviet, anche i Commissari del Popolo. Come si vedrà a breve, la costituzione attribuiva al Soviet anche importanti poteri a livello di interpretazione e annullamento delle leggi. (Articolo 49 della Costituzione del 1936).

³⁷³ Il Consiglio dei Commissari del Popolo (art.70 della Costituzione del '36) era nominato dal Soviet e rispondeva a quest'ultimo o al Presidium, nei periodi in cui il Soviet non era riunito. Nel 1946 il Consiglio dei Commissari del Popolo fu trasformato, con legge del Soviet Supremo, in Consiglio dei Ministri.

³⁷⁴ Peteris Stučka, uno dei primi commissari della giustizia sovietici e Presidente della Corte Suprema della RSFSR, affermò: "The law is a system of social relations corresponding to the interests of the ruling class and protected by the organized force of this class (the State)" (V. GSOVSKI, *The Soviet concept of law*, in *Fordham Law Review*, N.1, Vol. VII, January 1938, pp.1-43)

andavano rovesciate per conseguire l'obiettivo della costruzione del socialismo, mentre laddove la classe dominante era il proletariato – nel corso della provvisoria ma necessaria dittatura che prelude al socialismo – la legge diventava una sua emanazione³⁷⁵. Quella appena descritta è una concezione puramente strumentale della legge, che viene subordinata alla politica diventando un mezzo per perseguire gli obiettivi dei detentori del potere. Proprio la subordinazione della legge alla politica è la differenza più profonda che distingue la famiglia giuridica a egemonia professionale e quella a egemonia politica: mentre nel primo caso lo Stato stesso è subordinato al rispetto della legge e quest'ultima è finalizzata a tutelare i singoli da ogni indebita ingerenza della pubblica autorità, nel secondo caso il rapporto si inverte e la legge diventa uno strumento dello Stato, che non è tenuto al rispetto di alcun limite esterno³⁷⁶. Alla luce di queste considerazioni, la legge non può essere imparziale, generale e astratta, né tantomeno rispettare il principio di uguaglianza³⁷⁷, e il ruolo delle stesse corti era influenzato da questa concezione. Le corti, per il costituzionalismo sovietico, erano uno dei tanti organi della dittatura del proletariato, con doveri identici a quelli delle altre componenti della macchina statale – assicurare non la giustizia come valore assoluto, ma una specifica giustizia di classe. Al pari di tutti gli altri organi dell'amministrazione, le corti erano chiamate a portare avanti la politica del partito; nonostante la costituzione³⁷⁸ sottolineasse l'indipendenza dei giudici e la loro soggezione alla legge, essendo la legge un'emanazione del potere politico la giustizia rispondeva alle direttive del partito. Il sistema giudiziario sovietico iniziò ad essere delineato solo nella costituzione del 1924, la prima dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, proclamata nel dicembre del 1922. Prima di quel momento, negli anni della RSFSR, la giustizia veniva essenzialmente esercitata dai Tribunali rivoluzionari e dalla Čeka (una Commissione straordinaria per contrastare le attività controrivoluzionarie³⁷⁹) ma, di fatto,

³⁷⁵ Lenin sosteneva che la legge fosse “the expression of the will of the classes which had won the victory and kept the governmental power in their hands” (V. LENIN, *Collected Works*, Russ. 2nd ed. 1929-1932, p.418)

³⁷⁶ Lenin definì la dittatura del proletariato come “power unrestrained by any law and based upon force and not law” (V. LENIN, *Collected Works*, Russ. 2nd ed. 1929-1932, p.441)

³⁷⁷ V. GSOVSKI, *The Soviet concept of law*, in *Fordham Law Review*, N.1, Vol. VII, January 1938, pp.1-43

³⁷⁸ A partire da quella Stalinista del 1936, il cui articolo 112 recitava “Judges are independent and subject only to the law”.

³⁷⁹ “Čeka” è l'abbreviazione di Večeka, la sigla (В.Ч.К - В.Ч.К.) con cui si indicava la Commissione straordinaria di tutte le russie per combattere la controrivoluzione e il sabotaggio (Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем), un organo di polizia politica istituito con decreto nel 1917 e sciolto nel 1922 con la nascita dell'URSS.

entrambi agivano senza alcuna restrizione ed esercitavano poteri illimitati nell'amministrazione della giustizia penale. La costituzione del 1924 istituiva la Corte Suprema dell'URSS³⁸⁰, alla quale venivano originariamente attribuite competenze relativamente ampie, come quella di fornire alle Corti supreme delle altre Repubbliche l'interpretazione autentica delle leggi federali³⁸¹, di esaminare la conformità delle decisioni delle altre Corti alla legislazione federale³⁸² e di pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi approvate dalle Repubbliche parti dell'URSS³⁸³. Ad ogni modo, però, alla luce della concezione strumentale della legge propria del costituzionalismo sovietico e della totale assenza di meccanismi di *checks and balances* tali funzioni avevano tutt'altro valore rispetto a quello che avrebbero avuto in un ordinamento a egemonia professionale. La costituzione stalinista del 1936 restrinse le competenze della Corte, attribuendo al Presidio del Soviet Supremo³⁸⁴ il potere di interpretare le leggi e di annullare le decisioni dei Commissari del Popolo contrarie alla legge³⁸⁵. Il sistema giudiziario sovietico istituito dalla costituzione del '36 si articolava su vari livelli³⁸⁶ e seguiva il principio del centralismo democratico, per cui le Corti Supreme – sia dell'URSS che delle singole Repubbliche – venivano elette dai rispettivi Soviet Supremi³⁸⁷.

La funzione strumentale della legge era teoricamente giustificata dalle circostanze temporanee in cui si trovava l'ordinamento sovietico: trattandosi di un ordinamento in transizione, infatti, la legge era uno strumento della lotta di classe utile ad implementare le decisioni politiche.

Evidentemente, anche la tutela dei diritti individuali era modellata di conseguenza, con caratteristiche radicalmente diverse rispetto a quelle che le vengono assegnate dal costituzionalismo liberale proprio degli ordinamenti a egemonia professionale. Se la legge

³⁸⁰ Chapter VII, articles 43-48, *Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics*, 13 January 1924

³⁸¹ *Ibidem*, article 43 a)

³⁸² *Ibidem*, article 43 b)

³⁸³ *Ibidem*, article 43 c)

³⁸⁴ Article 49 b), *Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics*, 5 December 1936

³⁸⁵ *Ibidem*, article 49 e)

³⁸⁶ Procedendo dalla base al vertice, questi livelli comprendevano le corti del popolo, le corti speciali istituite dalla Corte Suprema, le corti di area, le corti delle regioni delle repubbliche autonome, le corti territoriali e regionali, le Corti Supreme delle Repubbliche Sovietiche e, infine, la Corte Suprema dell'Unione Sovietica (Capitolo IX, articolo 102, Costituzione del 1936).

³⁸⁷ Le corti del popolo venivano elette direttamente dai cittadini del distretto corrispondente, mentre quelle territoriali e regionali erano elette dai Soviet territoriali e regionali (articoli 108, 109 della Costituzione del '36).

è un mero strumento politico e l'obiettivo della classe dominante è la realizzazione del socialismo, infatti, non solo i diritti del singolo non trovano riconoscimento e tutela nella legge, ma vengono sacrificati di fronte ai diritti e agli obiettivi della collettività. I giuristi e i teorici del diritto sovietico, come Andrei Y. Vyshinsky³⁸⁸, giustificarono questa prospettiva affermando che il socialismo, anziché trascurare il benessere e gli interessi del singolo, li armonizzasse con quelli della società intera, poiché il miglioramento delle condizioni individuali avviene solo grazie al miglioramento del benessere dell'intera collettività, a differenza di quanto afferma la legge del più forte che anima la logica capitalista. Lo stesso Stalin affermò: *“Collectivism does not deny individual interests. Rather it combines individual interests with those of the collective. Socialism cannot be abstracted from individual interests. Socialist society alone can give the most complete satisfaction to these individual interests.”*³⁸⁹. Le parole di Nikolaj Krylenko, giurista e Commissario del Popolo per la giustizia, descrivono bene il rapporto tra la legge e la tutela dei diritti individuali nel costituzionalismo sovietico: Krylenko affermò che *“in all instances, the interests of the whole, the duty to safeguard the social order are to be the decisive criteria [in the operation of soviet law]”*³⁹⁰.

Tutte le costituzioni sovietiche presentavano un catalogo - apparentemente ricco e avanzato - di diritti fondamentali, con una netta predominanza dei diritti sociali su quelli civili e politici. Ad esempio, la costituzione stalinista del '36 - il cui catalogo di diritti, come abbiamo visto nel precedente capitolo, era stato interamente ricalcato dalla costituzione della Repubblica Popolare Ungherese del 1949 - riconosceva il diritto al lavoro³⁹¹, al riposo³⁹² e all'assistenza dello Stato in caso di vecchiaia, malattia o impossibilità di

³⁸⁸ A. Y. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, traduzione inglese di H.W. Babb, The Macmillan Company, New York, 1948, p.197: “Socialism actually harmonizes the interests (including the material interests) of separate individuality and of all society. The rise of personal, material well-being among us takes place by reason of the rise of material well-being of the entire collective, in contrast to the wolf law, “the strong devours the weak,” prevalent in exploiter, and particularly in capitalist, society.”

³⁸⁹ J. STALIN, *Problems of Leninism (Voprosy leninizma)*, 10th Russian ed., p.602, cited in A. Y. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, *op.cit.*, p.197

³⁹⁰ N. KRYLENKO, as quoted in V. GSOVSKI, *The Soviet concept of law*, *op.cit.*, pp.2-3

³⁹¹ Article 118, *Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics*, 5 December 1936

³⁹² *Ibidem*, Article 119

lavorare³⁹³, il diritto all'istruzione³⁹⁴, la libertà di coscienza³⁹⁵, parola³⁹⁶, stampa³⁹⁷ e assemblea³⁹⁸. Veniva inoltre riconosciuta la parità tra i sessi³⁹⁹ e l'uguaglianza dei cittadini in tutte le sfere della vita economica, statale, culturale, sociale e politica⁴⁰⁰. Tuttavia, come abbiamo già evidenziato in relazione alla costituzione socialista ungherese del '49, la fruizione dei diritti fondamentali era strettamente connessa all'adempimento dei doveri dei cittadini, tra cui rientravano il dovere di difendere la patria prestando il servizio militare obbligatorio, di osservare la disciplina del lavoro e vivere secondo le regole di convivenza socialista, di proteggere e consolidare la proprietà socialista⁴⁰¹, con la conseguenza che chi avesse tradito la patria (violando il giuramento, disertando al nemico, danneggiando la potenza militare dello Stato o compiendo atti di spionaggio⁴⁰²) sarebbe stato severamente punito. La storia ha dimostrato che l'interpretazione arbitraria ed estensiva del reato di tradimento della patria ha permesso l'eliminazione fisica di milioni di persone⁴⁰³ – oppositori del regime reali o presunti – e la persecuzione degli oppositori politici, costretti all'esilio o arrestati. Il fatto che la costituzione contenesse un'estensiva elencazione dei diritti fondamentali dei cittadini non ha impedito alle autorità sovietiche di reprimere il dissenso interno e il pluralismo politico, giustificando la restrizione dei diritti del singolo con la tutela della collettività e degli obiettivi ultimi del socialismo.

³⁹³ *Ibidem*, Article 120

³⁹⁴ *Ibidem*, Article 121

³⁹⁵ *Ibidem*, Article 124. Per assicurare la libertà di coscienza, la costituzione sanciva la separazione tra Stato e Chiesa.

³⁹⁶ *Ibidem*, Article 125 a)

³⁹⁷ *Ibidem*, Article 125 b)

³⁹⁸ *Ibidem*, Article 125 c)

³⁹⁹ *Ibidem*, Article 122: “Women in the U.S.S.R. are accorded equal rights with men in all spheres of economic, state, cultural, social and political life. The possibility of exercising these rights of women is ensured by affording women equally with men the right to work, payment for work, rest and leisure, social insurance and education, and by state protection of the interests of mother and child, maternity leave with pay, and the provision of a wide network of maternity homes, nurseries and kindergartens.”

⁴⁰⁰ *Ibidem*, Article 123

⁴⁰¹ *Ibidem*, Article 131

⁴⁰² *Ibidem*, Article 133

⁴⁰³ Si stima che le repressioni effettuate negli anni di Stalin, note come “purghe staliniane”, abbiano provocato la morte di 20 milioni di persone, a causa della reclusione nei campi di lavoro forzato (*gulag*), della collettivizzazione forzata, della carestia e di esecuzioni sommarie.

3.2 Il tramonto del costituzionalismo sovietico e il crollo dell'URSS

Nonostante la tutela dei diritti individuali non trovasse realizzazione nel costituzionalismo sovietico, a metà degli anni '60 iniziò a svilupparsi⁴⁰⁴ in URSS un movimento a favore della tutela dei diritti umani⁴⁰⁵, che pur non godendo di un grande seguito contribuì alla progressiva affermazione di valori che avrebbero ispirato il cambiamento e la liberalizzazione degli anni '80. Il movimento per i diritti umani non era omogeneo e in esso confluivano diverse correnti, dai movimenti che criticavano in blocco l'ideologia e lo Stato socialista a quelli che promuovevano una maggiore tutela dei diritti umani nel rispetto dell'ordine costituzionale esistente, dai movimenti religiosi⁴⁰⁶ a quelli nazionali. Pur essendo a lungo costretto ad operare in maniera (prevalentemente) clandestina, per non subire la repressione⁴⁰⁷ delle autorità, il movimento contribuì alla progressiva diffusione, in Unione Sovietica, dei valori della democrazia, della tutela dei diritti umani, lo sviluppo della società civile e dell'opinione pubblica. Come vedremo, inoltre, il movimento per i diritti umani e in particolare le opere e il pensiero di Andrej Sacharov, fisico sovietico e premio Nobel per la pace, avrebbero svolto un ruolo fondamentale anche nella transizione democratica in Russia all'indomani del collasso dell'URSS, influenzando profondamente sulla stesura della costituzione della Federazione Russa nel 1993. Nel 1970, Sacharov fondò

⁴⁰⁴ Un evento importante, a tal proposito, fu la manifestazione che si tenne a piazza Puškin (Mosca) il 5 dicembre 1965 per protestare contro la scarsa trasparenza del processo in corso contro gli scrittori Andrej Sinyavsky e Yuli Daniel, accusati di propaganda antisovietica. La manifestazione è comunemente considerata come l'atto di nascita del movimento per i diritti umani in Russia. Le manifestazioni a favore dei diritti umani proseguirono, nel 1968, in occasione della Primavera di Praga e dell'invasione sovietica della Repubblica Cecoslovacca, Stato satellite dell'URSS, per soffocare le istanze riformiste del governo di Alexander Dubček.

⁴⁰⁵ Tra i testi che influirono maggiormente sullo sviluppo ideologico del movimento, si ricordano l'opera di Andrej Sacharov *“Progresso, coesistenza e libertà intellettuale”* e le opere di Aleksandr Solženicyn *“Vivere senza menzogna”* e *“Lettera ai dirigenti sovietici”*. Altri importanti autori del movimento per i diritti umani furono Mikhail Agursky, Evgeny Barabanov, Vadim Borisov, Mikhail Polivanov, Feliks Svetov e Igor Shafarevich. Shafarevich scrisse, ad esempio: “Economic and social demands of socialism are means for achieving its main goal being the destruction of individuality” (I.R. SHAFAREVICH, *Socialism, Collected articles*. Moscow: Russkaya Kniga, 1992)

⁴⁰⁶ Come gli Avventisti, i Pentecostali e i Pochvenniki (dal russo *“poch”*, suolo) Ortodossi

⁴⁰⁷ Emblematici i casi di Solženicyn, che nel 1974 fu esiliato nella Germania Ovest e privato della cittadinanza sovietica, e dello stesso Sacharov, che nel 1980 fu arrestato durante una manifestazione contro l'invasione sovietica dell'Afghanistan e deportato a Gorky, rimanendovi esiliato fino al 1987.

assieme ad altri dissidenti⁴⁰⁸ il Comitato per i Diritti Umani dell'URSS⁴⁰⁹, un'organizzazione non governativa che mirava a fornire assistenza agli organi dello Stato nella garanzia dei diritti umani, svolgere ricerche sulla questione e sulla sua compatibilità con la società socialista ed educare l'opinione pubblica al rispetto dei diritti fondamentali⁴¹⁰. Nel 1975, l'URSS firmò, assieme ad altri 34 Paesi⁴¹¹, gli Accordi di Helsinki (l'atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa), una dichiarazione non vincolante contenente l'impegno politico a rispettare una serie di valori⁴¹², tra cui la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. In seguito alla firma degli Accordi di Helsinki, il movimento per i diritti umani in URSS creò il “*Moscow Helsinki Group*”, un'organizzazione non governativa con lo scopo di vigilare sul rispetto degli impegni assunti a Helsinki dalle autorità sovietiche⁴¹³. Lo spirito di apertura inaugurato a Helsinki fu, tuttavia, effimero e finì per essere soffocato dalla classe dirigente, che costrinse il *Moscow Helsinki Group* a cessare ogni attività⁴¹⁴, arrestando, perseguendo o esiliando i suoi membri⁴¹⁵. Alla fine degli anni '70, il movimento per i diritti umani protestò contro il mancato rispetto di alcune disposizioni costituzionali – in particolare, relative al diritto all'autodeterminazione delle nazioni, alla trasparenza e al governo del popolo - lamentando

⁴⁰⁸ Valery Chalidze e Andrej Tverdokhlebov

⁴⁰⁹ Già nel 1969, in realtà, 15 dissidenti avevano fondato il Gruppo d'Azione per la Difesa dei Diritti Umani nell'URSS, i cui documenti ricevettero ampia diffusione da parte dei media stranieri e che arrivò a indirizzare appelli e petizioni alla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite. Nel 1979, il movimento fu costretto a sciogliersi e i suoi membri furono arrestati o costretti all'esilio. (R. HORVATH, *Breaking the totalitarian ice: The Initiative Group for the Defense of Human Rights in the USSR*, in *Human Rights Quarterly*, Vol.36, N.1, February 2014, pp.147-175)

⁴¹⁰ Il Comitato per i diritti umani si oppose fermamente ai processi segreti, alla pena capitale e alla psichiatria punitiva. Fu anche la prima organizzazione indipendente sovietica ad essere ammessa all'interno di organizzazioni internazionali: nel 1971, entrò a far parte della *International League of Human Rights*, una ONG affiliata alle Nazioni Unite, e dell'*International Institute of Human Rights*.

⁴¹¹ Stati Uniti, Canada e tutte le nazioni europee ad eccezione dell'Albania. Gli Accordi di Helsinki posero le basi per la successiva creazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

⁴¹² Come l'inviolabilità delle frontiere, il diritto all'autodeterminazione dei popoli, la rinuncia all'uso della forza nelle relazioni internazionali, il rispetto dell'integrità territoriale degli Stati, ecc.

⁴¹³ Il *Moscow Helsinki Group* fece da modello a iniziative simili intraprese negli altri Paesi del Patto di Varsavia: in Ucraina, Lituania, Georgia e Armenia si istituirono infatti simili gruppi.

⁴¹⁴ L'organizzazione, ancora oggi esistente e operativa, riprese le sue attività solo nel 1989.

⁴¹⁵ La stessa Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, alla quale si era deciso di dare, dal '75, cadenza regolare, cessò di funzionare come forum di dialogo tra i due blocchi della guerra fredda alla fine degli anni '70, per poi riprendere la sua attività alla fine degli anni '80.

il divario esistente tra la costituzione formale e quella vivente e contribuendo così allo sviluppo di una coscienza costituzionale. I fermenti che avevano iniziato ad agitare alcune frange della società civile già a partire dalla morte di Stalin e dall'opera di "de-stalinizzazione" portata avanti da Kruscev – tramutandosi in vere e proprie sfide al potere di Mosca in alcune Repubbliche satelliti⁴¹⁶, come abbiamo visto - suscitarono il bisogno⁴¹⁷ di consolidare il potere del partito con una nuova costituzione, approvata nel 1977. La costituzione del 1977 introduceva dei cambiamenti formali⁴¹⁸, quantitativi⁴¹⁹ ma soprattutto sostanziali, dando particolare enfasi al ruolo del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) e delineandone la centralità non solo nel preambolo⁴²⁰ ma anche nell'articolo 6, che indicava il PCUS come "la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali", sottolineando che "il PCUS esiste per il popolo ed è al servizio del popolo"⁴²¹. Inoltre, altre due disposizioni costituzionali rafforzavano indirettamente il ruolo del partito: l'articolo 90 prevedeva che le elezioni dei Soviet supremi si svolgessero ogni cinque anziché ogni quattro anni, allineandole così ai Congressi del PCUS – che si tenevano, appunto, ogni cinque anni. Inoltre, l'articolo 120 introduceva la figura del Vicepresidente del Presidium del Soviet supremo, facilitando la combinazione delle cariche più alte di Stato e di partito. In realtà, questi cambiamenti riflettevano da un lato la necessità di rafforzare la stretta del Partito su un sistema che

⁴¹⁶ Non solo con le rivolte in Polonia e Ungheria – come abbiamo visto nel capitolo precedente – nel 1956, ma anche con la Primavera di Praga nel 1968, alla quale Mosca aveva ugualmente reagito con l'invio delle proprie truppe scatenando, stavolta, reazioni di protesta nell'opinione pubblica occidentale.

⁴¹⁷ In realtà, dalla morte di Stalin nel 1953 fino ai primi anni '70 erano state introdotte ben 45 modifiche formali alla costituzione. Inoltre, Kruscev aveva ordinato l'istituzione di una Commissione costituzionale incaricata di redigere la bozza di una nuova costituzione già nel 1962, anche se ci vollero anni prima di giungere ad una versione definitiva.

⁴¹⁸ Ad esempio, la sezione dedicata ai diritti fondamentali veniva rinominata "Diritti fondamentali, libertà e doveri dei cittadini dell'URSS" in linea con la promessa del regime di ampliare le libertà individuali, mentre nelle precedenti costituzioni la sezione era intitolata "Fundamental rights and duties of citizens".

⁴¹⁹ La costituzione passava dai 146 articoli della costituzione staliniana del '36 a 174 articoli.

⁴²⁰ Che nominava il partito comunista di Lenin come leader della rivoluzione bolscevica e dichiarava che "the leading role of the Communist Party, vanguard of the whole people, has grown".

⁴²¹ Articolo 6, par.1, *Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche*, 7 ottobre 1977; l'articolo proseguiva affermando che "Il Partito comunista, armato della dottrina marxista-leninista, determina la prospettiva generale di sviluppo della società e la linea della politica interna ed estera dell'URSS, dirige la grande attività creativa del popolo sovietico, conferisce un carattere pianificato e scientificamente fondato alla sua lotta per la vittoria del comunismo."

rischiava di sottrarsi sempre più al suo controllo, ma dall'altro la logica evoluzione prevista dalla dottrina del marxismo-leninismo, che predicava la fusione della società e dello Stato nello stadio finale della costruzione del socialismo. Poiché il partito era riconosciuto come il solo legittimo interprete e rappresentante degli interessi del popolo, la partecipazione diretta della popolazione nel processo decisionale risultava, secondo la concezione di "democrazia socialista"⁴²², superflua. Questo tipo di "democratizzazione" – del tutto diversa dalla democrazia classica che conosciamo – era un elemento indispensabile al trasferimento di funzioni al Partito e, in ultima analisi, alla fusione tra lo Stato e la società. In altre parole, a trovare espressione e riconoscimento nella costituzione del '77 era quella dittatura del partito comunista già, di fatto, in corso da anni⁴²³. Il ruolo centrale del partito andava mantenuto ad ogni costo, anche nel tentativo di riformare il sistema dall'alto per cercare di salvarlo da un collasso che sembrava sempre più plausibile. Pertanto, quando Mikhail Gorbachev salì alla guida del PCUS nel 1985, promettendo profonde trasformazioni economiche e sociali all'insegna di una maggiore apertura e liberalizzazione senza voler, tuttavia, mettere in discussione il ruolo centrale del partito, si delineò un paradosso - quello di un regime dispotico che cerca di riformarsi mantenendo al contempo lo status quo, con grande difficoltà. Durante il Congresso del PCUS del febbraio del 1986, Gorbachev criticò le inefficienze e la stagnazione del sistema⁴²⁴ evidenziando il bisogno di riforme e lanciando la parola chiave della "*Uskoreniye*", letteralmente "accelerazione", economica e sociale, politica e ideologica, interna ed esterna⁴²⁵, da portare avanti attraverso una ristrutturazione economica e politica (*perestrojka*) e una maggiore trasparenza nell'amministrazione (*glasnost*)⁴²⁶. Le riforme economiche⁴²⁷ promosse da Gorbachev

⁴²² F.J.M. FELDBRUGGE (eds.), *Encyclopedia of Soviet Law*, Oceania Publications, New York, 1973

⁴²³ A. SOROKOWSKI, *The 1977 USSR Constitution*, op.cit.

⁴²⁴ "The inertness and stiffness of the forms and methods of administration, the decline of dynamism in our work and an escalation of bureaucracy - all this was doing no small damage. Signs of stagnation had begun to surface in the life of the society", *Excerpts from Gorbachev's Speech to the Party*, in *New York Times*, 26 February 1986

⁴²⁵ *Ibidem*, "Acceleration of the country's socio-economic development is the key to all our problems: immediate and long-term, economic and social, political and ideological, internal and external. That is the only way a new qualitative condition of Soviet society can and must be achieved".

⁴²⁶ *Ibidem*, "There can only be one answer to this, a Leninist answer: Communists want the truth, always and under all circumstances".

⁴²⁷ La legge sul lavoro individuale (1986), la legge sull'impresa statale (1987) e quella sulle cooperative (1988) furono tappe importanti della riforma economica. Si veda a tal proposito M.

implicavano un ridimensionamento del ruolo dello Stato nella pianificazione economica, l'apertura del sistema ad alcuni meccanismi del libero mercato e un maggiore spazio all'iniziativa privata nella produzione e nei servizi⁴²⁸.

Nel 1988, una riforma costituzionale intervenne a modificare la costituzione alla luce del nuovo clima inaugurato da Gorbachev, attuando una "divisione dei poteri" intesa non come separazione ma come distinzione di funzioni tra lo Stato e il Partito, che era ancora considerato l'indispensabile guida politica del Paese. In base alla riforma, la camera maggiore del Parlamento, il Congresso dei deputati popolari dell'URSS, veniva eletta in parte dai cittadini e per un terzo dalle organizzazioni sociali (ossia, il PCUS) e formava al suo interno la camera minore, il Soviet supremo. I poteri del Congresso rimanevano invariati⁴²⁹, ma si tentava di introdurre un limitato bilanciamento tra gli organi supremi dello Stato introducendo un Comitato di sorveglianza costituzionale per vigilare la conformità degli atti del parlamento con la costituzione. Nel 1990 intervenne una nuova riforma costituzionale di proporzioni tali da intaccare profondamente le fondamenta della forma di Stato socialista⁴³⁰: veniva introdotta la carica di Presidente dell'URSS, capo dello Stato e vertice dell'esecutivo accanto a un governo da questi formato con il consenso del Congresso dei deputati e del Soviet supremo. Le riforme dell'88-'90 configuravano un meccanismo che ricordava, in parte, il semipresidenzialismo francese: il governo doveva infatti godere della fiducia del Parlamento e del Presidente dell'URSS, ma l'assenza di pluripartitismo e di una reale separazione dei poteri dello Stato rendeva impossibile avvicinare realmente i due sistemi. L'introduzione della nuova carica presidenziale permetteva di superare la figura del Presidente del Soviet Supremo, priva di poteri

GANINO, *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin, Mutamenti politico-costituzionali e continuità*, in *Il Politico*, N.2, 1994, pp.263-296

⁴²⁸ Ad esempio, alle imprese si permise di contrattare i prezzi direttamente con fornitori e clienti (anche se il 90% dell'intera produzione continuava ad essere assorbito dalle commesse statali). Inoltre, un nuovo sistema di tassazione degli utili di esercizio consentiva alle imprese di trattenere parte dei profitti, che potevano decidere come impiegare acquisendo maggiore libertà nelle decisioni di investimento.

⁴²⁹ In realtà, al Congresso veniva anche attribuito il potere di indirizzo politico che, tuttavia, doveva condividere con il PCUS poiché l'articolo 6 della Costituzione del '77 rimaneva di fatto invariato.

⁴³⁰ La riforma del 1990 modificava anche la disciplina della proprietà, proponendo una nuova distinzione rispetto alla tradizionale "proprietà socialista": venivano contemplati quattro tipi di proprietà, ossia quella statale, quella privata, quella municipale e quella delle organizzazioni sociali. Addirittura, era ammessa la proprietà privata dei cittadini sui mezzi di produzione, da esercitare anche in forme collettive (come tramite le società per azioni). Si consentiva inoltre un godimento vitalizio della terra, trasmissibile per via ereditaria.

esecutivi, a metà strada tra un presidente di assemblea e un capo di Stato⁴³¹. Aspetto altrettanto importante, la riforma del 1990 eliminava l'articolo 6, che garantiva costituzionalmente il PCUS e il suo monopolio⁴³², mentre alcune modifiche allo statuto del partito ridimensionavano i poteri del Politburo (la direzione del partito). L'aumento dei poteri presidenziali trovava giustificazione nelle richieste stesse della società, desiderosa di una "mano forte" per far fronte alla crisi economica e alla criminalità diffusa. Convinto della sostanziale stabilità del sistema, Gorbachev aveva sottovalutato il potenziale esplosivo del mantenimento dello status quo abbinato al tentativo di riforma e liberalizzazione. In particolare le rivendicazioni nazionali e i conflitti interetnici⁴³³, che per anni i leader sovietici avevano cercato di soffocare con la dura subordinazione della periferia al centro, erano sempre più difficili da ignorare e l'assenza di un progetto di riforma dello Stato unitario⁴³⁴ le lasciava di fatto irrisolte.

La disgregazione dell'URSS e dell'intero blocco sovietico si protrasse dal 1989 al 1991: tra l'89 e il '90, come abbiamo visto nel capitolo precedente, i regimi comunisti satelliti si aprirono uno dopo l'altro al dialogo con l'opposizione e intrapresero una transizione democratica; tutte le repubbliche sovietiche⁴³⁵ proclamarono la propria indipendenza tra il 1990 e il 1991 esercitando il diritto di secessione dall'Unione che era stato loro riconosciuto formalmente solo dalla costituzione del '77. La Russia di Eltsin fu l'unica repubblica a non esercitare tale diritto, limitandosi a proclamare la propria sovranità nel 1990 ed affermandosi, in questo modo, come Stato successore dell'URSS⁴³⁶.

⁴³¹ Il Presidente dell'URSS, invece, aveva la facoltà di emanare decreti normativi che andavano a creare una sorta di legislazione parallela a quella del Parlamento, essendo subordinati a quest'ultima solo in quanto non dovevano contraddirla.

⁴³² Iniziarono a formarsi correnti interne al PCUS che avrebbero dato vita, successivamente, ad altri partiti (ad esempio, la Piattaforma democratica, dalla quale sarebbe nato il Partito repubblicano).

⁴³³ Al contrasto tra Armenia e Azerbaijan per la regione del Nagorno-Karabakh si sommarono le rivendicazioni della Georgia, che chiedeva l'indipendenza da Mosca, e quelle interne alla Georgia stessa, dove la regione dell'Ossezia del Sud chiedeva di essere annessa all'Ossezia del Nord (sotto giurisdizione russa) e quella dell'Abkhazia chiedeva la secessione.

⁴³⁴ Sebbene fosse stata prospettata una trasformazione dell'Unione in Federazione o Confederazione di Stati Indipendenti, Gorbachev e gran parte della classe dirigente restavano convinti che l'URSS potesse sopravvivere alle forze disgregatrici.

⁴³⁵ L'Estonia il 20 agosto, la Lettonia il 21, la Bielorussia il 25, la Moldavia il 26, l'Azerbaijan il 30, il Kirghizistan e l'Uzbekistan il 31, mentre la Georgia si era già dichiarata indipendente nell'aprile del 1991 e la Lituania nel marzo 1990. Nel settembre del '91 in Armenia vinse un referendum sull'indipendenza, e lo stesso avvenne in Ucraina il 1 dicembre '91. Infine, il Kazakistan si proclamò indipendente il 16 dicembre 1991.

⁴³⁶ M. GANINO, *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin, op.cit.*, p. 271

Contrariamente a quanto avvenne nelle repubbliche satelliti dell'est Europa, in Russia la transizione non seguì il modello consensuale ma quello della rottura della continuità legale, attraverso quella che alcuni hanno definito una “rivoluzione costituzionale”⁴³⁷ caratterizzata da un duplice contrasto: prima, durante il collasso dell'Unione, tra centro e periferia e in seguito, con l'avvio della transizione costituzionale nella Repubblica Russa, tra legislativo ed esecutivo. Per quanto riguarda il primo contrasto, che si risolse con la secessione e l'indipendenza delle ex repubbliche sovietiche, nell'agosto del 1991 i più stretti collaboratori⁴³⁸ di Gorbachev tentarono un colpo di Stato, trattenendo il Presidente in Crimea per impedirgli di siglare l'accordo che avrebbe trasformato l'URSS in un'Unione di Stati sovrani. Da Mosca, il Presidente della Repubblica Russa Boris Eltsin riuscì a contrastare il tentativo di colpo di Stato ottenendo appoggio e riconoscimento non solo dagli Stati Uniti ma anche da tutti i governi europei. Quando Gorbachev tornò a Mosca, Eltsin godeva ormai di un ampio sostegno popolare e della piena legittimazione internazionale. Il contrasto tra centro e periferia si concluse in poche settimane, con le dimissioni di Gorbachev dalla segreteria del PCUS alla fine di agosto e l'emanazione di un decreto⁴³⁹, nel novembre del 1991, che poneva fine all'attività del partito, nazionalizzandone le proprietà.

L'8 dicembre 1991 Ucraina, Bielorussia e Russia constatarono la cessazione dell'URSS e la nascita di una “Comunità degli Stati indipendenti”(CSI), alla quale il 21 dicembre dello stesso anno, ad Alma Ata, avrebbero aderito altre 8 repubbliche⁴⁴⁰. Il contrasto tra legislativo ed esecutivo, nella transizione democratica della Repubblica Russa, si sarebbe manifestato in una serie di scontri tra Eltsin e il parlamento, che avrebbero raggiunto il culmine nel 1993, quando l'esercito intervenne a piegare la resistenza dei parlamentari allo scioglimento della Duma ordinato dal Presidente.

⁴³⁷ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism, op. cit.*, p.185.

⁴³⁸ Tra cui il vice-presidente, il capo del governo, il capo del KGB e i ministri degli Interni e della Difesa.

⁴³⁹ Il decreto 169 del 1991

⁴⁴⁰ Moldavia, Armenia, Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan. La Georgia avrebbe aderito nel 1993 ma sarebbe uscita nuovamente nel 2009, mentre il Turkmenistan si sarebbe ritirato nel 2005 e l'Ucraina nel 2018.

3.3 La nascita della Federazione Russa e la costituzione del 1993

Nell'ottobre del 1991, il Congresso dei Deputati del Popolo della Repubblica Russa attribuì poteri straordinari al presidente, permettendogli di nominare i dirigenti amministrativi regionali, di formare un governo e di emettere decreti per attuare le riforme economiche necessarie a risanare l'economia del Paese. Tuttavia, le riforme implementate da Eltsin risultarono, di fatto, in un aumento dei prezzi e della disoccupazione, incontrando numerose resistenze. La crisi economica ebbe da un lato l'effetto di indebolire Eltsin e, dall'altro, di rafforzare le forze parlamentari che avevano interessi legati al mantenimento delle vecchie strutture politiche ed economiche e che avversavano le riforme in corso. La principale ragione del conflitto tra esecutivo e legislativo che si verificò tra il 1992 e il 1993, però, derivava dal fatto che la costituzione della Repubblica Russa, in vigore dal 1978, non delineava chiaramente la ripartizione dei poteri tra il parlamento e il presidente - carica introdotta solo nel 1991.

Pertanto, all'indomani della proclamazione dell'autonomia della Repubblica Russa e dell'elezione alla presidenza di Eltsin⁴⁴¹, iniziò a profilarsi il contrasto tra chi sosteneva la centralità del parlamento e chi riteneva che, specialmente nel corso della transizione e visti i diffusi timori di un ulteriore colpo di Stato, al Presidente andassero attribuiti maggiori poteri. Nonostante Eltsin ritenesse necessaria l'approvazione di una nuova costituzione che godesse di legittimazione popolare, i deputati si appellavano alla vecchia costituzione affermando la superiorità del legislativo e il Congresso rimaneva, in base al vecchio ordine costituzionale, l'unico organo in grado di emendare la costituzione o indire un referendum. Un compromesso sembrava essere stato raggiunto con una bozza di revisione costituzionale approvata dal Congresso nell'aprile del 1992, ma Eltsin annunciò poco dopo di voler raccogliere un milione di firme per risolvere con un referendum la questione della distribuzione dei poteri tra il Presidente e il Congresso.

Quando, nella primavera del 1993, il Congresso cancellò il referendum proposto da Eltsin per decidere sulla forma di governo parlamentare o presidenziale, attribuendosi il potere di superare i decreti presidenziali e stabilendo il controllo parlamentare sulle televisioni di Stato e sulla radio, Eltsin annunciò pubblicamente che avrebbe esercitato poteri straordinari

⁴⁴¹ Avvenuta nel giugno del 1991

fino al 25 aprile, quando si sarebbe tenuto il referendum⁴⁴² sulla forma di governo⁴⁴³. In realtà, il Congresso ottenne che i quesiti referendari – quattro, in totale – avessero una formulazione sfavorevole nei confronti di Eltsin, pur senza presentare ai cittadini l’alternativa netta tra Congresso e Presidente. Ai cittadini, infatti, veniva chiesto se avessero fiducia nel Presidente della Repubblica, se approvassero le riforme economiche da questo implementate a partire dal 1992 (punto debole di Eltsin), se volessero elezioni presidenziali anticipate e se volessero elezioni parlamentari anticipate⁴⁴⁴. Tutti i quesiti superarono la soglia per l’approvazione tranne il terzo, costituendo una vittoria per Eltsin nei confronti del Congresso: se è vero che non si trattava di escludere l’uno o l’altro organo dello Stato, è anche vero che il 67% dei votanti si era pronunciato a favore delle elezioni anticipate per il Congresso a prova della sua insufficiente legittimità⁴⁴⁵. Ad ogni modo, l’esito del referendum escludeva una volta per tutte la possibilità che il Congresso sostituisse Eltsin con il Vice-presidente – profilando, in quel caso, un conflitto tra due presidenti potenzialmente più destabilizzante di quello tra esecutivo e legislativo. Il referendum, interpretato da Eltsin come il via libera per presentare un suo progetto di costituzione, non risolse il conflitto tra i due rami del potere: la “guerra” tra esecutivo e legislativo proseguì durante l’estate del ’93, con il Congresso che annullava i decreti presidenziali sulla privatizzazione e su ulteriori tappe della riforma economica, finché il 21 settembre 1993 l’*ukaz* (decreto) presidenziale “Sulla riforma costituzionale a tappe nella Federazione di Russia”⁴⁴⁶ interruppe le funzioni del Congresso dei deputati e del Soviet supremo, accusandoli di volersi appropriare delle funzioni di altri poteri, di opporsi alle riforme e di

⁴⁴² Il Congresso fissò, per il referendum del 25 aprile, una soglia più alta rispetto a quella originariamente prevista. Per vincere il referendum, Eltsin avrebbe avuto bisogno del 50% più uno dei voti dell’intero elettorato anziché del 50% più uno dei voti espressi. Con una decisione del 21 aprile 1993, la Corte Costituzionale (istituita nell’ottobre 1991) abbassò la soglia al 50% più uno dei voti espressi per i primi due quesiti referendari, mantenendo la soglia decisa dal Congresso per il terzo e il quarto. La decisione della Corte si basava sulla considerazione della natura costituzionale degli ultimi due quesiti, ai quali doveva applicarsi l’articolo 35 della Legge sui referendum della RSFSR del 16 ottobre 1990 (che imponeva la maggioranza dei votanti per approvare le questioni costituzionali ai referendum) mentre i primi due furono considerati quesiti di natura politica.

⁴⁴³ A questo punto, il Congresso si pronunciò sull’impeachment del presidente, a favore del quale votarono 1033 deputati (72 in meno del numero necessario a rimuovere Eltsin dal suo incarico).

⁴⁴⁴ IRI Monitoring Mission to the Referendum in the Russian Federation, *Delegation Report*, 25 April 1993, p.14

⁴⁴⁵ M. GANINO, *Dall’URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin*, op.cit., p. 280

⁴⁴⁶ Ukaz n.1400, 21 settembre 1993, pubblicato su “*Rossijskaja Gazeta*” del 23 settembre 1993

non rispettare i risultati del referendum. Nel decreto, Eltsin sosteneva che l'unica soluzione all'impasse fosse quella di tenere delle elezioni parlamentari, che non sarebbero state elezioni anticipate dei vecchi organi rappresentativi ma del parlamento di un futuro Stato, che subentrava alla Repubblica Russa nel ruolo di successore internazionalmente riconosciuto dell'ex URSS. Infine, il presidente dichiarava che sarebbero rimaste in vigore solo le leggi e le disposizioni costituzionali che non fossero in contrasto con lo stesso *ukaz* presidenziale. Si fissò per il 12 dicembre il referendum su una nuova costituzione (elaborata dalla Conferenza costituzionale consultiva istituita da Eltsin e dalla Commissione costituzionale parlamentare) e, nel frattempo, gli organi federali avrebbero funzionato sulla base di un apposito regolamento⁴⁴⁷, che stabiliva che i nuovi organi parlamentari nel periodo transitorio sarebbero stati la Duma di Stato⁴⁴⁸ e il Consiglio della Federazione⁴⁴⁹, mentre il Consiglio dei ministri sarebbe rimasto in funzione e la Corte costituzionale avrebbe sospeso le sue attività fino all'elezione del nuovo parlamento. Alcuni studiosi⁴⁵⁰ della transizione russa hanno sottolineato il paradosso dell'imposizione della democrazia con metodi autoritari da parte di Eltsin, attraverso quella che abbiamo definito come "rivoluzione costituzionale", in piena rottura della continuità legale. Queste scelte apparivano giustificate dal fatto che, nonostante la costituzione in vigore non permettesse al presidente di sospendere le attribuzioni del parlamento fino alle elezioni di un nuovo organo legislativo (i cui poteri sarebbero stati definiti in un testo al momento non ancora definito né approvato), si trattava di una legalità solo formale alla quale Eltsin opponeva la propria legittimazione popolare riconfermata dal referendum dell'aprile '93, agendo in nome dell'interesse superiore. Il vecchio Congresso, a questo punto, dichiarò decaduto il presidente nominando al suo posto il vice presidente Rutskoi. La situazione precipitò fino alle tragiche giornate del 3 e 4 ottobre 1993, quando l'esercito bombardò il palazzo del Congresso in seguito a un tentativo insurrezionale degli oppositori di Eltsin⁴⁵¹. I seggi della camera bassa, la Duma di Stato, in seguito alle elezioni del 12 dicembre, furono attribuiti a

⁴⁴⁷ In particolare, il "Regolamento sugli organi federali del potere durante il periodo transitorio" stabiliva che i nuovi organi parlamentari

⁴⁴⁸ Le cui elezioni si sarebbero tenute, secondo modalità fissate dall'*ukaz* n.1400, lo stesso 12 dicembre 1993

⁴⁴⁹ Organo già esistente perché formato dai rappresentanti delle repubbliche e delle regioni. In realtà, si decise poi di tenere anche le elezioni della camera alta lo stesso 12 dicembre 1993.

⁴⁵⁰ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism*, *op. cit.*

⁴⁵¹ M. DÉSSERT, *Russia, October 1993. Twenty years later, evaluating the crisis*, February 2014, available on www.hal.archives-ouvertes.fr

otto partiti⁴⁵² con un sistema elettorale misto, mentre almeno cinque partiti non raggiunsero la soglia del 5%. Il 12 dicembre, i cittadini si pronunciarono sul testo della nuova costituzione⁴⁵³, che delineava uno Stato federale, composto da 89 soggetti federali: repubbliche⁴⁵⁴, territori, regioni (*oblast'*), circondari autonomi, città federali e una regione autonoma ebraica. La costituzione del 1993 sanciva la vittoria definitiva del Presidente sul parlamento: i progetti di costituzione parlamentare e presidenziale divergevano in particolar modo sui poteri da attribuire ai due organi e, pertanto, non dovrebbe sorprendere che la versione finale della costituzione, modellata primariamente sulle proposte del Presidente, attribuisse ampi poteri a quest'ultimo rendendolo, di fatto, il perno dell'intero sistema. È evidente, pertanto, che sul costituzionalismo russo post sovietico abbiano fortemente influito le circostanze della transizione, che richiedeva un Presidente forte e dai poteri straordinari – elementi che, tuttavia, sono rimasti immutati col passare degli anni pur venendo meno le necessità della transizione. In base alla costituzione del 1993, il Presidente⁴⁵⁵, lungi dal ricoprire un ruolo meramente simbolico e rappresentativo, non è

⁴⁵² Il Partito Liberal Democratico, Scelta della Russia, il Partito comunista, che si era ricostituito nel 1993 in seguito ad una decisione della Corte costituzionale essendo stato precedentemente costretto allo scioglimento, il Partito agrario, Donne di Russia, Blocco JBL, Partito dell'Unità e Accordo di Russia e Partito democratico.

⁴⁵³ La versione finale era stata approvata da Eltsin, che aveva apportato rilevanti modifiche decidendo, ad esempio, di non attribuire la "sovranità" alle regioni interne della Federazione Russa. Nel testo iniziale, le repubbliche venivano definite "Stati sovrani" con una propria cittadinanza, mentre le regioni "formazioni statali territoriali". Eltsin decise di eliminare il riferimento alla sovranità e alla cittadinanza, mantenendo tuttavia l'uguaglianza tra tutti i soggetti all'interno della Federazione. La Conferenza costituzionale consultiva, che avrebbe dovuto concludere i suoi lavori il 16 giugno 1993, non era riuscita ad approvare una bozza finale vista la difficoltà di trovare un accordo tra tutte le parti e, pertanto, aveva trasmesso al Presidente solo una "Dichiarazione sul progetto di Costituzione", contenente una serie di principi fondamentali su cui si era raggiunto un accordo generale, come la garanzia dei diritti di proprietà, l'uguaglianza dei cittadini, l'istituzione di un parlamento bicamerale, il diritto all'autodeterminazione dei popoli. Si veda a tal proposito V. TOLZ, *Drafting the New Russian Constitution*, in RFE/RL, n. 29, p.199

⁴⁵⁴ Le Repubbliche erano costituite su base etnica e ad esse venivano attribuiti vantaggi economici e fiscali notevoli rispetto a quelli di altri soggetti – come le regioni – che pure presentavano una popolazione più numerosa. Sia le repubbliche che le regioni hanno cercato di sfruttare a proprio vantaggio il conflitto tra esecutivo e legislativo nel corso della stesura della nuova costituzione, essendo necessario l'appoggio di entrambe per ciascuno dei contendenti. Le repubbliche, ad esempio, chiedevano il diritto di secessione e le regioni pretendevano uno status più simile a quello repubblicano.

⁴⁵⁵ Article 81, par.1, Constitution of the Russian Federation: "The President of the Russian Federation shall be elected for six years by citizens of the Russian Federation on the basis of universal, equal, direct suffrage by secret ballot"

solo il capo dello Stato⁴⁵⁶ e il garante della Costituzione e dei diritti dell'uomo e del cittadino⁴⁵⁷, ma è dotato di importanti poteri decisionali e di governo – pur non essendo definito capo dell'esecutivo. Il Presidente gode di supremazia sul governo⁴⁵⁸, del quale può presiedere le riunioni⁴⁵⁹ e decidere le eventuali dimissioni, e decide le direttive di base della politica interna ed estera⁴⁶⁰ del Paese, alle quali il governo deve attenersi. Nello svolgimento delle sue funzioni, il Presidente si avvale di una estesa amministrazione⁴⁶¹ alle sue dirette dipendenze, che nel corso degli anni si è estesa progressivamente assumendo le sembianze di un'organizzazione parallela a quella del governo, di proporzioni tali da ricordare la struttura del Partito, che “doppiava” l'apparato amministrativo dello Stato⁴⁶². In base alla nuova costituzione, il Presidente è a capo di un Consiglio di Sicurezza⁴⁶³, può indire referendum e sciogliere la camera bassa⁴⁶⁴, oltre a emanare decreti (*ukaz*) che non devono essere in contrasto con la costituzione o con le leggi federali e che possono, di fatto, costituire una sorta di legislazione parallela a quella del parlamento, similmente a quanto avveniva con i decreti del Presidium del Soviet supremo. Il Presidente può proporre leggi al parlamento ed esercitare il potere di veto sulle leggi approvate da quest'ultimo, che le camere possono superare con una maggioranza dei due terzi dei componenti⁴⁶⁵. Unitamente dell'espansione dei poteri e del ruolo del Presidente, la costituzione del '93 delineava un'assemblea rappresentativa fortemente ridimensionata, nel quadro di un bicameralismo imperfetto: l'Assemblea Federale è formata da una camera bassa, la Duma di Stato⁴⁶⁶, e da una camera alta, il Consiglio della Federazione, in cui siedono due rappresentanti per ciascun soggetto federale (uno del legislativo e l'altro dell'esecutivo locali)⁴⁶⁷. La Duma di

⁴⁵⁶ *Ibidem*, Article 80, par.1

⁴⁵⁷ *Ibidem*, Article 80, par.2

⁴⁵⁸ Nel 1994 si delineò una divisione di competenze tra esecutivo e presidente: mentre al primo competevano i settori più propriamente economico-sociali, al presidente spettava decidere sui settori politici (interni, esteri, difesa).

⁴⁵⁹ Article 83 b), Constitution of the Russian Federation

⁴⁶⁰ *Ibidem* Article 80, par.3: “According to the Constitution of the Russian Federation and the federal laws the President of the Russian Federation shall determine the guidelines of the internal and foreign policies of the State”

⁴⁶¹ *Ibidem*, Article 83 i)

⁴⁶² M. GANINO, *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin*, op.cit., p. 292

⁴⁶³ Article 83 g), Constitution of the Russian Federation

⁴⁶⁴ *Ibidem*, Article 83 c); b)

⁴⁶⁵ *Ibidem*, Article 107, par.2, 3.

⁴⁶⁶ Composta da 450 deputati eletti dai cittadini a suffragio universale ogni cinque anni (Articoli 95, par.3 e 96, par.1)

⁴⁶⁷ Article 95, par.2, Constitution of the Russian Federation

Stato esercita un ruolo politico maggiore, approvando la nomina del capo dell'esecutivo e potendo approvare o negare la fiducia al governo⁴⁶⁸, e le leggi da questa approvate si considerano in vigore dopo 14 giorni o dopo aver ricevuto l'approvazione della camera alta⁴⁶⁹. Particolarmente gravosa è la procedura richiesta per l'*impeachment* del Presidente: per avviarlo è necessaria l'accusa di due terzi dei deputati della Duma, il parere della Corte suprema e della Corte costituzionale e, entro tre mesi dall'avvio del procedimento, il voto di due terzi dei membri della camera alta⁴⁷⁰. Nonostante la forma di governo delineata dalla costituzione del 1993 sia stata spesso paragonata al semipresidenzialismo della V Repubblica francese, in realtà i poteri del Presidente russo appaiono talmente estesi da giungere a limitare quelli di altri organi costituzionali e a scavalcare quella separazione dei poteri che pure era stata invocata dallo stesso Presidente criticando lo sconfinamento dei poteri del Congresso dei deputati nel corso della transizione. Ad ogni modo, la costituzione del 1993 non fu influenzata unicamente dal bagaglio del costituzionalismo sovietico e dalle esigenze della transizione, ma anche da costituzioni straniere - in particolare, occidentali. In fase di elaborazione del testo costituzionale, le proposte presentate dal Congresso miravano a delineare una forma di governo semipresidenziale con un parlamento forte, traendo spunto da alcune costituzioni sovietiche e dalla costituzione della Repubblica di Weimar del 1918; le proposte di Eltsin, invece, traevano spunto dal modello presidenziale americano, che tuttavia appariva di difficile realizzazione in Russia⁴⁷¹. Alla fine, si optò per diversi modelli di riferimento: mentre la sezione relativa ai diritti fondamentali traeva spunto dalle carte internazionali ed europee dei diritti umani, il federalismo russo si ispirava alle costituzioni di Germania⁴⁷², Spagna e Belgio e la separazione dei poteri è stata

⁴⁶⁸ Anche se, in base all'articolo 111, par.4 della costituzione, se la Duma rigetta per tre volte le nomine dei candidati alla guida dell'esecutivo, il Presidente è autorizzato a scioglierla e a indire nuove elezioni.

⁴⁶⁹ Se la camera alta non approva un disegno di legge, il suo veto può comunque essere superato da una maggioranza qualificata della Duma.

⁴⁷⁰ Article 93, Constitution of the Russian Federation

⁴⁷¹ È stato spesso sottolineato come la forma di governo statunitense sia difficile da trapiantare altrove, specialmente in contesti che non presentano i meccanismi di bilanciamento presenti negli Stati Uniti – come un potere giudiziario indipendente e un sistema partitico bipolare e stabile. Le caratteristiche della netta separazione dei poteri statunitense rischiano – ed è quanto è spesso avvenuto nei Paesi che hanno preso in prestito questo modello – di delineare conflitti tra esecutivo e legislativo o di diventare un fattore di grave disfunzionalità causando colpi di stato (A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism*, op. cit., p.204)

⁴⁷² La costituzione tedesca influì sulla costituzione russa del 1993 anche con riferimento al sistema elettorale (misto e con soglia di sbarramento al 5%) e alla struttura della Corte costituzionale.

influenzata dalle costituzioni americana⁴⁷³ e francese⁴⁷⁴, senza tuttavia includere i meccanismi di bilanciamento in queste presenti – rappresentati nel caso americano dall’iniziativa legislativa spettante esclusivamente alla camera bassa, e nel caso francese dalla possibilità della *cohabitation*⁴⁷⁵.

Il Presidente della Federazione Russa ha, in pratica, poteri molto più ampi rispetto a quelli che normalmente verrebbero attribuiti a un Presidente, al punto che spesso la forma di governo russa è stata definita “super presidenzialismo”⁴⁷⁶: nonostante la costituzione non gli attribuisca formalmente il potere esecutivo⁴⁷⁷, il Presidente di fatto lo esercita governando per decreto con modalità che sembrano avvicinarlo molto più alla tradizione zarista e sovietica che a quella del presidenzialismo. I decreti presidenziali, infatti, possono essere adottati in qualsiasi circostanza (non solo sotto lo stato di emergenza) e su qualsiasi materia che rientri nelle ampie competenze del Presidente, con l’unico limite del rispetto della costituzione e delle leggi federali; questi, inoltre, entrano in vigore senza necessitare dell’approvazione parlamentare⁴⁷⁸. Come alcuni studiosi del costituzionalismo russo hanno sottolineato, il Presidente russo “combina lo status di monarca costituzionale, presidente nelle repubbliche presidenziali e primo ministro nelle repubbliche parlamentari”⁴⁷⁹, nonostante la costituzione del ’93 imponga, formalmente, la separazione dei poteri⁴⁸⁰. Questi elementi hanno spinto la dottrina a parlare di “*sham constitutionalism*”⁴⁸¹ (dove *sham* sta per farsa, finzione) in riferimento al costituzionalismo russo post sovietico,

⁴⁷³ Dal modello statunitense è stata ripresa anche la possibilità del veto presidenziale sulle leggi approvate dal parlamento, che può essere superato solo da una maggioranza qualificata. In Francia, invece, il Presidente può rinviare una legge approvata alle camere, ma solo per una volta e il suo veto non deve essere superato con una votazione. La costituzione americana è stata presa a modello anche per la procedura di *impeachment* del Presidente.

⁴⁷⁴ Come in Francia, anche in Russia il Presidente può proporre emendamenti costituzionali (articolo 134), potere che, invece, non gli spetta negli Stati Uniti.

⁴⁷⁵ Situazione che viene a delinarsi quando il Presidente della Repubblica e il Primo ministro appartengono a due schieramenti politici opposti.

⁴⁷⁶ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism*, op. cit, p.225

⁴⁷⁷ A differenza di quanto avviene nel presidenzialismo statunitense, dove il presidente è il solo detentore del potere esecutivo, o nel semipresidenzialismo francese, dove l’esecutivo è bicefalo ed è diviso tra il Presidente e il Primo Ministro alla guida del governo.

⁴⁷⁸ Article 90, Constitution of the Russian Federation

⁴⁷⁹ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism*, op. cit, p.228

⁴⁸⁰ Article 10, Constitution of the Russian Federation: “The state power in the Russian Federation shall be exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial power. The bodies of legislative, executive and judicial power shall be independent”.

⁴⁸¹ A. N. MEDUSHEVSKY, *Russian Constitutionalism*, op. cit, p.230

considerandolo tipico di un ordinamento in transizione dall'assolutismo (nella forma della monarchia zarista prima e della dittatura del partito unico poi) allo Stato di diritto, che sperimenta un instabile equilibrio tra autocrazia e democrazia – al punto che alcuni hanno parlato di forma di governo ibrida, di proto-democrazia, di democrazia presidenziale e, ricorrendo a una definizione paradossale, democrazia autoritaria.

3.4 Il costituzionalismo russo dall'ascesa di Putin a oggi

Dopo aver rassegnato le proprie dimissioni, annunciate durante il tradizionale discorso presidenziale di fine anno nel 1999⁴⁸², Eltsin affidò le funzioni di Presidente all'allora Primo ministro Vladimir Putin⁴⁸³, che sarebbe stato confermato nell'incarico dalle elezioni del marzo 2000, ottenendo il 53% dei voti. Dal 2000 ad oggi, Putin ha mantenuto la carica presidenziale in maniera praticamente ininterrotta, dovendovi rinunciare tra il 2008 e il 2012⁴⁸⁴ a causa del limite costituzionale dei due mandati presidenziali consecutivi ma venendo rieletto nel 2012 e, nuovamente, nel 2018. Negli ultimi vent'anni, sotto la presidenza di Putin, la Federazione Russa ha subito importanti cambiamenti, evolvendo verso una presidenza sempre più forte, un centralismo sempre più accentuato, una separazione dei poteri sempre più labile e un sempre più debole rispetto dei diritti fondamentali e del principio della *rule of law*. Le parole d'ordine della politica di Putin, sin dalla fine degli anni '90, furono il rafforzamento dello Stato e della *vertikal' vlasti* (la verticale del potere) e la costruzione di uno Stato di diritto (*pravovoye gosudarstvo*, obiettivo proposto anche da Gorbachev all'epoca della *perestrojka*). Il ridimensionamento dei poteri locali in favore del centro ebbe inizio nel 2001, con l'istituzione di un'apposita Commissione⁴⁸⁵ per ridefinire la relazione tra centro e periferia, e proseguì con delle riforme che introdussero sette distretti federali e ridisegnarono la composizione della

⁴⁸² *Statement by Boris Yeltsin*, 31 December 1999, available on www.en.kremlin.ru: "Russia should enter the new millennium with new politicians, new faces, new people who are intelligent, strong and energetic while we, those who have been in power for years, must leave".

⁴⁸³ *Ibidem*, "In accordance with the Constitution, I have signed a decree giving the powers of president of Russia to Prime Minister Vladimir Putin. He will be the head of state for three months, after which presidential elections will be held, also in accordance with the Constitution"

⁴⁸⁴ Dmitry Medvedev, uno stretto collaboratore di Putin, è stato Presidente dal 2008 al 2012. In quegli anni, comunque, Putin ha ricoperto la carica di Primo Ministro.

⁴⁸⁵ La cosiddetta Commissione Kozak, presieduta da Dmitry Kozak, a capo dell'Amministrazione presidenziale

camera alta del parlamento, il Consiglio della Federazione⁴⁸⁶. Nel 2004, in seguito al tragico episodio della presa di ostaggi nella scuola di Beslan da parte di un commando terrorista, Putin implementò una serie di misure volte a migliorare la sicurezza interna, tra cui la sostituzione dell'elezione diretta dei governatori regionali con la loro nomina presidenziale⁴⁸⁷. Durante la presidenza di Medvedev, nel 2008, una riforma costituzionale intervenne ad allungare il mandato presidenziale da 4 a 6 anni e nel 2020 un'ulteriore riforma, come vedremo a breve, ha azzerato il conteggio dei precedenti mandati presidenziali di Putin permettendogli, di fatto, di candidarsi alle presidenziali del 2024. La riforma costituzionale del 2020 è stata oggetto di non poche critiche, sollevando diversi dubbi non solo in riferimento al contenuto degli emendamenti ma anche al loro *iter* di approvazione. Il 20 gennaio 2020, l'amministrazione presidenziale ha presentato alla Duma un documento contenente delle proposte di revisione costituzionale⁴⁸⁸, che Putin aveva già annunciato il 15 gennaio⁴⁸⁹. Subito dopo l'annuncio, il 16 gennaio, si è tenuta la prima riunione di un gruppo di lavoro incaricato di elaborare le proposte di modifica della costituzione, un organismo istituito *ad hoc* da Putin attraverso un'ordinanza⁴⁹⁰. L'intervento di questo organismo nel procedimento di elaborazione degli emendamenti costituzionali non è previsto dalla costituzione né dalla normativa in vigore in materia, rendendo poco chiari i suoi compiti, la sua composizione e le sue modalità di

⁴⁸⁶ Mentre la costituzione del 1993 prevedeva che nel Consiglio della Federazione sedessero i vertici degli organi esecutivi e legislativi dei soggetti della Federazione, dal 2001 gli esecutivi e i legislativi locali avrebbero nominato due rappresentanti che avrebbero svolto il ruolo di senatori presso il Consiglio della Federazione.

Per compensare il ridimensionamento dei poteri locali, Putin introdusse (con decreto presidenziale 1602 del 1 settembre 2000) un nuovo organo presieduto dal Presidente - il Consiglio di Stato - con funzioni consultive, in cui siedono anche i vertici dei governi regionali.

⁴⁸⁷ Nel 2012 sarebbe stata reintrodotta l'elezione diretta dei governatori per assicurare una maggiore partecipazione politica dei cittadini.

⁴⁸⁸ Gli emendamenti hanno aggiunto 5 nuovi articoli alla costituzione e comportato la modifica di altri 41.

⁴⁸⁹ Lo stesso 15 gennaio, il governo Medvedev si era dimesso in blocco – una mossa strategica per consentire a Putin di proporre le modifiche costituzionali –, Putin ha nominato Medvedev vice presidente del Consiglio di sicurezza (organo costituzionale presieduto dal Presidente stesso, con il compito di elaborare le decisioni presidenziali in materia di sicurezza nazionale) e ha nominato come suo successore alla guida del governo Mikhail Mishustin. Putin ha, poi, annunciato i suoi piani di riformare la costituzione nell'indirizzo annuale rivolto all'Assemblea Federale.

⁴⁹⁰ Ordinanza del Presidente della Federazione Russa del 15 gennaio 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>; la trascrizione della prima riunione del gruppo di lavoro (16 gennaio 2020): <http://kremlin.ru/events/president/news/62592>

funzionamento in quanto soggetto non regolamentato. L'intera procedura di elaborazione delle proposte di modifica della costituzione è stata, in generale, poco trasparente e scarsamente rispettosa delle regole previste dalla normativa in vigore, che sono state spesso aggirate: ad esempio, in base al regolamento della Duma⁴⁹¹, solo i soggetti ai quali la costituzione riconosce l'iniziativa legislativa possono proporre modifiche al progetto di legge iniziale; tra questi non rientrerebbe, tecnicamente, il gruppo di lavoro istituito da Putin, che pure ha svolto un ruolo cruciale nell'elaborazione delle proposte di modifica. All'*iter* di elaborazione delle proposte ha partecipato anche la Camera pubblica, l'unico organo abilitato dalla normativa vigente a svolgere l'esame pubblico dei testi di legge⁴⁹², che sulla base del Regolamento della Duma⁴⁹³ deve presentare il suo Parere prima della prima lettura di un disegno di legge (anche se è prevista la possibilità rielaborare il parere e ripresentarlo in seconda lettura⁴⁹⁴). La Camera pubblica si è pronunciata due volte⁴⁹⁵ sul progetto di riforma costituzionale del 2020; questo organismo doveva fungere da contenitore delle proposte di modifica presentate dalla popolazione e dalla società civile – per garantire il loro coinvolgimento nell'*iter* di elaborazione della riforma, ma potendo fornire solo pareri non vincolanti – e, in base alle dichiarazioni del Presidente della Camera pubblica, la Camera avrebbe ricevuto più di 1500 messaggi⁴⁹⁶. Tuttavia, il fatto che la Duma abbia esaminato solo 400 proposte lascia intendere che il gruppo di lavoro, composto da 75 esperti di cui solo 2 appartenenti alla Camera pubblica, sia intervenuto a scremare e selezionare le proposte della società civile. Essendo impossibile determinare quali proposte

⁴⁹¹ Articolo 120, par.2, Regolamento della Duma di Stato: “Gli emendamenti al progetto di legge adottato o approvato in prima lettura possono essere introdotti dai soggetti aventi il diritto di iniziativa legislativa di cui all'articolo 104 (comma 1) della Costituzione della Federazione di Russia”

⁴⁹² In base alla Legge 212-FZ del 21 giugno 2014 “Sulle basi del controllo pubblico”, alla Legge 32-FZ del 4 aprile 2005 “Sulla Camera pubblica o sociale della Federazione Russa” e in base ai regolamenti parlamentari.

⁴⁹³ Sezione V, Regolamento della Duma: “i lavori sull'esame pubblico dei progetti sono organizzati in modo tale che il Parere della Camera pubblica o sociale pervenga alla Duma di Stato prima della prima lettura del disegno di legge”.

⁴⁹⁴ In base alla Sezione V, par.2 del Regolamento della Duma

⁴⁹⁵ Il 25 febbraio, con un parere sul progetto approvato dalla Duma in prima lettura il 23 gennaio (a soli tre giorni dalla presentazione dello stesso da parte dell'amministrazione presidenziale) e il 10 marzo. A febbraio, la Camera pubblica aveva formulato alcuni suggerimenti che, come ha sottolineato a marzo, sono stati presi in considerazione (7 dei 18 suggerimenti avanzati) nella bozza approvata in seconda lettura dalla Duma.

⁴⁹⁶ Le proposte venivano raccolte attraverso un modulo online (<https://eis.oprf.ru/send/treatment>). Si veda anche il sito della Camera pubblica o sociale, <https://www.oprf.ru/>

siano state accolte dalla Camera pubblica e quali dal gruppo di lavoro, è difficile valutare l'effettiva portata popolare delle modifiche alla proposta originaria di emendamento e si può parlare, pertanto, di una partecipazione poco regolamentata degli attori della società civile⁴⁹⁷. Nonostante la costituzione russa preveda un procedimento di revisione costituzionale aggravato⁴⁹⁸ (nel caso di revisione parziale dei capitoli da 3 a 8) e uno super-aggravato⁴⁹⁹ (nel caso di revisione totale della costituzione), la disciplina della procedura di revisione costituzionale trova ulteriore sviluppo nei regolamenti parlamentari che, se da un lato prevedono degli elementi di ulteriore garanzia⁵⁰⁰, dall'altro consentono deroghe⁵⁰¹ ed essendo facilmente modificabili non offrono garanzie solide come le previsioni costituzionali. Ad esempio, una modifica del Regolamento della Duma nel 2012⁵⁰² ha reso possibile l'introduzione, tra la prima e la seconda lettura, di modifiche praticamente illimitate nel numero e nel contenuto, tanto da poter alterare il disegno originale. Tra la prima e la seconda lettura del progetto di legge di emendamento costituzionale del 2020 si è registrato un aumento notevole del numero di modifiche proposte. Inoltre, nel 2014 è stata istituzionalizzata⁵⁰³ nel Regolamento della Duma la prassi di presentare nuove modifiche al

⁴⁹⁷ I. GALIMOVA, *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n.1/2020, pp.199-217

⁴⁹⁸ In base all'articolo 136 della Costituzione, le modifiche ai capitoli dal 3 all'8 devono raggiungere la maggioranza qualificata in entrambe le camere (2/3 per la Duma di Stato e 3/4 per il Consiglio della Federazione, in base all'articolo 108, comma 2 della costituzione). Affinché le modifiche entrino in vigore, inoltre, è necessaria l'approvazione delle assemblee legislative di almeno i due terzi dei soggetti della Federazione.

⁴⁹⁹ L'articolo 135 della Costituzione prevede la convocazione di un'Assemblea Costituente per modificare i capitoli 1, 2 e 9 della costituzione, se tale modifica è stata approvata dai tre quinti dei membri delle due camere.

⁵⁰⁰ Come l'obbligo delle tre letture dei progetti di revisione dei capitoli 3-8 della costituzione, previsto dall'articolo 140 del Regolamento della Duma, per garantire un esame approfondito e ponderato.

⁵⁰¹ Ad esempio, nonostante il Regolamento della Duma preveda (articoli 141 e 142) che le modifiche al progetto originale di legge vengano discusse articolo per articolo e che ogni emendamento venga approvato con procedura separata, in pratica la Duma ha ripetutamente ignorato questa regola. Anzi, la Duma ha elaborato una specifica prassi di formulazione dei testi legislativi in base alla quale emendamenti riguardanti diverse materie o diverse disposizioni costituzionali vengono comunque inseriti sotto un unico articolo, formando un maxi-emendamento che viene discusso e approvato in blocco, evitando la discussione e l'approvazione separata dei singoli punti. Questo è quanto è accaduto con la seconda lettura della Legge di emendamento costituzionale del 2020, che è stata approvata in blocco senza discutere dei singoli articoli.

⁵⁰² Si trattava del Decreto della Duma di Stato n.822-6 del 21 settembre 2012

⁵⁰³ Decreto della Duma di Stato n.4718-6 del 2014

progetto di legge direttamente durante la seduta plenaria. È quanto è accaduto, ad esempio, quando il 10 marzo 2020, durante la seduta plenaria della Duma di Stato, la deputata Valentina Tereškova ha proposto di azzerare i mandati presidenziali degli ex presidenti russi⁵⁰⁴ – e del Presidente attuale, Putin, che in questo modo potrebbe non solo ricandidarsi alle presidenziali del 2024, ma anche a quelle del 2030 rimanendo potenzialmente al potere fino al 2036. In questo modo, una modifica così rilevante è stata approvata rapidamente e senza un’analisi ponderata da parte della Commissione o del parlamento. Nonostante il Regolamento della Duma preveda una serie di scadenze per il procedimento di revisione costituzionale aggravato⁵⁰⁵, la scadenza per la presentazione di nuovi emendamenti è stata rimandata per ben due volte nel caso della riforma costituzionale del 2020. Dopo aver esaminato le proposte di emendamento in due letture, il 23 gennaio e il 10 marzo, la Duma di Stato le ha approvate definitivamente l’11 marzo e lo stesso giorno sono state approvate dal Consiglio della Federazione. Il 14 marzo, Putin ha firmato la Legge di emendamento⁵⁰⁶ e ha chiesto il parere della Corte Costituzionale sulla conformità delle modifiche costituzionali al nucleo intangibile della Costituzione (capitoli 1, 2 e 9). Il parere della Corte, così come la consultazione popolare sulle modifiche - inizialmente prevista per

⁵⁰⁴ La proposta della Tereškova recitava: ““The provision of Article 81(3) of the constitution of the RF, limiting the number of terms during which the same person may hold the office of the president of the RF, applies to a person holding the office of the president of the RF, without taking into account the number of terms during which they had held this position at the time that the amendment to the constitution of the RF enters into force ... and does not exclude the possibility for them to hold the office of president within the period allowed by the said provision.” (E. TEAGUE, *Russia’s Constitutional Reforms of 2020*, in *Russian Politics* (5) 2020, pp.301-328)

⁵⁰⁵ Articolo 119 del Regolamento della Duma: “Il termine per la presentazione di emendamenti, di norma, non può essere inferiore a 15 giorni e per i progetti su argomenti di competenza congiunta della Federazione di Russia e soggetti federati non può essere inferiore a 30 giorni”. Inoltre, il Regolamento della Duma stabilisce (articolo 9) che gli organi legislativi dei soggetti della Federazione debbano analizzare e approvare le leggi sulle modifiche costituzionali entro un anno dalla loro approvazione da parte degli organi federali. Tuttavia, questa previsione e una di tenore analogo presente nel Regolamento del Consiglio della Federazione sono state interpretate in maniera piuttosto libera dalle camere, che hanno ritenuto legittimo considerare approvato un progetto di legge anche prima dello scadere di un anno dalla trasmissione dello stesso agli organi dei soggetti della Federazione, se avevano ricevuto il via libera di questi ultimi prima dello scadere dell’anno stesso. In questo modo, gli emendamenti del 2020 sono stati approvati in maniera sorprendentemente celere: i consigli regionali hanno manifestato la propria approvazione verso il progetto di Putin nell’arco di due giorni (12-13 marzo), e la Camera alta ha proclamato la loro approvazione con risoluzione il 14 marzo.

⁵⁰⁶ Law of the Russian Federation on introducing an amendment to the Constitution of the Russian Federation, on Improving the Regulation of Certain Aspects of the Organization and Functioning of Public Authority

aprile⁵⁰⁷ ma rimandata alla fine di giugno per la pandemia - non sono passaggi previsti dalla Costituzione per l'entrata in vigore degli emendamenti costituzionali, ma costituiscono un procedimento aggravato ad hoc previsto dalla stessa Legge di emendamento, all'articolo 3⁵⁰⁸. La Corte costituzionale ha fornito il suo parere il 16 marzo 2020, non solo confermando la conformità degli emendamenti alla costituzione ma sottolineando che la richiesta di un suo parere preventivo andasse vista come ulteriore garanzia del rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini e dei principi di base della costituzione⁵⁰⁹. La consultazione popolare - che si è tenuta nell'arco di cinque giorni, dal 25 giugno al 1 luglio 2020⁵¹⁰, per consentire il rispetto delle misure di sicurezza dovute alla pandemia - ha confermato gli emendamenti costituzionali con il 78.56% di voti favorevoli e il 21.44% di voti contrari, consentendo l'entrata in vigore delle modifiche il 4 luglio 2020⁵¹¹. In aggiunta alle criticità che abbiamo già analizzato in relazione all'iter di elaborazione ed approvazione della riforma costituzionale, il contenuto stesso della riforma ha suscitato numerose critiche da parte dell'opposizione⁵¹² e di diverse organizzazioni

⁵⁰⁷ Il 17 marzo, Putin ha firmato l'Ordine Esecutivo che fissava la consultazione popolare sugli emendamenti al 22 aprile (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/63003>), ma il 25 marzo la votazione è stata rimandata a causa della pandemia. Le votazioni si sono tenute dal 25 giugno al 1 luglio. Non potendosi riferire alla consultazione come ad un vero referendum, che come già accennato non è previsto dalla costituzione per gli emendamenti costituzionali, si è parlato di “voto panrusso” (*obshcherossiyskoye golosovaniye*).

⁵⁰⁸ I. GALIMOVA, *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n.1/2020, p.212

⁵⁰⁹ Constitutional Court of the Russian Federation, Conclusion n.1-Z of 16 March 2020

⁵¹⁰ L'affluenza alle urne è stata del 68% circa.

⁵¹¹ Diverse organizzazioni della società civile hanno denunciato violazioni e irregolarità nella procedura di voto: l'organizzazione di monitoraggio elettorale russa Golos ha dichiarato, in un rapporto preliminare emesso il 30 giugno, di aver ricevuto 1,587 ricorsi, 682 dei quali contenevano prove di evidenti violazioni e irregolarità nelle procedure di voto. Si veda a tal proposito: Golos, *Preliminary statement on the course of early voting on amending the Constitution of Russia on June 25-30, 2020*, 30 June 2020, www.golosinfo.org). L'Unione Europea ha chiesto alla Federazione Russa di prendere in considerazione le numerose denunce di irregolarità nel voto, come coercizione elettorale, votazioni multiple, mancato rispetto della segretezza del voto (European External Action Service (EEAS), *Russia: Statement by the Spokesperson on the nationwide voting on constitutional amendments*, 2 July 2020, www.eeas.europa.eu)

⁵¹² Centinaia di manifestanti si sono radunati a protestare contro gli emendamenti costituzionali il 15 luglio, a Mosca e San Pietroburgo, raccogliendo firme per chiedere l'annullamento delle modifiche entrate in vigore il 4 luglio. A Mosca, le autorità hanno arrestato diversi manifestanti (*Hundreds protest against constitutional changes in Moscow and St. Petersburg*, on *Meduza*, 15 July 2020, www.meduza.io). Yulia Galyamina – deputata di Mosca con il partito di opposizione Yabloko – è stata condannata a due anni di libertà vigilata il 23 dicembre 2020 per ripetute

internazionali. Prima ancora dell'entrata in vigore della riforma, il 18 giugno 2020, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa – del quale la Federazione Russa è membro dal 1996 – ha emesso un parere⁵¹³ nel quale evidenziava alcune criticità dell'emendamento, in particolare relative alla modifica degli articoli 79 e 125 della costituzione. Il nuovo articolo 79, infatti, prevede che le decisioni di organismi internazionali, adottate sulla base di trattati dei quali la Federazione Russa è parte, non debbano essere applicate se in contrasto con la costituzione, mentre il nuovo articolo 125 b) prevede che la Corte costituzionale possa pronunciarsi al riguardo. L'emendamento attribuisce copertura costituzionale ad una modifica del 2015 della Legge federale sulla Corte costituzionale che permetteva a quest'ultima di dichiarare ineseguibili le decisioni degli organismi internazionali contrarie alla costituzione⁵¹⁴. Non solo i nuovi articoli 79 e 125 sembrerebbero contrastare⁵¹⁵ con l'articolo 15.4⁵¹⁶ della costituzione (che stabilisce che le norme di diritto internazionale universalmente riconosciute e gli accordi internazionali di cui è parte la Federazione Russa costituiscono parte integrante del suo sistema giuridico), ma la Commissione di Venezia li ha ritenuti una chiara violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza della Federazione Russa al Consiglio d'Europa. L'articolo 46 della CEDU⁵¹⁷, infatti, impone agli Stati parti della Convenzione di

violazioni della normativa (articolo 212.1 del Codice penale russo) sulle proteste pubbliche, avendo preso parte all'organizzazione delle proteste del 15 luglio (*Moscow Opposition Deputy Gets Suspended Sentence for Multiple Protest Violations*, on *The Moscow Times*, 23 December 2020, www.themoscowtimes.com)

⁵¹³ European Commission for Democracy through Law, *Opinion n.981/2020 on the draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020)*, 18 June 2020

⁵¹⁴ *Ibidem*

⁵¹⁵ La Commissione di Venezia non si è pronunciata in merito alla conformità degli emendamenti con l'articolo 15 della costituzione, riconoscendo che tale competenza spetta alla sola Corte costituzionale russa. Quest'ultima, nel già citato parere del 16 marzo, ha tuttavia dichiarato la compatibilità degli emendamenti con l'articolo 15.

⁵¹⁶ Article 15, par.4, Constitution of the Russian Federation: “The universally-recognized norms of international law and international treaties and agreements of the Russian Federation shall be a component part of its legal system. If an international treaty or agreement of the Russian Federation fixes other rules than those envisaged by law, the rules of the international agreement shall be applied.”

⁵¹⁷ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, articolo 46, par.1: “Le Alte Parti Contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”. Come ha sottolineato la Commissione di Venezia nel suo parere, in base all'articolo 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo; il fatto che le decisioni della Corte possano contrastare con la legge fondamentale dello Stato, secondo la Commissione, non può essere risolto con la mancata esecuzione delle stesse, che rappresenta “una componente critica del sistema della CEDU” in quanto “il diritto al ricorso individuale sarebbe illusorio se il giudizio finale della Corte non fosse obbligatorio”⁵¹⁸. Piuttosto, come ha notato la Commissione, il dialogo tra i giudici nazionali e la Corte di Strasburgo è il forum più appropriato per la risoluzione di eventuali contrasti tra le decisioni della Corte – contro le quali, comunque, gli Stati hanno il diritto di fare ricorso alla Grande Camera - e le leggi dello Stato. La Commissione ha manifestato preoccupazione anche rispetto alla modifica degli articoli 83 e 102 della costituzione, che consentirebbe al Presidente di proporre alla camera alta del parlamento la rimozione dei giudici della Corte costituzionale se colpevoli di aver “danneggiato l'onore o la dignità della Corte”⁵¹⁹, mentre prima la proposta di rimozione dall'incarico poteva provenire solo da due terzi dei giudici della Corte costituzionale⁵²⁰. Oltre ai giudici della Corte costituzionale, in base al nuovo articolo 102 (1) il Consiglio della Federazione può decidere le dimissioni, con le stesse modalità e dietro proposta del Presidente, anche dei giudici della Corte suprema, della cassazione e delle corti di appello. In base alla riforma del 2020, il Presidente nomina – con l'approvazione del Consiglio della Federazione, i giudici della Corte costituzionale, della Corte suprema e tutti i pubblici ministeri⁵²¹. Tutti gli aspetti della riforma appena considerati vanno ad intaccare l'indipendenza del giudiziario e la certezza del diritto, elementi fondamentali della *rule of law*. Nonostante Putin abbia presentato la riforma costituzionale come un modo di “assicurare un migliore bilanciamento tra i poteri dello Stato”⁵²², le modifiche hanno comportato un rafforzamento solo apparente del legislativo, accrescendo di fatto i poteri già smisurati del Presidente e indebolendo il governo. Ad

del 1969 (*Pacta sunt servanda*), “Ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede”.

⁵¹⁸ European Commission for Democracy through Law, *Opinion n.981/2020*

⁵¹⁹ E. TEAGUE, *Russia's Constitutional Reforms of 2020*, *op.cit.*, p.323

⁵²⁰ La riforma del 2020 ha ridotto il numero dei giudici della Corte da 19 a 11 e ha introdotto delle modifiche alla procedura del ricorso individuale alla Corte, condizionandolo al previo esaurimento di tutti i ricorsi interni (nuovo articolo 125, 5 (1)).

⁵²¹ La riforma indebolisce, inoltre, i poteri delle autorità regionali: prima delle modifiche del 2020, i procuratori regionali erano nominati dal Presidente su proposta del Procuratore di Stato una volta consultati i parlamenti regionali; adesso, la nomina dei procuratori regionali coinvolge il Presidente e il Consiglio della Federazione.

⁵²² E. TEAGUE, *Russia's Constitutional Reforms of 2020*, *op.cit.*, p.327

esempio, il nuovo articolo 81 consente al Presidente di imporre le dimissioni del solo Primo ministro senza dimettere l'intero governo, previsione contraria al principio della responsabilità collettiva dell'esecutivo, rischiando di fatto di rendere il Primo ministro un diretto sottoposto del Presidente⁵²³. In aggiunta, le modifiche consentono al Presidente di nominare e rimuovere dall'incarico i ministri degli esteri, della difesa, degli interni e della giustizia (nuovo articolo 83), specificando (articolo 102) che nel nominarli debba consultare il Consiglio della Federazione mentre, tecnicamente, tale consultazione non è necessaria per imporre le dimissioni. Le modifiche del 2020 rafforzano inoltre il potere di veto di cui il Presidente già godeva verso le leggi approvate dal parlamento, consentendogli di allungare i tempi dell'approvazione di una legge chiedendo un parere della Corte costituzionale sulla sua conformità alla costituzione⁵²⁴. Infine, la riforma del 2020 ha attribuito rilevanza costituzionale ad un organo con funzioni consultive, il Consiglio di Stato⁵²⁵ (che Putin, come già accennato, aveva istituito nel 2001 per compensare il ridimensionamento dei poteri dei governatori regionali), che ha il compito di “coordinare le funzioni degli organismi dell'autorità pubblica e facilitarne il funzionamento” e di “definire le aree principali della politica nazionale ed estera della Federazione Russa e le priorità dello sviluppo socioeconomico”⁵²⁶; tuttavia, i poteri del Consiglio di Stato non vengono ulteriormente definiti e la costituzione si limita a prevedere che il suo status debba

⁵²³ A. SHASHKOVA *et al.*, *On modifications of the constitution of the Russian Federation in 2020*, in *Russian Law Journal* 8(1), 2020, pp.60-83. Prima della riforma, l'articolo 83 prevedeva che il Presidente nominasse il Primo ministro consultando la Duma di Stato. Adesso, la costituzione prevede che sia nominato Primo ministro il candidato *proposto* dal Presidente e *approvato* dalla Duma, rafforzando sì i poteri della camera bassa ma, parallelamente, anche quelli del Presidente stesso.

⁵²⁴ Prima della riforma del 2020, il Presidente poteva porre il veto ad una legge approvata dal parlamento entro 14 giorni. Il suo veto poteva essere superato dalle camere con una maggioranza qualificata e, in quel caso, entro 7 giorni il Presidente avrebbe dovuto firmare la legge in questione. La riforma consente invece al Presidente di esercitare una sorta di secondo veto, chiedendo il parere della Corte costituzionale sulla legge approvata in seconda battuta dalla maggioranza qualificata delle camere e sospendendo, in questo caso, il limite di 7 giorni per la firma della stessa.

⁵²⁵ Composto dal Primo ministro, dai presidenti delle camere, dai vertici delle fazioni parlamentari della Duma, dai governatori regionali, dal vertice dell'ufficio esecutivo presidenziale e da membri di nomina presidenziale.

⁵²⁶ Secondo il nuovo articolo 83 della costituzione, “The president of the RF forms the State Council of the RF in order to ensure the coordinated functioning and cooperation of organs of state power, [and to] determine the main principles of domestic and foreign policy of the RF and of the socio-economic development of the state; the status of the State Council of the RF is determined by federal law”.

essere determinato dalla legge federale. Il ruolo del Consiglio di Stato è venuto in primo piano con riferimento alla possibilità, per Putin, di essere rieletto nel 2024: malgrado il Presidente non abbia manifestato l'intenzione di ricandidarsi, alcuni hanno sottolineato⁵²⁷ che Putin potrebbe sfruttare il Consiglio di Stato per mantenere le redini del potere pur non ricoprendo la carica di Presidente, seguendo l'esempio del presidente del Kazakistan, Nursultan Nazarbayev, che dal 2019 continua di fatto a guidare il Paese essendo a capo del Consiglio di Sicurezza nazionale.

Parallelamente alla riforma costituzionale, gli ultimi mesi hanno visto un ulteriore rafforzamento dei tratti autoritari del regime: il Cremlino, infatti, ha reagito allo scoppio della pandemia di COVID-19 con l'adozione di misure fortemente lesive delle libertà e dei diritti dei cittadini. La Federazione Russa si è aggiunta relativamente tardi al novero dei Paesi affetti dall'epidemia di COVID-19, con i primi 1,000 casi registrati ufficialmente solo il 27 marzo 2020⁵²⁸. La situazione, tuttavia, è precipitata rapidamente e agli inizi di maggio la Russia è diventata il secondo Paese al mondo per numero di casi⁵²⁹. La gestione della pandemia da parte delle autorità è stata inizialmente disordinata e incoerente, con messaggi contraddittori che hanno contribuito a trasmettere una percezione distorta dell'emergenza. Ad esempio, il 26 marzo il portavoce del Cremlino Dmitri Peskov ha negato, nel corso di una conferenza stampa, che ci fosse una pandemia in corso, mentre Tatyana Golikova, a capo della task force russa per il coronavirus, assicurava pubblicamente a Putin che il servizio sanitario russo era perfettamente in grado di affrontare la situazione⁵³⁰. Alla fine di marzo, lo stesso Putin dichiarava pubblicamente⁵³¹ che la Russia era riuscita a fermare la diffusione del virus e che la situazione era sotto controllo grazie alle misure preventive adottate – principalmente, la chiusura dei confini con la Cina. A pochi giorni di distanza da queste dichiarazioni, tuttavia, la versione ufficiale delle autorità è radicalmente mutata: in un discorso rivolto alla nazione, Putin ha ammesso l'impossibilità di impedire la diffusione

⁵²⁷ E. TEAGUE, *Russia's Constitutional Reforms of 2020*, op.cit.;

⁵²⁸ Free Russia Foundation, *Authoritarian response to the pandemic. Cases of China, Iran, Russia, Belarus and Hungary*, edited by Vladislav Inozemtsev, June 2020, p.39

⁵²⁹ Interfax News Agency, *Russia Advances to the Second Rank Worldwide in COVID-19 Cases* [Россия вышла на второе место в мире по числу случаев COVID-19], (website; in Russian) www.interfax.ru

⁵³⁰ A. TROIANOVSKI, *Putin's Bleak Covid-19 Admission: "We Don't Have Much to Brag About"*, in *The New York Times*, 13 April 2020

⁵³¹ M. ILYUSHINA, *Why does Russia, population 146 million, have fewer coronavirus cases than Luxembourg?*, in *CNN*, 23 March 2020

del virus⁵³², chiedendo alla popolazione di comprendere la complessità della situazione e di rimanere a casa. Le misure implementate dal Cremlino, inizialmente blande⁵³³, sono diventate sempre più stringenti con l'aggravarsi della pandemia, arrivando a prevedere fino a sette anni di carcere per chi non rispettava la quarantena e portando all'arresto di quanti erano accusati di diffondere false informazioni sulla gestione del coronavirus da parte del governo⁵³⁴. Per assicurare il rispetto delle misure di quarantena, Mosca ha impiegato un controverso sistema di riconoscimento facciale attraverso l'uso di videocamere di sorveglianza, sviluppato negli ultimi cinque anni e introdotto nel gennaio 2020 – prima ancora dello scoppio della pandemia⁵³⁵. La decisione di Putin, nel maggio 2020, di devolvere ai governatori regionali la responsabilità della gestione locale della pandemia – senza assegnare loro i fondi per farlo e dopo aver progressivamente ridimensionato i loro poteri nel corso degli anni – ha destato ulteriori perplessità. Infine, la scelta di tenere comunque la già menzionata consultazione popolare sulle modifiche costituzionali nonostante la pandemia è stata fortemente criticata dalle opposizioni, che il Cremlino ha cercato di soffocare con il risultato di appannare ancora di più l'immagine della Federazione Russa. Emblematico è stato, in questo senso, il caso di Alexei Navalny, figura di spicco dell'opposizione al regime di Putin, che all'indomani del referendum di luglio ha ribadito l'intenzione di non riconoscerne l'esito⁵³⁶, esortando i suoi sostenitori a scendere in piazza a protestare e, nei mesi seguenti, è stato oggetto di un tentato avvelenamento del quale lo stesso Navalny ha accusato i servizi segreti russi⁵³⁷. Il tentato avvelenamento di

⁵³² M. ILYUSHINA, *The Kremlin sends mixed messages on coronavirus as Russian cases spiral*, in *CNN*, 26 March 2020

⁵³³ Il governo ha inizialmente chiesto ai cittadini di rimanere a casa, ma anziché parlare di auto-isolamento la misura è stata presentata come una settimana – retribuita - di vacanza dal lavoro. Il risultato è stato un vertiginoso aumento degli assembramenti in strada e nei luoghi pubblici nella settimana dal 28 marzo al 5 aprile.

⁵³⁴ Tra i vari episodi, nell'aprile 2020 le autorità hanno arrestato la dottoressa Anastasia Vasilyeva, la quale aveva sottolineato le criticità della risposta del governo alla pandemia e le debolezze del sistema sanitario russo. Amnesty International, *Russia: Authorities detain doctor who exposed flaws in COVID-19 response*, 3 April 2020, www.amnesty.org

⁵³⁵ P. REEVELL, *How Russia is using facial recognition to police its coronavirus lockdown*, in *Abcnews*, 30 April 2020

⁵³⁶ Al Jazeera, *Russians clear way for Putin to extend his rule until 2036*, 2 July 2020, www.aljazeera.com

⁵³⁷ Dopo essere stato ricoverato d'urgenza a Tomsk in gravi condizioni di salute il 20 agosto 2020, Navalny è stato trasferito - su richiesta dei suoi familiari – in un ospedale di Berlino. A settembre, le analisi svolte da un laboratorio specializzato delle Forze Armate Tedesche hanno dimostrato che

Navalny è stato ampiamente condannato dai Paesi europei e dagli Stati Uniti⁵³⁸, nonché dalla Nato⁵³⁹ e dall'Unione Europea⁵⁴⁰. L'Unione ha chiesto⁵⁴¹ alle autorità russe di collaborare con l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche al fine di svolgere un'analisi imparziale e trasparente della vicenda e ha imposto sanzioni nei confronti di sei persone fisiche e un'entità ritenute coinvolte nel tentato assassinio di Navalny. Le autorità russe hanno negato ogni legame con il tentato assassinio di Navalny, accusando quest'ultimo di lavorare per i servizi segreti americani⁵⁴² e procedendo con il suo arresto, non appena l'oppositore è rientrato a Mosca il 17 gennaio 2021⁵⁴³. L'arresto di Navalny⁵⁴⁴ ha generato in Russia un'ondata di proteste⁵⁴⁵: in tutto il Paese, la popolazione è scesa in strada a manifestare contro l'arresto dell'oppositore, considerato illecito e arbitrario, incontrando la dura reazione delle autorità che hanno proceduto con oltre 5000

il malore di Navalny era stato provocato da un tentativo di avvelenamento, del quale Navalny stesso ha accusato le autorità russe.

⁵³⁸ C. TASSINARI, *Navalny avvelenato, Merkel guida UE e NATO: "Vogliamo risposte da Putin"*, in *Euronews*, 4 settembre 2020, www.euronews.com

⁵³⁹ North Atlantic Treaty Organization, *Press release 2020(71), Statement by the North Atlantic Council on the poisoning of Alexei Navalny*, 4 September 2020

⁵⁴⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato stampa, Russia: dichiarazione dell'Alto Rappresentante a nome dell'UE sull'avvelenamento di Alexei Navalny*, 3 settembre 2020. Si veda anche European Parliament, *Resolution on the situation in Russia: the poisoning of Alexei Navalny*, 17 September 2020

⁵⁴¹ *COUNCIL IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/1480 of 14 October 2020 implementing Regulation (EU) 2018/1542 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons*, on *Official Journal of the European Union*, Vol.63, 15 October 2020

⁵⁴² Reuters, *Kremlin says Navalny works with CIA after he accuses Putin of poisoning*, 1 October 2020

⁵⁴³ The Guardian, *Alexei Navalny: Court orders 30-day detention until parole review*, 18 January 2021

⁵⁴⁴ Al quale è seguito quello della moglie, Yulia, il 23 gennaio 2021.

⁵⁴⁵ Mosca e San Pietroburgo, le due città maggiori, hanno registrato il maggior numero di arresti ma non sono state le uniche città ad essere attraversate dalle proteste, che sono giunte fino a Novosibirsk e Krasnoyarsk in Siberia, o Yekaterinburg sui monti Urali. Le proteste che hanno avuto luogo a Mosca il 23 gennaio sarebbero le più grandi verificatesi negli ultimi sette anni. Secondo diverse testate giornalistiche, oltre 100.000 persone hanno partecipato alle proteste in più di 100 città russe. A Yakutsk, in Siberia, 300 persone si sono riunite a manifestare nonostante le temperature raggiungessero i -50°C.

arresti⁵⁴⁶. L'Unione Europea, attraverso una dichiarazione⁵⁴⁷ rilasciata dall'Alto Rappresentante il 18 gennaio 2021, ha duramente condannato l'arresto di Navalny, chiedendone l'immediato rilascio e invitando le autorità russe ad indagare urgentemente sulla questione del suo tentato avvelenamento. L'Alto Rappresentante ha chiesto anche il rilascio dei giornalisti e dei cittadini detenuti per aver espresso il proprio sostegno all'oppositore, sottolineando che "La detenzione conferma una continua tendenza negativa di riduzione dello spazio per l'opposizione, la società civile e le voci indipendenti nella Federazione Russa"⁵⁴⁸.

La repressione del dissenso, il mancato rispetto di alcuni diritti fondamentali - che pure sono formalmente riconosciuti e tutelati dalla costituzione - e l'assenza di media liberi e indipendenti sono tra gli elementi che, nel 2020, hanno portato l'organizzazione non governativa statunitense *Freedom House* a classificare la Federazione Russa come Paese "non libero"⁵⁴⁹: il Cremlino controlla – direttamente o attraverso compagnie controllate dallo Stato – tutte le reti televisive, oltre a numerose testate giornalistiche e stazioni radiofoniche. I media non direttamente controllati dallo Stato, che spesso mantengono i propri quartieri generali all'estero, sono costretti all'auto censura da frequenti arresti, raid della polizia e minacce ai giornalisti⁵⁵⁰, nonostante la costituzione riconosca e tuteli la libertà di espressione, di pensiero e parola⁵⁵¹. Allo stesso modo, la libertà di religione, riconosciuta formalmente dalla costituzione⁵⁵², non viene di fatto rispettata: le autorità

⁵⁴⁶ Human Rights Watch, *Russia: Police Detain Thousands in Pro-Navalny Protests*, 25 January 2021

⁵⁴⁷ Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa, *Russia: dichiarazione dell'Alto Rappresentante a nome dell'UE sull'arresto di Alexei Navalny al suo rientro a Mosca*, 18 gennaio 2021

⁵⁴⁸ *Ibidem*

⁵⁴⁹ Freedom House, *Freedom in the world 2020: Russia*, www.freedomhouse.org

⁵⁵⁰ Nel 2020, l'organizzazione non governativa *Reporters Without Borders* ha classificato la Federazione Russa come 149esima su 180 Paesi in relazione alla libertà di stampa (World Press Freedom Index)

⁵⁵¹ Constitution of the Russian Federation, Article 29: "Everyone shall be guaranteed the freedom of ideas and speech; The propaganda or agitation instigating social, racial, national or religious hatred and strife shall not be allowed. The propaganda of social, racial, national, religious or linguistic supremacy shall be banned."

⁵⁵² Constitution of the Russian Federation, Article 28: "Everyone shall be guaranteed the freedom of conscience, the freedom of religion, including the right to profess individually or together with other any religion or to profess no religion at all, to freely choose, possess and disseminate religious and other views and act according to them."

continuano a discriminare alcune minoranze religiose⁵⁵³ abusando delle norme che puniscono l'estremismo⁵⁵⁴, anche se queste non si rendono colpevoli di violenze di alcun tipo⁵⁵⁵. Recentemente, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha duramente criticato⁵⁵⁶ la Federazione Russa per i frequenti arresti e la persecuzione di giornalisti, attivisti politici e difensori dei diritti umani, sottolineando che in quanto Stato membro dell'organizzazione e firmatario della CEDU è obbligata al rispetto della libertà di espressione e di associazione⁵⁵⁷. Dall'ingresso della Federazione Russa nel Consiglio d'Europa al 2019, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso ben 2551 giudizi⁵⁵⁸ che accertavano una violazione della CEDU, anche se – come abbiamo avuto modo di approfondire nelle pagine precedenti – la Corte costituzionale russa ha dichiarato, in una decisione del 2015⁵⁵⁹, che la Federazione Russa può rifiutarsi di eseguire le decisioni della Corte di Strasburgo in contrasto con la costituzione e, come abbiamo visto, gli emendamenti costituzionali del 2020 hanno riportato la questione in primo piano destando le critiche della Commissione di Venezia. Se fino a qualche anno fa *Freedom House* classificava la Federazione Russa tra i “regimi ibridi”, attualmente la definisce come un vero e proprio autoritarismo. In Russia, il divario tra la costituzione formale - che sembra riconoscere i principi della *rule of law*, della separazione dei poteri e del rispetto dei diritti umani - e la costituzione vivente - che calpesta apertamente questi valori - è aumentato

⁵⁵³ Tra le minoranze discriminate rientrano i testimoni di Geova: secondo *Human Rights Watch*, almeno 285 testimoni di Geova erano sotto processo o indagine in Russia nel 2019.

⁵⁵⁴ SOVA Center for Information and Analysis and Article 19, *Rights in extremis: Russia's anti-extremism practices from an international perspective*, 2019: “In Russia, the concept of ‘extremism’ is applied very broadly: it is an umbrella term, which is used to conflate various types of activity. [...] it also includes types of expression which must not be restricted under international human rights standards, such as historical debate or blasphemy. The prohibitions on these types of expression are contained in several legislative acts, in particular the Law on Counteraction to Terrorism, the Law on Combating Extremist Activity, the Criminal Code, and the Code of Administrative Offences”

⁵⁵⁵ Human Rights Watch, *World Report 2020. Russia: events of 2019*, www.hrw.org

⁵⁵⁶ Statement by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *The Russian authorities should end continuous judicial harassment of human rights defenders*, 30 September 2020

⁵⁵⁷ Rispettivamente tutelate dagli articoli 10 e 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1957

⁵⁵⁸ https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2019_ENG.pdf, Violations by article and by State 1959-2019, European Court of Human Rights. I giudizi che accertavano una violazione della CEDU da parte della Svezia, ad esempio, sono stati solo 61 nello stesso arco di tempo, mentre quelli contro la Norvegia 34.

⁵⁵⁹ Constitutional Court of the Russian Federation, Judgement n.21-P/2015, 14 July 2015

progressivamente nel corso degli anni, specialmente nell'ultimo ventennio sotto la presidenza di Vladimir Putin. Nonostante la costituzione del 1993 si ispirasse chiaramente ai principi del costituzionalismo di matrice liberale, come abbiamo avuto modo di approfondire è difficile che i valori caratteristici di una specifica famiglia giuridica vengano esportati in un ordinamento che a quella famiglia giuridica non appartiene. La concezione strumentale della legge, la teoria dell'unitarietà e della verticalità del potere in base al centralismo democratico e la nozione paternalistica dello Stato sono elementi che, sommati ad una scarsa coscienza politica e ad una società civile sottosviluppata, rendevano la neonata Federazione Russa inadatta a recepire davvero i valori del costituzionalismo liberale ai quali la costituzione del 1993 tentava di ispirarsi. Sebbene la Federazione Russa non sia uno Stato membro dell'Unione Europea al pari dell'Ungheria e non sia sottoposta agli stessi vincoli, è comunque tenuta al rispetto dei vincoli derivanti dalla sua appartenenza al Consiglio d'Europa e da ulteriori obblighi internazionali, essendo parte di numerose convenzioni sulla tutela dei diritti umani⁵⁶⁰.

⁵⁶⁰ La Federazione Russa è obbligata al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali da diversi vincoli esterni, essendo firmataria della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e avendo ratificato ben 13 trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani (tra cui la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 e i due Patti delle Nazioni Unite del 1966, sulla tutela dei diritti civili e politici e sulla tutela dei diritti economici, sociali e culturali). La lista di tutti i trattati sui diritti umani ratificati dalla Federazione Russa è disponibile presso il sito dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

Capitolo 4 – Comparazione e prospettive future

4.1 Ungheria e Federazione Russa a confronto

4.1.1 I punti di contatto

Come abbiamo avuto modo di approfondire nei precedenti capitoli, Ungheria e Federazione Russa hanno condiviso importanti porzioni di storia e, negli ultimi 10 anni, stanno conoscendo sviluppi simili che l'opinione pubblica internazionale ha a più riprese evidenziato⁵⁶¹, sostenendo in particolare che l'Ungheria di Orbán stia prendendo a modello l'autoritarismo di Putin nel suo allontanamento dai valori del costituzionalismo europeo. Effettivamente, sono diversi i punti di contatto tra la “democrazia illiberale”⁵⁶² promossa da Orbán e la “democrazia sovrana” (*suverennaja demokracija*) di Putin. Vladislav Surkov, ex dirigente dell'Amministrazione Presidenziale di Putin e ideologo del partito Russia Unita (*Edinaja Rossija*), ha fornito un'elaborazione compiuta del progetto putiniano di “democrazia sovrana”. Nel 2019, Surkov ha dichiarato che la svolta impressa da Putin è di tale portata che “tra molti anni la Russia sarà ancora lo stato di Putin, così come la Francia moderna continua a chiamarsi la Quinta Repubblica di De Gaulle”⁵⁶³. Il principale merito che viene riconosciuto a Putin dai suoi sostenitori è quello di aver garantito stabilità al Paese: dopo l'incertezza e il caos della transizione negli anni di Eltsin, Putin ha “fermato con determinazione” il “decadimento impossibile, innaturale e astorico della Russia”, consentendole di tornare al suo “stato naturale [...], quello di una grande, crescente e radicata comunità di nazioni”⁵⁶⁴. Abbiamo visto come lo strapotere del presidente russo, nel sistema delineato dalla costituzione del 1993, fosse originariamente giustificato dalle

⁵⁶¹ M. ROACHE, *Is Hungary Mimicking Putin's Authoritarianism?*, in *New Internationalist*, 1 May 2018; *L'incontro Putin-Orbán: ecco perché solleva sospetti nell'UE*, 30 ottobre 2019, www.euronews.com; Z. VÉGH, *Hungary's "Eastern Opening" policy toward Russia: ties that bind?*, in *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol.24, N.1-2, 2015, pp.47-65

⁵⁶² L'espressione “democrazia illiberale” era stata già utilizzata da Sartori negli anni '50 (G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, p.228). Sul concetto di democrazia illiberale si vedano anche A. SPADARO, *Dalla democrazia costituzionale alla democrazia illiberale fino alla democrazia*, in *DPCE Online*, vol.44, n.3, ottobre 2020 e F. RANIOLO, *Verso le democrazie illiberali e oltre*, in *DPCE Online*, 3/2020, ottobre 2020

⁵⁶³ In un articolo pubblicato sulla *Nezavisimaya Gazeta* l'11 febbraio 2019. Stralci dell'articolo di Surkov sono stati ripubblicati, in traduzione, da *Il Foglio* (M. FLAMMINI, *La nuova dottrina Putin spiegata da uno dei suoi consiglieri*, su *Il Foglio*, 13 febbraio 2019)

⁵⁶⁴ *Ibidem*

circostanze della transizione e dall'esigenza di riportare ordine in una situazione di profonda crisi, caratterizzata prima dallo scontro tra il centro e la periferia, poi dal collasso dell'URSS e, nell'ambito della neonata Federazione Russa, dal contrasto tra esecutivo e legislativo. Negli anni di Putin, invece, lo strapotere del presidente sembra trovare giustificazione nell'obiettivo della stabilità e della riconquista della posizione di preminenza⁵⁶⁵ che, storicamente, la Russia sente di meritare. Anche Orbán ha presentato tra gli obiettivi del suo progetto di “democrazia illiberale”, esposto per la prima volta nel 2014⁵⁶⁶ ed enunciato pubblicamente a più riprese⁵⁶⁷, quello di conquistare al Paese una posizione di rilievo e di potere nello scacchiere geopolitico europeo: in un discorso del 2019, Orbán ha promesso di rendere l'Ungheria tra i cinque Paesi migliori in cui vivere e lavorare in Europa entro il 2030, termine entro il quale intende anche “arrestare il declino demografico”, “rendere l'Ungheria indipendente in termini di fornitura energetica” ed “essere tra i cinque Paesi più competitivi dell'Unione Europea”⁵⁶⁸; nel medesimo discorso, Orbán ha esaltato la stabilità politica ed economica del sistema costruito a partire dal 2010, ricordando che il suo governo è stato in grado di riportare in ordine le finanze statali, di ripagare i debiti contratti con la crisi, di aumentare i salari e il tasso di fertilità⁵⁶⁹. Un elemento comune alla *suverenajá demokracija* ‘putiniana’ e alla democrazia illiberale è il rifiuto del predominio ideologico dell'occidente liberale, all'insegna della riscoperta della sovranità nazionale, dell'idea di popolo, dei valori tradizionali e della religione e nel rifiuto di quel multiculturalismo ritenuto un appiattimento delle differenze che caratterizzano le nazioni. Secondo le parole di Surkov, “Quando [gli occidentali] erano ancora pazzi della globalizzazione e cicalavano di un mondo piatto senza frontiere, Mosca ricordava chiaramente che la sovranità e gli interessi nazionali contano”. La Federazione Russa non

⁵⁶⁵ *Ibidem*, “Il ruolo da protagonista assegnato al nostro paese nella storia del mondo non ci consente di lasciare il palcoscenico o di rimanere in silenzio tra la folla”; “Gli stress test che la Russia ha superato dimostrano che solo un modello di struttura politica di questo genere costituirà un mezzo efficace per la sopravvivenza e l'elevazione della nazione russa per i prossimi non solo anni, ma anche decenni, e probabilmente per tutto il prossimo secolo”.

⁵⁶⁶ C. TÓTH, *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, in *The Budapest Beacon*, 29 July 2014

⁵⁶⁷ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 29th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 28 July 2018, available on www.miniszterelnok.hu; *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2019, available on www.abouthungary.hu

⁵⁶⁸ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2019, available on www.abouthungary.hu

⁵⁶⁹ *Ibidem*

si limita a rifiutare il sistema di valori dell'Occidente liberale e globalizzato - nella ferma convinzione che la democrazia promuova "brillanti miraggi fatti per le masse" come "l'illusione della scelta, la sensazione di libertà, il sentimento di superiorità"⁵⁷⁰ – ma si presenta come un modello di vita e di valori alternativo e per molte nazioni attraente in un mondo ricco di "onnipresenti manifestazioni di de-globalizzazione, ri-sovrannizzazione e nazionalismo"⁵⁷¹. Lo stesso Putin, nel 2019⁵⁷², ha apertamente dichiarato che i liberali "cannot simply dictate anything to anyone just like they have been attempting to do over the recent decades" e che gli ideali liberali sono diventati obsoleti, essendo in conflitto con gli interessi della maggioranza della popolazione. Il medesimo rifiuto dei valori delle democrazie liberali e la proposta di una via alternativa - che passa per la riscoperta della particolarità nazionale, della tradizione e del legame di un popolo con la religione – è riscontrabile nelle parole di Orbán e nel suo progetto di democrazia illiberale. Secondo Orbán, la civiltà europea, un tempo grandiosa e potente, è ormai totalmente decaduta poiché svuotata di quelli che egli ravvisa come i quattro "spiriti" propri di ogni civiltà - lo spirito della religione, lo spirito delle arti creative, lo spirito della ricerca e quello dell'imprenditorialità. L'Europa avrebbe infatti rigettato le sue stesse radici cristiane e soffocato la creatività con la censura e la dittatura del *politically correct*, sarebbe stata superata nel campo della ricerca dagli Stati Uniti e dalla Cina e avrebbe, infine, sostituito lo spirito dell'imprenditorialità con quello della burocrazia e con le regolamentazioni dell'attività economica imposte da Bruxelles. A fronte del decadimento della civiltà europea, Orbán propone il riconoscimento dell'Europa Centrale come regione economicamente e politicamente forte e stabile, dotata di valori e tradizioni diversi da quelli dell'Europa Occidentale⁵⁷³, e di rispettare alcuni diritti che spetterebbero non solo a questa regione, ma anche a tutti gli altri Stati europei; in particolare, secondo Orbán, ogni nazione europea avrebbe il diritto di difendere la propria cultura cristiana e di rigettare l'ideologia del multiculturalismo⁵⁷⁴, di difendere il modello di famiglia tradizionale, di tutelare i settori

⁵⁷⁰ M. FLAMMINI, *La nuova dottrina Putin spiegata da uno dei suoi consiglieri*, op.cit.

⁵⁷¹ *Ibidem*: "Non c'è davvero nulla di male nell'immagine proposta della democrazia occidentale (...) ma gli occidentali iniziano a girare la testa alla ricerca di altri modelli e modi di esistenza. E vedono la Russia."

⁵⁷² *Vladimir Putin says liberalism has 'become obsolete'*, in *Financial Times*, 28 June 2019

⁵⁷³ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2019: "We have now the opportunity to, in the coming years, build up Europe's large, strong and secure political and economic region: Central Europe"

⁵⁷⁴ *Ibidem*: "Every European country has the right to defend its Christian culture, and the right to reject the ideology of multiculturalism"

economici nazionali di importanza strategica, di proteggere i propri confini e rifiutare l'immigrazione⁵⁷⁵. L'Europa Centrale, e con essa l'Ungheria, rifiuta di accogliere il globalismo e il liberalismo come l'unica strada possibile proponendo una via alternativa, quella della “democrazia cristiana” – che è anche, come Orbán si è premurato di sottolineare, innegabilmente e orgogliosamente illiberale⁵⁷⁶. Infatti, a differenza della democrazia liberale che promuove la costruzione di una “società aperta”, la democrazia cristiana propone un'Europa con solide fondamenta cristiane; alla concezione della famiglia come “forma di coabitazione opzionale e fluida”⁵⁷⁷ la democrazia cristiana contrappone la famiglia tradizionale come base della nazione e unione tra uomo e donna; contro l'assenza di confini della società aperta, che permette agli immigrati di “rimpiazzare prontamente gli europei”⁵⁷⁸, la democrazia cristiana propone la difesa dei confini nazionali e il ruolo dello Stato come garante della sicurezza. Tutti questi elementi, come ha sottolineato lo stesso Orbán, fanno della democrazia cristiana una democrazia per definizione “illiberale”; eppure, è proprio questa l'alternativa che l'Ungheria di Orbán si propone di offrire, con orgoglio⁵⁷⁹, sostenendo: “*we Central Europeans claim that there is life beyond globalism, which is not the only path*”⁵⁸⁰. Orbán ha denunciato, inoltre, l'inadeguatezza dei leader europei, dimostrata dalla loro incapacità di “difendere l'Europa dall'immigrazione”, sostenendo che “l'élite europea ha fallito, e la Commissione europea

⁵⁷⁵ *Ibidem*: “every country has the right to defend the traditional family model, and is entitled to assert that every child has the right to a mother and a father”; “every Central European country has the right to defend the nationally strategic economic sectors and markets which are of crucial importance to it”; “every country has the right to defend its borders, and it has the right to reject immigration”

⁵⁷⁶ G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in DPCE Online, 3/2020

⁵⁷⁷ *Ibidem*: “[In today's open-society Europe] the family has been transformed into an optional, fluid form of cohabitation”

⁵⁷⁸ *Ibidem*: “In today's open-society Europe there are no borders; European people can be readily replaced with immigrants”

⁵⁷⁹ A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n.2, 2019, p.584; D'Atena mette in evidenza la definizione dello Stato illiberale elaborata da Orbán nel già citato discorso del 2014: “il nuovo Stato che noi stiamo edificando in Ungheria è uno Stato illiberale, uno Stato non-liberale, il quale non respinge i principi fondamentali del liberalismo come la libertà e i pochi altri che potrei elencare, ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale”.

⁵⁸⁰ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2019

è il simbolo di questo fallimento”⁵⁸¹; pur dovendo ricoprire il ruolo di guardiana dei trattati, secondo Orbán la Commissione è un organo che manca di imparzialità, che sostiene esclusivamente le idee liberali e avversa i Paesi dell’Europa Centrale⁵⁸².

Un ulteriore punto di contatto tra la democrazia illiberale e la *suverenajna demokracija* di Putin consiste in una concezione estremamente paternalistica del ruolo dello Stato. Come abbiamo avuto modo di approfondire nel secondo capitolo, la Legge Fondamentale ungherese del 2011 è stata oggetto di diverse critiche per queste ragioni: a differenza di quanto avviene in uno stato democratico, dove l’idea di bene comune è decisa dai cittadini, da alcune disposizioni della costituzione ungherese emerge la convinzione che sia lo Stato a dover imporre la sua concezione di bene comune. Come abbiamo già notato, sono diversi gli articoli⁵⁸³ della costituzione del 2011 da cui emerge una concezione paternalistica del rapporto tra lo Stato e il cittadino. Allo stesso modo, la cultura politica russa è caratterizzata da una concezione paternalistica dell’autorità statale che ha sempre trovato espressione e realizzazione in costituzione e che deriva, plausibilmente, dal tradizionale rapporto tra governanti e governati che, in Russia, ha sempre visto i secondi dipendere da e affidarsi a un capo, nella figura dello zar prima, del leader sovietico dopo, e del Presidente dal 1993 ad oggi. La costituzione russa del 1993 prevede, ad esempio, che la maternità, l’infanzia e la famiglia debbano essere protetti dallo Stato⁵⁸⁴, e la modifica del 2020 ha specificato – all’articolo 67⁵⁸⁵ - che lo Stato deve occuparsi dei bambini e creare le condizioni necessarie al loro sviluppo spirituale, morale, fisico e intellettuale, instillando in loro senso civico e patriottismo.

⁵⁸¹ *Ibidem*

⁵⁸² *Ibidem*: “The European elite has failed, and the European Commission is the symbol of that failure; [...] today the European Commission is partisan, because it sides with the liberals. It is biased, because it is working against Central Europe.”

⁵⁸³ Abbiamo già menzionato, a tal proposito, l’articolo G, par.2 (“Hungary shall protect its citizens”) e l’articolo I, par.1, dove si legge che l’obbligo principale dello Stato è quello di proteggere i diritti fondamentali dell’uomo, implicando l’idea di un intervento statale attivo.

⁵⁸⁴ Article 38, par.1, Constitution of the Russian Federation, 1993: “Maternity, childhood and the family shall be protected by the State”. Si veda anche Article 7, par.2: “State support [shall be] ensured to the family, maternity, paternity and childhood”.

⁵⁸⁵ Article 67, par.4, Constitution of the Russian Federation: “Children shall be the most important priority of the state policy of Russia. The state shall create conditions conducive to the comprehensive spiritual, moral, intellectual and physical development of children, and to instilling in them patriotism, civic-mindedness and respect for elders. The state, giving priority to family-based care, shall assume parental responsibilities in respect of children left without guardianship”

Come abbiamo già evidenziato, la concezione paternalistica del rapporto tra governanti e governati è un elemento che, pur non essendo di per sé in contrasto con l'obiettivo della tutela dei diritti umani, è comunque in evidente contraddizione con la definizione stessa di democrazia, che implica che a determinare l'interesse comune sia il popolo e non lo Stato. Come ha sottolineato Surkov nel delineare la relazione tra governanti e governati tipica della *suverennaja demokracija*, “nel nuovo sistema, tutte le istituzioni sono subordinate al compito principale: fidarsi della comunicazione e dell'interazione del capo con i cittadini. I vari rami del potere convergono verso la personalità del leader, non essendo considerati un valore in sé e per sé, ma solo nella misura in cui forniscono una connessione con lui”⁵⁸⁶. Come alcuni hanno sottolineato⁵⁸⁷, è plausibile che sia l'Ungheria che la Federazione Russa derivino dal comune passato socialista la tendenza a considerare le istituzioni, lo Stato di diritto e gli stessi diritti fondamentali come subordinati a quella che viene indicata come ‘volontà popolare’, a quell'interesse comune che, a ben vedere, non è deciso democraticamente ma ‘suggerito’ dalla pubblica autorità. Il rifiuto dei valori liberali comporta, del resto, un ripensamento del rapporto tra l'individuo e la collettività: agli occhi dei sostenitori della democrazia illiberale (o sovrana), la società liberale è caratterizzata dalla competizione e dall'individualismo estremo, dalla “sfiducia e l'invidia, utilizzate dalla democrazia come fonti prioritarie di energia sociale”⁵⁸⁸. Secondo tale interpretazione, l'individuo della società liberale e globalista mette sé stesso e i propri bisogni dinanzi a quelli della comunità, laddove invece un sistema basato sulla famiglia e sul concetto di comunità ribalta questo rapporto. Abbiamo già evidenziato come diverse disposizioni della Costituzione ungherese del 2011 riflettano la concezione appena descritta, prevedendo ad esempio (articolo XIX, par.3) la possibilità di commisurare l'assistenza statale all'utilità dell'attività svolta dal soggetto per la comunità o tutelando il diritto al lavoro (articolo XII) ma definendolo, al contempo, come dovere del cittadino, in obbligo di contribuire all'arricchimento della comunità. La nozione di democrazia illiberale descritta da Orbán, che pone la famiglia tradizionale a fondamento della stessa nazione, trova pieno riconoscimento nella Legge fondamentale del 2011 - come abbiamo avuto modo di

⁵⁸⁶ M. FLAMMINI, *La nuova dottrina Putin spiegata da uno dei suoi consiglieri*, op.cit.

⁵⁸⁷ F. DELFINO, *La democrazia “illiberale”: il modello di democrazia “sovrana” in Russia e di democrazia “cristiana” in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie* (NAD), n.2/2019, pp.46-60

⁵⁸⁸ M. FLAMMINI, *La nuova dottrina Putin spiegata da uno dei suoi consiglieri*, op.cit.

osservare - con l'articolo L che tutela la famiglia come "base della sopravvivenza della Nazione", "incoraggia l'impegno ad avere figli" e, in seguito alle modifiche intervenute nel 2020, specifica che "la madre è donna e il padre è uomo". Una delle modifiche apportate alla costituzione della Federazione Russa dalla riforma del 2020 è stata la definizione del matrimonio (articolo 72) come "unione di un uomo e una donna"⁵⁸⁹. Elemento comune alla democrazia illiberale di Orbán e alla *suverennaja demokracija* è, come abbiamo accennato, la riscoperta della tradizione religiosa come parte integrante dell'identità nazionale. La modifica costituzionale del 2020 è intervenuta a modificare la storica laicità del costituzionalismo russo dichiarando, nell'articolo 67, che la Federazione Russa preserva "*the memory of the ancestors who gave us ideals and faith in God*"⁵⁹⁰, mentre abbiamo già sottolineato come la Legge Fondamentale ungherese del 2011 contenga numerosi riferimenti alle radici cristiane dell'Ungheria - soprattutto nel preambolo⁵⁹¹, dove alla religione cristiana viene riconosciuto il ruolo di preservare la nazione ("*We recognise the role of Christianity in preserving nationhood*"⁵⁹²).

Negli ultimi anni, l'Ungheria di Orbán e la Federazione Russa di Putin hanno riformato la rispettiva legislazione sui media in senso fortemente restrittivo, generando le critiche della Commissione di Venezia⁵⁹³ e di diverse organizzazioni non governative⁵⁹⁴ che hanno

⁵⁸⁹ European Commission for Democracy through Law, *Russian Federation, Law of the Russian Federation Amending the Constitution of the Russian Federation on Improving the Regulation of Certain Aspects of the Organization and Functioning of Public Authority*, Opinion n.992/2020, 9 September 2020

⁵⁹⁰ Nuovo articolo 67, par.2, Costituzione della Federazione Russa: "The Russian Federation, united by a thousand-year history, preserving the memory of the ancestors who gave us ideals and faith in God, as well as continuity in the development of the Russian state, shall recognize the historical unity of the state."

⁵⁹¹ La costituzione del 2011 si apre affermando con orgoglio le radici cristiane dell'Ungheria ("We are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago")

⁵⁹² National avowal, Fundamental Law of Hungary, 2011

⁵⁹³ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of Press and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary*, Opinion n.798/2015, 22 June 2015; European Commission for Democracy through Law, *Opinion on Federal Law N.129-FZ of the Russian Federation on Amending Certain Legislative Acts (FEDERAL LAW ON UNDESIRABLE ACTIVITIES OF FOREIGN AND INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS)*, Opinion n.814/2015, 13 June 2016

⁵⁹⁴ Ad esempio, *Freedom House* ha osservato un declino progressivo nella libertà di stampa in Ungheria conseguentemente all'approvazione del pacchetto sui media, mentre *Article 19* e la *Hungarian Civil Liberties Union* hanno definito le leggi ungheresi sui media "*infamous*". Carenze

sottolineato evidenti violazioni della libertà di pensiero ed espressione. In particolare, la legislazione ungherese sui media è stata oggetto di numerose critiche in relazione alla scarsa indipendenza politica del *Media Council* (l'agenzia di regolamentazione), alla concentrazione di poteri in mano a quest'organo, alle sanzioni ingiustificatamente elevate contro giornalisti e gli organi di stampa, alla poca chiarezza nella regolamentazione dei contenuti, all'inadeguata tutela delle fonti giornalistiche e al controllo governativo dei mezzi di informazione. In un parere del 2015, la Commissione di Venezia ha duramente criticato la legislazione ungherese sui media in vigore dal 2010, raccomandandone la revisione. In particolare, la Commissione ha specificato che la definizione dei contenuti mediatici illegali debba rispondere al principio di proporzionalità, chiarendo che non tutti i contenuti che *potrebbero* arrecare danno all'ordine costituzionale, alla morale pubblica o alla dignità sono da ritenersi illegali; ha raccomandato una maggiore trasparenza⁵⁹⁵ nei criteri che portano il *Media Council* ungherese a determinare l'illegalità di un contenuto mediatico e a imporre sanzioni, per eliminare i rischi dell'incertezza nell'applicazione delle leggi sui media; ha ricordato che le sanzioni che intaccano fortemente il normale funzionamento dei mezzi di informazione dovrebbero costituire una misura estrema da imporre, ad esempio, dopo molteplici ammonimenti⁵⁹⁶. Infine, la Commissione ha raccomandato di garantire una maggiore rappresentatività nella composizione del *Media Council*, assicurando che in esso siedano i rappresentanti dei principali gruppi sociali o politici, e di revisionare le procedure per la nomina del suo presidente in modo da ridurre la concentrazione dei poteri in una sola figura e da assicurare la neutralità politica dell'organismo⁵⁹⁷.

Anche la legislazione russa sui media ha sollevato simili preoccupazioni in seno alla società civile e alle organizzazioni internazionali: in un parere del 2016, la Commissione di Venezia ha criticato la “Legge federale sulle attività indesiderate delle organizzazioni straniere e non governative” del 2015, evidenziando come la legge dovrebbe chiarire⁵⁹⁸ sia

nel pluralismo e nella libertà di stampa sono state evidenziate anche da *Human Rights Watch* nel suo rapporto annuale sull'Ungheria nel 2013.

⁵⁹⁵ La Commissione di Venezia ha raccomandato anche di mettere in chiaro che le corti possano ordinare la divulgazione delle fonti giornalistiche solo nei casi in cui non sia possibile ottenere le informazioni rilevanti in altri modi, e che tale divulgazione possa essere, in alcuni casi, rifiutata.

⁵⁹⁶ European Commission for Democracy through Law, Opinion n.798/2015, 22 June 2015, par.110

⁵⁹⁷ *Ibidem*

⁵⁹⁸ La Commissione di Venezia ha ricordato che, in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (ECtHR, *The Sunday Times v. the United Kingdom*, Application No. 6538/74,

la definizione di “organizzazione non-governativa” che i criteri che il Procuratore generale utilizza per inserire le organizzazioni straniere o internazionali nella lista di organizzazioni “indesiderate”⁵⁹⁹. I criteri di inclusione delle ONG nella suddetta lista, infatti, sono formulati in maniera estremamente vaga: in base all’articolo 5 della Legge federale del 2015, vengono inserite nella lista le ONG che minacciano “*the foundation of the constitutional order of the Russian Federation, the country’s defence capability, or the security of the State*”⁶⁰⁰. Inoltre, sebbene le ONG non abbiano, ragionevolmente, il diritto di diffondere qualsiasi genere di contenuto, le conseguenze derivanti dal loro inserimento nella suddetta lista non rispondono, secondo la Commissione di Venezia, al principio di proporzionalità e vengono attivate allo stesso modo per tutte le organizzazioni, indipendentemente dalle ragioni che portano il Procuratore generale a definirle “indesiderate” – ragioni che, tra l’altro, il Procuratore non sarebbe neanche tenuto a comunicare, in base alla Legge federale in questione. La Commissione ha evidenziato, inoltre, che l’entità sproporzionata delle sanzioni, unitamente alle criticità evidenziate, potrebbe costituire un deterrente per il dibattito pubblico e la partecipazione civica della popolazione.

La presenza di organizzazioni non governative - che dialogano con la pubblica autorità pur rimanendo da questa indipendenti - è un elemento fondamentale delle società democratiche moderne, consentendo ai cittadini di associarsi liberamente e di perseguire i propri obiettivi. La Federazione Russa ha ratificato entrambi i Patti delle Nazioni Unite del 1966 – sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali – che le impongono il rispetto della libertà di espressione e di associazione. La libertà di associazione è inoltre un prerequisito essenziale per il godimento di altre libertà, essendo fortemente interconnessa alla libertà di espressione, alla libertà di religione, al diritto alla privacy, al divieto di discriminazione, ecc. Come ha sottolineato la Commissione di Venezia, la libertà di associazione è alla base di una società moderna e pluralistica costituendo un “barometro degli standard di tutela dei

26 April 1979), una norma non può essere considerata legge se non è formulata con precisione tale da consentire al cittadino di regolare la sua condotta di conseguenza.

⁵⁹⁹ L’inclusione delle organizzazioni nella lista comporta il divieto di svolgere le proprie attività nel territorio della Federazione Russa e di stabilirvi i propri quartieri generali o delle sedi operative; il divieto di diffondere materiale – anche attraverso internet – e la sospensione del diritto di organizzare delle manifestazioni pubbliche o prenderne parte; il divieto di utilizzare conti bancari se non per pagare debiti o compensazioni (si veda a proposito European Commission for Democracy through Law, Opinion n.814/2015, 2016).

⁶⁰⁰ Article 5, Federal Law n.129-FZ (Federal Law on Undesirable Activities of Foreign and International non-governmental organizations)

diritti umani e del livello di democrazia in un Paese”⁶⁰¹, e negli ultimi anni tanto l’Ungheria quanto la Federazione Russa hanno ristretto tale libertà deteriorando il godimento di altri diritti fondamentali.

Infine, abbiamo accennato come sia in Ungheria⁶⁰² che nella Federazione Russa⁶⁰³ la pandemia di Covid-19 abbia rappresentato un’occasione per accentuare ulteriormente i tratti illiberali e autoritari⁶⁰⁴ del sistema politico e costituzionale⁶⁰⁵. Entrambi i Paesi hanno portato avanti delle importanti riforme costituzionali⁶⁰⁶ – sulla cui urgenza si potrebbe effettivamente dibattere – proprio nel pieno della pandemia, quando il rispetto delle misure di sicurezza e distanziamento sociale rendeva più difficile – se non del tutto impossibile in quanto legalmente proibito – protestare pubblicamente contro gli emendamenti. Se il

⁶⁰¹ European Commission for Democracy through Law, Opinion n.814/2015, 2016, par.7

⁶⁰² G. FIENGO, A. CIRCOLO, *Il rispetto della rule of law al tempo del Covid-19: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria e la nuova legge elettorale polacca*, in DPCE Online, 8 aprile 2020

⁶⁰³ A. DI GREGORIO, *L'emergenza coronavirus in Russia. Poteri, fonti, responsabilità*, in DPCE Online 2020/2, 9 luglio 2020

⁶⁰⁴ P. KALINICHENKO, E. MOSKOVKINA, *Russia. With Scepter and Corona*, in *Verfassungsblog*, 23 May 2020

⁶⁰⁵ Numerosi sono i contributi della dottrina italiana e straniera al riguardo. Vale sicuramente la pena segnalare il portale *Comparative Covid Law* (www.comparativecovidlaw.it/), che grazie all’impegno della comunità di comparatisti italiani raccoglie documenti e analisi sulle misure adottate dai vari Paesi in risposta alla pandemia. Si vedano anche l’*ebook* curato da L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it-Osservatorio Covid-19*, aggiornato al 5 maggio 2020, e N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Si segnalano, per uno sguardo d’insieme sulle misure di emergenza adottate nel corso della pandemia e i loro effetti sul funzionamento delle democrazie, il simposio *COVID-19 and States of Emergency*, coordinato da J.Grogan per *Verfassungsblog* e *Democracy Reporting International* e lo studio *Impacts of COVID-19 on Justice Systems* condotto dal *Global Access to Justice Project* e consultabile presso www.globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/.

⁶⁰⁶ Come abbiamo visto nel secondo capitolo, dopo aver proclamato nuovamente lo stato di pericolo ai sensi dell’articolo 53 il 3 novembre 2020, il governo ungherese ha presentato al Parlamento tre disegni di legge che non riguardavano in alcun modo la pandemia e che sono state elaborate senza alcuna consultazione pubblica. Una delle tre proposte di legge era un pacchetto di modifiche costituzionali (nono emendamento alla Legge Fondamentale ungherese), che il Parlamento ha approvato il 15 dicembre. Come abbiamo approfondito, invece, nel quarto capitolo, Putin aveva proposto una riforma costituzionale al parlamento alla fine di gennaio 2020 (prima dello scoppio della pandemia di coronavirus), ma non ha rinunciato alla questione nonostante la situazione di emergenza e ha comunque fissato la consultazione popolare sulla riforma (in realtà non contemplata dalla procedura di modifica della costituzione) per l’estate 2020.

Cremlino ha scelto di non proclamare mai un vero e proprio “stato di emergenza”⁶⁰⁷ – che, implicando in Russia l’intervento dell’esercito, rischiava di apparire come un tentativo di colpo di Stato militare⁶⁰⁸ - abbiamo visto che il governo di Orbán ha in un primo momento proclamato lo “stato di pericolo”⁶⁰⁹, disciplinato dall’articolo 53 della costituzione, e ha in seguito proclamato un ordinamento giuridico speciale non previsto dalla costituzione, lo “stato di allerta epidemiologica”, che gli ha di fatto permesso di adottare misure di emergenza⁶¹⁰ che possono comportare la restrizione del godimento di determinati diritti⁶¹¹ – come la libertà di movimento o di assemblea – senza dover ottenere l’approvazione parlamentare⁶¹². Mentre in Ungheria l’ulteriore involuzione autoritaria⁶¹³ nel corso della pandemia si è svolta attraverso i poteri straordinari che la costituzione attribuisce all’esecutivo in uno stato di pericolo – poteri, come abbiamo visto, amplificati e svincolati dal controllo parlamentare grazie al cosiddetto *Authorization Act* e alla proclamazione dello stato di allerta epidemiologica, niente affatto regolamentato - in Russia il Presidente godeva già, come abbiamo notato nel terzo capitolo, di poteri pressoché illimitati. Nell’ambito della gestione della pandemia, pertanto, in Russia non si è posto il problema dello squilibrio tra poteri, poiché la costituzione presentava già dal 1993 un forte sbilanciamento verso la figura del Presidente. Nonostante per l’Ungheria si ponesse,

⁶⁰⁷ La proclamazione dello stato di emergenza in Russia avrebbe inoltre comportato la possibilità di invocare la “forza maggiore” come causa di sospensione o denuncia di ogni contratto o obbligazione, nonché l’obbligo per il governo federale e per i governi locali di fornire ai cittadini tutti gli aiuti materiali ed economici necessari alla sopravvivenza.

⁶⁰⁸ V. INOZEMTSEV, *Russia, in Authoritarian Response to the Pandemic: cases of China, Iran, Russia, Belarus and Hungary*, edited by V. INOZEMTSEV, Free Russia Foundation, June 2020, p.46

⁶⁰⁹ K. KOVÁCS, *Hungary’s Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers*, in *Verfassungsblog*, 6 April 2020

⁶¹⁰ Si segnala un interessante studio sugli effetti dell’emergenza sanitaria sul rispetto della *rule of law* nei diversi ordinamenti europei, intitolato *The Rule of Law Stress Test – EU Member States’ Responses to Covid-19*, realizzato da *Democracy Reporting International* il 19 maggio 2020 (www.democracy-reporting.org); per un bilancio generale sulla solidarietà europea ai tempi della pandemia si veda C. BERGONZINI, *L’Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2020, dicembre 2020, pp.761-778

⁶¹¹ P. PASSAGLIA, *Emergenza sanitaria e diritti. Una prospettiva comparata*, in DPCE Online 2020/3

⁶¹² Abbiamo visto come già durante lo stato di pericolo il Parlamento ungherese (con l’*Act XII of 2020 on the Containment of Coronavirus* del 30 marzo 2020, anche detto *Authorization Act*) avesse autorizzato il governo a prorogare *sine die* lo stato di pericolo, concedendo *a priori* la sua approvazione a tutti gli atti governativi adottati durante questo stato di emergenza.

⁶¹³ P. DE SENA, *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *SidiBlog*, 7 aprile 2020

invece, la questione del rispetto della separazione dei poteri nell'ambito di uno stato di emergenza, abbiamo visto che Orbán è stato in grado di scavalcare ogni meccanismo di controllo con l'aiuto di un Parlamento che, dominato dalla maggioranza conservatrice a supporto del governo, ha direttamente rinunciato al ruolo di controllo che la costituzione gli attribuiva sui decreti governativi nel corso dello stato di pericolo. Il fatto che uno Stato democratico membro dell'Unione Europea (tenuto non solo dai trattati ma dalla sua stessa costituzione al rispetto della separazione dei poteri, della *rule of law* e dei diritti fondamentali) sia stato in grado di aggirare in maniera così evidente ed impunita i limiti costituzionali ottenendo esiti paragonabili a quelli di un regime – la Russia - che è stato a più riprese definito autoritario, antidemocratico e super-presidenziale è quantomeno allarmante⁶¹⁴. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, in Russia la questione delle misure autoritarie anti-covid e delle riforme costituzionali effettuate nel corso della pandemia si è intrecciata alla repressione dell'opposizione politica con il tentato avvelenamento e l'arresto dell'oppositore di Putin Alexei Navalny, le cui vicende hanno occupato un posto di primo piano nel dibattito pubblico internazionale generando un'ondata di proteste che hanno coinvolto circa 100 città russe risultando in più di 5000 arresti. La questione dell'arresto di Navalny e della dura repressione delle proteste pubbliche da parte delle autorità russe ha destato le critiche di numerosi governi⁶¹⁵ e delle stesse istituzioni europee⁶¹⁶. Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione⁶¹⁷ con cui ha definito

⁶¹⁴ G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in DPCE Online, v.44, n.3, ottobre 2020

⁶¹⁵ Ad esempio, Jean-Yves Le Drian, Ministro degli Esteri francese, ha dichiarato: “*I find this authoritarian drift very disturbing [...] I find the questioning of the rule of law, through these collective and preventive arrests, intolerable*”. I Ministri degli Esteri lettone, estone e lituano hanno dichiarato: “*All of us in the EU must be decisive in imposing restrictive measures against Russian officials responsible for arrests*”. Anche il Dipartimento di Stato americano ha condannato duramente la repressione delle proteste in Russia (“*We call on Russian authorities to release all those detained for exercising their universal rights and for the immediate and unconditional release of Alexei Navalny. [...] The United States strongly condemns the use of harsh tactics against protesters and journalists this weekend in cities throughout Russia*”).

⁶¹⁶ Abbiamo già citato la dichiarazione con cui il 18 gennaio 2021 l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, ha condannato l'arresto di Navalny a nome dell'Unione (Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa, *Russia: dichiarazione dell'Alto Rappresentante a nome dell'UE sull'arresto di Alexei Navalny al suo rientro a Mosca*, 18 gennaio 2021), chiedendo alla Russia di rilasciare immediatamente l'oppositore e tutti i cittadini arrestati in seguito alle proteste.

⁶¹⁷ European Parliament, *Resolution on the arbitrary arrest and detention of Alexei Navalny*, 19 January 2021

l'avvelenamento e l'arresto di Navalny “come un attacco contro la democrazia e il pluralismo politico nella Federazione russa”⁶¹⁸ e ha manifestato la preoccupazione dell'Unione rispetto alle modifiche costituzionali del 2020, che costituirebbero “un ennesimo preoccupante sviluppo che dimostra come la politica del Cremlino nei confronti della società civile russa rimarrà oppressiva”⁶¹⁹. Il 2 febbraio 2021, Navalny è stato condannato a 3 anni e 5 mesi di carcere⁶²⁰ per una condanna ricevuta nel 2014⁶²¹, destando ulteriori critiche da parte dell'UE⁶²² e dei governi europei⁶²³.

4.1.2 Le differenze

Se le similitudini appena evidenziate, che negli ultimi anni hanno avvicinato l'Ungheria di Viktor Orbán e la Federazione Russa di Vladimir Putin, risultano così preoccupanti è perché i due Paesi presentano differenze cruciali in termini di vincoli esterni e di cultura politica e giuridica, appartenendo a quelle che abbiamo identificato nei capitoli precedenti come due famiglie giuridiche profondamente diverse.

Abbiamo visto che Ungheria e Federazione Russa hanno condiviso una porzione importante di storia, quando la Repubblica Popolare Ungherese era uno Stato satellite dell'allora Unione Sovietica. Tuttavia, come pure abbiamo avuto modo di approfondire, prima che l'Armata Rossa liberasse l'Ungheria dagli occupanti nazisti sostituendosi a questi ultimi e imponendo la formazione di un regime sovietico satellite, l'Ungheria e la Russia avevano sperimentato un passato profondamente diverso. Pur essendo state entrambe, per secoli, parte di un impero – zarista l'uno, austro-ungarico l'altro –

⁶¹⁸ *Ibidem*, punto 3

⁶¹⁹ *Ibidem*, punto 11

⁶²⁰ M. FLAMMINI, *Navalny è stato condannato*, su *Il Foglio*, 3 febbraio 2021

⁶²¹ Teoricamente, Navalny è stato condannato per aver violato la libertà vigilata che gli era stata imposta da una precedente sentenza del 2014, che lo condannava per frode nel caso Yves Roche. Il tribunale distrettuale di Simonovsky (Mosca) ha sostituito la pena condizionale con 3,5 anni di reclusione, il 2 febbraio 2021.

⁶²² L'Alto Rappresentante dell'Unione ha dichiarato la condanna di Navalny “contraria agli impegni internazionali della Russia in materia di Stato di diritto e libertà fondamentali”.

⁶²³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Nota della Farnesina – Navalny*, 2 febbraio 2021: “Si è appresa con costernazione la notizia della condanna di Aleksey Navalny ad una lunga pena detentiva; condanna originata da un processo già definito “arbitrario e manifestamente irragionevole” dalla Corte europea dei Diritti Umani. La detenzione di Navalny, dopo l'avvelenamento con agente chimico dell'agosto scorso, conferma la tendenza alla soppressione dei diritti fondamentali nella Federazione Russa.”

l'appartenenza dell'Ungheria ad un'area geopolitica sì peculiare ma a tutti gli effetti *europea* aveva garantito il formarsi di una cultura politica e giuridica tipicamente europea, influenzata dagli ideali illuministi della rivoluzione francese e dai moti del 1848 (che ebbero luogo anche in Ungheria). Al contrario, sebbene gli ideali dell'Illuminismo fossero giunti fino in Russia influenzando, come abbiamo visto, la formazione del costituzionalismo russo già dagli anni di Caterina II, la corrente liberale del costituzionalismo fece fatica ad affermarsi sul conservatorismo da un lato e sugli ideali socialisti e anarchici dall'altro, con il risultato che le prime concessioni avanzate dallo zar giunsero solo nel 1906, con l'istituzione della Duma. Non va dimenticato inoltre che, pur avendo conosciuto la democrazia nell'unica, effimera occasione dell'esperimento del conte Mihály Károlyi nel 1918-1919, l'Ungheria rappresentò il primo caso di aperta ribellione al predominio di Mosca con la rivoluzione del 1956, che pur risolvendosi in un nulla di fatto costituì un episodio fondamentale in occasione del quale emerse che la cultura politica e costituzionale ungherese era in realtà profondamente diversa da quella sovietica. La rivoluzione del '56 dimostrava l'esistenza di una società civile politicizzata, attiva e vicina ad un sistema di valori che contrastava, almeno in parte, con quello promosso (o meglio, imposto) da Mosca. Come abbiamo visto, grazie al "*goulash communism*" di Kádár l'Ungheria poté sperimentare, nonostante il fallimento della rivoluzione del '56, un grado di apertura e di liberalizzazione certamente maggiore rispetto a quello conosciuto dalle altre repubbliche satelliti o sovietiche in quegli stessi anni. Kádár riuscì a portare avanti un esperimento originale e alternativo di comunismo, basato su un certo grado di tolleranza del dissenso interno (o, se non altro, sull'accettazione della neutralità politica dei cittadini) e su alcuni elementi di liberalizzazione⁶²⁴ economica introdotti con le riforme del Nuovo Meccanismo Economico a partire dal '68. Al contrario, come abbiamo avuto modo di approfondire nel capitolo precedente, la repressione del dissenso interno in URSS era all'ordine del giorno dai tempi delle grandi purghe staliniane. La denuncia dei crimini di Stalin, generando inizialmente grandi speranze, non aveva affatto portato ad un allentamento della pressione politica o a maggiori libertà per i cittadini sovietici; in Unione Sovietica ogni richiesta di cambiamento, pluralismo o maggiori libertà dovette scontrarsi con la durissima e ferma repressione delle autorità, che arrestarono o esiliarono

⁶²⁴ Come abbiamo visto nel secondo capitolo, tra le riforme implementate vi fu l'abolizione della pianificazione centralizzata obbligatoria, la possibilità per le singole imprese di determinare il livello dei salari, l'affiancamento dell'imposizione verticale del prezzo con il dialogo orizzontale tra le imprese.

intellettuali⁶²⁵ e attivisti e costrinsero allo scioglimento le poche organizzazioni della società civile per la tutela dei diritti umani⁶²⁶. Pur avendo sperimentato una dittatura comunista per anni, pertanto, Ungheria e Russia giunsero al momento di passaggio della transizione democratica portando con sé un bagaglio diverso. Da un lato, la società civile ungherese – che per secoli si era formata sotto l’influenza delle idee costituzionali europee e liberali e che non era stata sottoposta ad una repressione inflessibile negli anni del comunismo – riuscì a riorganizzarsi in breve tempo sotto partiti nuovi e vecchi che, come abbiamo visto, si riunirono a formare una Tavola Rotonda dell’Opposizione già nel marzo dell’89. In Ungheria, la società civile aveva iniziato ad organizzarsi attivamente sin dalla fine degli anni ’70, sia con attività clandestine come la pubblicazione di opere e opuscoli in funzione anti regime che con vere e proprie manifestazioni pacifiche – come quelle organizzate a Budapest dal movimento pacifista *Dialogus*, che riuscì ad aprire un dialogo sulla pace e sui diritti umani coinvolgendo diverse organizzazioni⁶²⁷. A metà degli anni ’80, il coinvolgimento pubblico della popolazione ungherese iniziò a crescere e ad assumere forme più organizzate, ad esempio attraverso le commemorazioni di eventi cruciali per la storia costituzionale ungherese come i moti rivoluzionari del 1848 o del 1956, o le proteste contro le condizioni delle minoranze ungheresi in Slovacchia e Transilvania⁶²⁸. Dall’altro, invece, la società civile russa – fortemente sottosviluppata dopo aver subito la dura repressione delle autorità centrali negli anni del comunismo e comunque abituata ad una visione paternalistica del potere – faticò a gestire una transizione che, dominata dal caos e dal duplice contrasto tra centro e periferia prima e tra esecutivo e legislativo poi, fu caratterizzata dal conflitto anziché dal dialogo. Come abbiamo avuto modo di constatare negli scorsi capitoli, la transizione democratica si è svolta secondo modalità radicalmente diverse nei due Paesi, con esiti evidentemente differenti. La transizione democratica ungherese è stata spesso presa a modello dalla dottrina e dagli studiosi della democratizzazione come esempio di transizione consensuale, legittima e non violenta,

⁶²⁵ Abbiamo fatto l’esempio di Solženicyn, che nel 1974 fu esiliato nella Germania Ovest e privato della cittadinanza sovietica, e di Sacharov, che nel 1980 fu arrestato durante una manifestazione contro l’invasione sovietica dell’Afghanistan e deportato a Gorky, dove rimase in esilio fino al 1987

⁶²⁶ Fu il caso, ad esempio, del Gruppo d’Azione per la Difesa dei Diritti Umani fondato nel 1969 e costretto a sciogliersi dieci anni dopo, nel ’79, o del Moscow Helsinki Group, che avrebbe ripreso le sue attività solo nel 1989.

⁶²⁷ M. BERNHARD, *Civil society and democratic transition in East Central Europe*, in *Political Science Quarterly*, Vol.108, N.2, 1993, pp.307-326

⁶²⁸ G. REVESZ, *Perestroika in Eastern Europe, Hungary’s Economic Transformation*, Boulder, CO: Westview press, 1990

basata sul dialogo tra le varie parti della società civile e in particolare condotta attraverso lo strumento delle Tavole Rotonde Nazionali cui presero parte il partito comunista e i vari partiti dell'opposizione. Il metodo consensuale ha consentito, in Ungheria, una transizione ordinata che ha visto la partecipazione attiva della società civile, garantendo stabilità, legittimità e continuità nello sviluppo giuridico, poiché si è preferito modificare per intero la vecchia costituzione comunista piuttosto che approvarne una nuova.

Al contrario, la transizione democratica in Russia ha seguito il modello della rottura della continuità costituzionale ed è stata caratterizzata primariamente dal drastico conflitto tra Presidente e Parlamento, come abbiamo approfondito nel capitolo precedente. Pertanto, a differenza di quanto avvenne in Ungheria, in Russia la costituzione democratica non fu l'esito di una riforma quanto, piuttosto, di una "rivoluzione" costituzionale, e la transizione democratica si configurò come un gioco a somma zero con lo scontro tra due diversi rami del potere e due visioni contrapposte del futuro del Paese, anziché come un gioco a somma positiva come avvenne in Ungheria. Questa differenza cruciale nelle modalità della transizione, unitamente alla presenza, in Russia, di una società civile poco sviluppata con partiti politici essenzialmente deboli, in cui la trasformazione democratica - non adeguatamente preparata in anticipo - portò ad una crisi di legittimazione e a profonde divisioni della classe dirigente, determinò esiti molto diversi nei due Paesi. In particolare, le modalità conflittuali della transizione in Russia influirono negativamente sul consolidamento democratico, determinando una sfiducia cronica della popolazione verso la democrazia stessa e si tradussero, nella nuova costituzione, in un forte sbilanciamento dell'equilibrio dei poteri in favore del Presidente, giustificato dalla situazione caotica ed emergenziale. Infatti, malgrado la costituzione russa del '93 proclamasse principi quali la separazione dei poteri e lo Stato di diritto, di fatto legittimava il Presidente a controllare e scavalcare gli altri organi dello Stato, attribuendogli uno strapotere che lo avvicinava più agli zar o ai leader sovietici che non ai presidenti delle democrazie occidentali ed europee. Se all'indomani della transizione la Russia di Eltsin proseguì sul cammino di un super presidenzialismo che nel nuovo millennio, con l'ascesa di Vladimir Putin, sarebbe diventato sempre più vicino ad un autoritarismo, la neonata Repubblica Ungherese si volgeva ad ovest - e lo faceva ormai da qualche anno, essendo stata il primo Paese del blocco sovietico ad accedere al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale nel

1982⁶²⁹. All'indomani della transizione, l'Ungheria guardava all'Europa come ad un modello di stabilità, benessere e migliori condizioni di vita - elemento che spiega la delusione e l'ondata di euroscetticismo generata dalle conseguenze negative della liberalizzazione economica e dell'adeguamento ai parametri imposti da Bruxelles. Infatti, come sottolineava il memorandum presentato dall'Ungheria con la richiesta di accesso nel 1994, per il Paese il ritorno all'Europa non era solo una "necessità storica"⁶³⁰, ma l'unica alternativa possibile a fronte delle tante difficoltà generate dal passaggio all'economia di mercato. Ad ogni modo, l'integrazione europea non portava con sé solo la promessa di migliori condizioni di vita ma era un esito naturale, un ripristino delle condizioni originarie piuttosto che un cambiamento di rotta innovativo: gli anni del socialismo, infatti, erano visti come una parentesi anomala nella storia di un Paese che si sentiva europeo non solo dai tempi dell'Impero austro-ungarico, ma dalla nascita stessa del Regno convertito al cattolicesimo da re Stefano I nell'anno 1000.

Infatti, la differenza principale e più profonda tra l'Ungheria e la Federazione Russa sta nell'appartenenza dei due Paesi a due famiglie giuridiche caratterizzate da un sistema di valori costituzionali, da una concezione della legge e da una visione del rapporto tra governati e governanti radicalmente diversi. Ricorrendo alla classificazione delle famiglie giuridiche proposta da Mattei e Monateri⁶³¹, che hanno raggruppati gli ordinamenti giuridici sulla base del criterio di "prevalenza" (*fuzzy*), è possibile ricondurre l'Ungheria alla famiglia giuridica a egemonia professionale (*rule of professional law*) e la Federazione Russa alla famiglia a egemonia politica (*rule of political law*). Come abbiamo approfondito negli scorsi capitoli, gli ordinamenti appartenenti alla famiglia giuridica a egemonia professionale - che è espressione della tradizione giuridica occidentale e riunisce tutti gli ordinamenti di *civil law* e *common law* - sono caratterizzati dalla netta distinzione tra la componente tecnico-giuridica e quella politica. Il diritto, pienamente secolarizzato, è concepito come una sfera autonoma rispetto alla morale e alla religione, finalizzata alla soluzione delle controversie sulla base di regole generali e astratte alle quali sono soggetti tanto i governanti quanto i governati. Al contrario, la famiglia giuridica a egemonia politica

⁶²⁹ L'Ungheria divenne poi membro del Consiglio d'Europa nel 1990, dell'OCSE nel 1996 e della NATO nel 1999.

⁶³⁰ *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997, DOC/97/13, "For Hungary, joining this process and using the achievements of European integration to carry out fully its social and economic modernization is a historical necessity. It is also a unique possibility, for which there is no real alternative"

⁶³¹ U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997

raccoglie provvisoriamente quegli ordinamenti in transizione nei quali, proprio in virtù delle circostanze transitorie, la sfera del diritto e quella della politica non sono nettamente distinte. Come abbiamo approfondito nel terzo capitolo, l'odierna Federazione Russa presenta delle caratteristiche che porterebbero a ricondurla proprio a questo tipo di famiglia giuridica, frutto del retaggio sovietico e della stessa transizione democratica, caotica e conflittuale, che hanno imposto una concezione strumentale della legge e una concentrazione dei poteri giustificata dalle circostanze transitorie. La differenza fondamentale tra gli ordinamenti appartenenti a queste due famiglie giuridiche sta nella concezione della legge, che negli ordinamenti a egemonia professionale è vista come una garanzia dei diritti fondamentali del singolo (ponendo un limite alle azioni individuali e a quelle del potere politico parimenti sottoposto al rispetto della legge) mentre negli ordinamenti a egemonia politica è considerata uno strumento del potere politico. Come abbiamo avuto modo di approfondire, la concezione strumentale della legge era un elemento caratteristico del costituzionalismo sovietico, trovando giustificazione nella dottrina marxista-leninista che vede il diritto come parte della sovrastruttura e, quindi, espressione della classe sociale dominante. È chiaro che, partendo da queste premesse, la legge non venisse considerata come un limite esterno all'azione politica ma piuttosto come uno strumento per la realizzazione degli obiettivi della classe al potere, assumendo una valenza negativa se emanazione della borghesia capitalistica e positiva se emanazione della classe lavoratrice. Prima ancora dell'affermazione del diritto come strumento della classe dominante da parte del marxismo-leninismo, comunque, non va dimenticato che per secoli l'Impero russo aveva conosciuto la legge come emanazione della volontà dello zar, svincolata da ogni genere di controllo; sebbene le idee del costituzionalismo liberale-europeo fossero giunte fino in Russia, queste non riuscirono mai, evidentemente, a fare breccia nella concezione ormai consolidata del diritto come sfera indistinta dalla politica. L'equilibrio instaurato dalla rivoluzione bolscevica e dalla nascita dell'URSS era, per definizione, transitorio: i metodi repressivi e autoritari dei bolscevichi trovavano giustificazione nella necessità di passare per la fase provvisoria della *dittatura* del proletariato, che la dottrina marxista-leninista ravvisava come propedeutica alla realizzazione del comunismo e di una società senza classi. L'elemento della transizione giustificava non solo la concezione strumentale della legge ma anche la concentrazione dei poteri, che se ai tempi dell'URSS era diretta conseguenza della concezione unitaria del potere (direttamente emanato dalla classe lavoratrice e da questa esercitato attraverso i Soviet) nella costituzione del '93 è principalmente frutto delle dinamiche conflittuali della

transizione democratica. Il collasso dell'URSS e il conflitto tra Presidente e Parlamento, culminato addirittura nell'occupazione militare di quest'ultimo nel 1993, delinearono una situazione di emergenza in cui il Presidente, che esercitava poteri straordinari su autorizzazione del parlamento già dall'autunno del 1991, si pose come garante della stabilità e dell'ordine. Come abbiamo notato, il ruolo centrale del Presidente e lo sbilanciamento dei poteri a favore di quest'ultimo sono stati mantenuti e rafforzati a partire dall'ascesa di Putin alla presidenza, nel 2000. Nella Russia di Putin, la legge continua ad essere impiegata per realizzare obiettivi politici e ad essere arbitraria e strumentale anziché imparziale e prevedibile⁶³²: basterebbe citare le parole dello stesso Putin, che ha definito la *rule of law* come mera “*compliance with existing legislation*” giustificando la repressione di una manifestazione pubblica organizzata senza il permesso ufficiale delle autorità locali⁶³³, per dimostrare l'interpretazione distorta che in Russia viene data al concetto di Stato di diritto. La stessa Commissione di Venezia ha ammonito contro i rischi di un concetto puramente formale della *rule of law*, sottolineando che i concetti di “*rule by law*”, “*rule by the law*” e “*law by rules*” sono solo interpretazioni distorte e inesatte del concetto di *rule of law*, che implica un sistema di leggi certe e prevedibili in cui ognuno ha il diritto di essere trattato dalle pubbliche autorità con dignità, uguaglianza e razionalità in conformità alle leggi, nonché il diritto di contestare le decisioni pubbliche dinanzi a tribunali indipendenti e imparziali attraverso un giusto processo⁶³⁴.

La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha individuato gli elementi centrali della nozione di *rule of law*, identificandoli con il principio di legalità, la certezza del diritto, il divieto di arbitrarità, l'accesso alla giustizia dinanzi a corti indipendenti e imparziali, il rispetto dei diritti umani e il principio di non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge⁶³⁵. La nozione di *pravovoe gosudarstvo* promossa sia da Gorbachev che da Putin ed equivalente, letteralmente, ad uno “Stato basato sulla legge”, non è sufficiente a realizzare

⁶³² M. POPOVA, Putin-style Rule of Law and the Prospects for Change, in *Daedalus*, N.146 (2), spring 2017, pp.64-74

⁶³³ Vladimir Putin cited in “*Vladimir Putin: dayu vam chestnoye partiinoe slovo*”, *Kommersant.ru*, August 30, 2010, <http://kommersant.ru/doc/1495411>: “Listen, all our opponents clamor for the rule of law. What is the rule of law? It is compliance with existing legislation. What does existing legislation say about marches? You need to obtain authorization from the local authorities. You got one? Go ahead and demonstrate. If you didn't, you don't have the right to demonstrate.”

⁶³⁴ European Commission for Democracy through Law, *Rule of Law Checklist*, Study n.711/2013, 18 March 2016, par.15

⁶³⁵ *Ibidem*, par.18

il rispetto degli elementi fondamentali della *rule of law*. Il sistema legale della Russia di Putin è stato spesso descritto come un sistema duale⁶³⁶ nel quale la legge viene impiegata per risolvere i casi considerati meno importanti, mentre viene facilmente manipolata e aggirata nei casi che toccano gli interessi della classe dirigente. Come alcuni studiosi hanno sottolineato, in Russia “la giustizia è possibile e addirittura probabile, ma non è assicurata”⁶³⁷, nella piena violazione del principio della certezza del diritto, della garanzia dell’accesso alla giustizia e del principio di non discriminazione. La legge viene ancora utilizzata come uno strumento del potere politico⁶³⁸ e la forbice tra le disposizioni costituzionali (la costituzione formale) e la loro effettiva attuazione (la costituzione vivente) è stata a più riprese denunciata da studiosi, organizzazioni internazionali e attori della società civile. Leggi federali come quelle sulle organizzazioni straniere o quelle anti-estremismo violano la libertà di associazione; la libertà di espressione è oppressa dalla normativa contro i discorsi di istigazione all’odio e, in particolare, da una serie di modifiche del Codice Penale⁶³⁹, realizzate nel 2014, che hanno aggravato le misure sanzionatorie contro chi è accusato di estremismo. Nel 2016, la cosiddetta “legge Yarovaya”⁶⁴⁰ contro le attività terroristiche ha ulteriormente ristretto la libertà di espressione ampliando i poteri di controllo del governo sulle comunicazioni private⁶⁴¹, oltre a restringere l’attività dei predicatori religiosi. Come abbiamo già accennato, la Federazione Russa è ormai considerata un regime non libero dall’organizzazione non governativa statunitense *Freedom House*⁶⁴², è stata classificata 149esima su 180 Paesi per libertà di stampa nel 2020

⁶³⁶ K. HENDLEY, *Assessing the Rule of Law in Russia*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol.14, n.2, 2006, pp.347-392

⁶³⁷ *Ibidem*, p.351

⁶³⁸ M. POPOVA, *Putin-style Rule of Law and the Prospects for Change*, *op.cit.*

⁶³⁹ Le modifiche sono state introdotte con la Legge federale n.375 del 7 luglio 2014; l’articolo 282 (emendato) del Codice Penale russo, che proibisce l’istigazione all’odio anche quando non è coinvolta alcuna forma di violenza, prevede ora una pena detentiva più elevata - così come altri articoli che sanzionano simili comportamenti. Le modifiche del Codice Penale hanno inoltre esteso la definizione di “istigazione al terrorismo”; l’istigazione al terrorismo attraverso social media e mass media è punibile con 7 anni di carcere.

⁶⁴⁰ Così chiamata da Irina Yarovaya, deputata della Duma di Stato con il partito di Putin (Russia Unita) che è stata tra i creatori di questa legge.

⁶⁴¹ Alle compagnie telefoniche veniva chiesto di conservare ed eventualmente rendere disponibili alle autorità tutte le conversazioni, i messaggi e le immagini scambiati dagli utenti. Ai servizi di comunicazione criptata come Telegram, WhatsApp e Skype veniva chiesto di fornire al governo la chiave di crittografia per accedere alle conversazioni degli utenti.

⁶⁴² Freedom House, *Freedom in the world 2020: Russia*, www.freedomhouse.org

in base al *World Press Freedom Index* elaborato dall'ONG *Reporters sans Frontières*⁶⁴³ ed è frequentemente criticata da organizzazioni internazionali e della società civile per le continue violazioni dei diritti fondamentali⁶⁴⁴.

All'indomani della difficile transizione democratica, la Federazione Russa ha abbracciato i valori del costituzionalismo liberale di matrice occidentale nella sua nuova costituzione - proclamando principi quali la *rule of law*, la separazione dei poteri o il rispetto dei diritti fondamentali - probabilmente con diverse finalità: garantire legittimazione popolare al nuovo ordinamento, scongiurare un ritorno al passato sovietico, ottenere riconoscimento internazionale da parte delle democrazie occidentali, partecipare attivamente alla vita della comunità internazionale anche grazie all'accesso a organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa, del quale la Russia è membro dal 1996.

Tuttavia, le evidenti discrepanze tra costituzione formale e costituzione vivente hanno svuotato di significato molte delle disposizioni costituzionali⁶⁴⁵, dimostrando che difficilmente una costituzione può realizzare un sistema di valori, pur ispirandovisi apparentemente, se quei valori non sono effettivamente radicati nella cultura politica, giuridica e costituzionale dell'ordinamento in questione. Come abbiamo visto, l'appartenenza di Russia e Ungheria a due famiglie giuridiche diverse spiega le strade diverse intraprese dai due Paesi all'indomani della transizione e, di conseguenza, i diversi vincoli ai quali questi sono attualmente sottoposti. Se da un lato, come abbiamo visto, essendo membro dell'Unione Europea l'Ungheria è tenuta al rispetto dei valori su cui l'Unione si fonda ("rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze", art.2 TUE), a ben vedere anche la Federazione Russa è tenuta al rispetto di questi principi: da un lato, è obbligata al rispetto dei diritti fondamentali

⁶⁴³ Reporters sans Frontières, *Russia – Stifling atmosphere for independent journalists*, www.rsf.org

⁶⁴⁴ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Statement: The Russian authorities should remedy the long-standing problem of undue restrictions to freedom of assembly, freedom of expression and press freedom*, 6 July 2020

⁶⁴⁵ L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in DPCE numero speciale maggio 2019, pp.421-446, sottolinea come fosse diffusa la convinzione della consequenzialità tra l'adozione di una costituzione formale e il processo di consolidamento democratico, una convinzione che ha "generato illusioni e promesse che la mancata ovvero incerta ovvero parziale convergenza dell'attuazione materiale della Costituzione verso principi, valori e diritti sanciti dal testo costituzionale formale ha frequentemente deluso o eluso" (p.422)

dai numerosi trattati internazionali ratificati in materia⁶⁴⁶ - oltre che dalle norme di diritto internazionale cogente, al pari di ogni altro Stato; dall'altro, essendo membro del Consiglio d'Europa dal 1996, la Federazione Russa è tenuta al rispetto della *rule of law*, che è un prerequisito per l'accesso all'organizzazione in base all'articolo 3 dello Statuto e rientra, insieme alla libertà individuale e a quella politica, tra i “*principles which form the basis of all genuine democracies*” in base al Preambolo dello stesso. Come dimostrano la situazione attuale e gli sviluppi degli ultimi vent'anni, tuttavia, questi vincoli esterni non sono stati mai ravvisati come un effettivo limite invalicabile dalla Russia super-presidenziale di Putin, che si è a più riprese rifiutata di eseguire delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa e che ha addirittura introdotto in costituzione – con la riforma del 2020 – la possibilità di non applicare le decisioni di organismi internazionali se giudicate in contrasto con la costituzione.

Dunque, anche se in linea teorica l'Ungheria e la Federazione Russa sarebbero tenute ad osservare vincoli esterni che impongono loro il rispetto dei principi del costituzionalismo liberale, in pratica entrambi i Paesi stanno scavalcando questi obblighi da anni, violando ripetutamente quegli stessi principi e seguendo simili sviluppi in senso illiberale che, come abbiamo accennato, destano allarme per una ragione in particolare: se da un lato la mancata osservanza dei valori del costituzionalismo liberale non sorprende molti osservatori nel caso della Federazione Russa - in virtù del fatto che il Paese non ha mai, evidentemente, assimilato quei valori, appartenendo ad una famiglia giuridica molto distante rispetto a quella in cui il costituzionalismo liberale si è formato e radicato –, dall'altro un simile comportamento da parte dell'Ungheria risulta incredibile e preoccupante alla luce della sua appartenenza ad un'area costituzionale, quella europea, che si riconosce nel patrimonio comune di valori pienamente radicati nella famiglia giuridica a egemonia professionale. In altre parole, a risultare incomprensibile e inquietante non è tanto il fatto che un Paese violi i principi del costituzionalismo liberale – al cui rispetto è tenuto da vincoli esterni e dalla sua stessa costituzione – quanto piuttosto il fatto che a farlo sia un Paese in cui quei principi

⁶⁴⁶ Abbiamo visto che la Federazione Russa è firmataria della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ha ratificato ben 13 trattati internazionali sulla tutela dei diritti umani (tra cui la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 e i due Patti delle Nazioni Unite del 1966, sulla tutela dei diritti civili e politici e sulla tutela dei diritti economici, sociali e culturali). La lista di tutti i trattati sui diritti umani ratificati dalla Federazione Russa è disponibile presso il sito dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

sembravano pienamente radicati, in virtù della sua appartenenza ad una determinata famiglia giuridica e area costituzionale. L'involuzione illiberale dell'Ungheria e le evidenti somiglianze con gli sviluppi conosciuti dalla Federazione Russa, che appartiene ad una famiglia giuridica così distante da quella in cui il costituzionalismo liberale si è formato e sviluppato, unitamente al fatto che anche la Polonia stia conoscendo un simile percorso, hanno assestato un duro colpo all'edificio europeo, mettendo in discussione non solo i meccanismi decisionali e gli strumenti di intervento dell'Unione – come vedremo a breve – ma anche le sue stesse fondamenta, generando dubbi importanti sull'effettiva condivisione, da parte degli Stati membri, di quel patrimonio di valori alla base dell'integrazione e dell'azione esterna dell'Unione.

4.2 Garantire il rispetto dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri: prospettive future

I recenti sviluppi in Ungheria e in Polonia, che come abbiamo visto hanno sperimentato un progressivo allontanamento dai valori della democrazia, dello Stato di diritto e della tutela dei diritti fondamentali venendo meno agli obblighi derivanti dal loro *status* di membri dell'Unione Europea, hanno generato un acceso dibattito sull'efficacia degli strumenti che l'Unione ha attualmente a disposizione per intervenire in casi di sistematica violazione dei suoi valori di base da parte di uno Stato membro. Come abbiamo avuto modo di approfondire nei capitoli precedenti, i trattati prevedono due meccanismi di intervento delle istituzioni europee nel caso in cui uno Stato membro agisca in violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE: la procedura prevista per questi specifici casi dall'articolo 7 TUE e, solo nel caso in cui la violazione si accompagni al mancato rispetto di una norma del diritto dell'Unione, il procedimento di infrazione delineato dagli articoli 258 e seguenti del TFUE. Tuttavia, come abbiamo visto, entrambi i meccanismi sono stati attivati nei confronti di questi Paesi senza risultati soddisfacenti; addirittura, in occasione dell'approvazione del bilancio pluriennale dell'Unione, negli ultimi mesi del 2020, Polonia e Ungheria sono riuscite a sfruttare il proprio potere di veto per strappare a Bruxelles importanti concessioni che hanno reso meno stringente la condizionalità democratica degli aiuti europei per far fronte all'emergenza coronavirus.

La procedura di cui all'articolo 7 TUE è stata attivata con notevole ritardo rispetto ai primi segnali di allarme provenienti dai Paesi membri in questione⁶⁴⁷: basti pensare a come, nonostante la nuova costituzione ungherese destasse preoccupazione nelle istituzioni europee dal 2011, siano trascorsi sette anni prima dell'attivazione del suddetto meccanismo nei confronti dell'Ungheria. Le istituzioni europee, infatti, sono state restie a ricorrere all'articolo 7, che è stato addirittura definito come una “*nuclear option*”⁶⁴⁸ dalla Vice-Presidente della Commissione europea. Anche una volta attivato, tuttavia, il meccanismo procede in maniera tutt'altro che celere: nel caso dell'Ungheria, come abbiamo visto, a più di due anni dall'attivazione della procedura non si è ancora giunti ad alcun risultato concreto⁶⁴⁹, al punto che il Parlamento europeo ha sottolineato, nel gennaio 2020, che “l'incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso”⁶⁵⁰. Oltre alle tempistiche particolarmente lunghe, un rilevante problema connesso al meccanismo dell'articolo 7 risiede nelle modalità decisionali: un ruolo di primo piano in tutta la procedura è svolto proprio dal Consiglio⁶⁵¹e, nonostante lo Stato membro interessato non partecipi alle votazioni e i suoi rappresentanti non siano considerati nel calcolo delle maggioranze richieste⁶⁵², è pur sempre vero che in Consiglio siedono i rappresentanti di Stati che potrebbero avere interesse a supportare lo Stato colpevole della violazione. Questo è, appunto, il caso di Ungheria e Polonia, che possono contare sul supporto reciproco e su quello che plausibilmente riceveranno dagli altri membri del Gruppo di Visegrád - Repubblica Ceca e Slovacchia.

⁶⁴⁷ Abbiamo visto che la Commissione ha chiesto di attivare la procedura ex articolo 7 TUE contro la Polonia nel dicembre 2017 e il Parlamento ha avanzato la stessa richiesta contro l'Ungheria nel settembre 2018.

⁶⁴⁸ V. REDING, *Speech: Safeguarding the Rule of Law and solving the “Copenhagen Dilemma”*. *Towards a new EU mechanism*, 22 April 2013

⁶⁴⁹ Finora, come abbiamo visto, in seguito alla risoluzione del Parlamento europeo (12 settembre 2018) che chiedeva al Consiglio di constatare l'esistenza di un rischio di violazione grave dei valori di cui all'art.2 TUE da parte dell'Ungheria, si sono solo tenute due audizioni tra il governo ungherese e il Consiglio, nel 2019, ma il Consiglio non ha ancora constatato l'esistenza del rischio di violazione.

⁶⁵⁰ European Parliament, *Resolution on ongoing hearings under article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary*, 16 January 2020

⁶⁵¹ Che, in base all'art.7 TUE (par.1 e 2) deve deliberare a maggioranza dei quattro quinti per constatare un evidente rischio di violazione dei valori dell'art.2 e all'unanimità per constatare l'esistenza della violazione, mentre in base al paragrafo 3 può deliberare, a maggioranza qualificata, la sospensione di alcuni diritti spettanti allo Stato in questione in quanto membro dell'UE.

⁶⁵² In base all'articolo 354, par.1 TFUE

Le inefficienze degli strumenti di intervento dell'Unione in caso di violazioni gravi e sistematiche dei suoi valori di base hanno alimentato un nutrito dibattito, nell'ambito del quale sono state avanzate diverse proposte di miglioramento.

Innanzitutto, le stesse istituzioni europee - a partire dalla Commissione - hanno intrapreso delle iniziative volte a migliorare la tutela dello Stato di diritto all'interno dell'Unione: nel marzo 2014⁶⁵³, in una comunicazione rivolta a Parlamento e Consiglio, la Commissione ha proposto la creazione di un nuovo quadro europeo per rafforzare lo Stato di diritto, al quale si fa solitamente riferimento come *Rule of Law Framework*. Sottolineando che “l'esperienza dimostra che non in tutte le circostanze si riesce a fronteggiare efficacemente una minaccia sistemica allo Stato di diritto negli Stati membri con gli strumenti attualmente vigenti a livello dell'Unione”⁶⁵⁴, la Commissione ha evidenziato i limiti degli strumenti a disposizione dell'Unione per assicurare il rispetto della *rule of law*: innanzitutto, il fatto che “la Commissione può avviare la procedura di infrazione soltanto se le problematiche in questione costituiscono allo stesso tempo una violazione di una specifica disposizione del diritto dell'Unione”⁶⁵⁵, quando esistono situazioni allarmanti sotto il profilo dello Stato di diritto che esulano dalla sfera di applicazione del diritto UE; in secondo luogo, la Commissione ha notato che entrambi i meccanismi – preventivo e sanzionatorio – previsti dall'art.7 richiedono una soglia di attivazione molto alta (l’“evidente rischio di violazione grave” nel primo caso e la “violazione grave e persistente” nel secondo) ponendosi come “meccanismi di ultima istanza”, mentre manca un meccanismo in grado di intervenire prima che si raggiunga quel livello di degenerazione. Pertanto, la Commissione ha manifestato “l'esigenza di un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto in quanto valore comune essenziale dell'Unione che si aggiunga alla procedura di infrazione e ai meccanismi dell'articolo 7 del TUE”⁶⁵⁶, allo scopo di trovare una soluzione con lo Stato membro in questione prima che si concretizzi un “evidente rischio di violazione grave” dei valori di base dell'UE. Il *Rule of Law Framework* prospettato dalla Commissione è appositamente rivolto alle minacce allo Stato di diritto di carattere sistemico⁶⁵⁷, per cui “devono essere minacciati l'ordinamento politico, istituzionale e/o

⁶⁵³ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”*, 11 March 2014

⁶⁵⁴ *Ibidem*

⁶⁵⁵ *Ibidem*

⁶⁵⁶ *Ibidem*

⁶⁵⁷ La Commissione ha sottolineato che il meccanismo non è, invece, concepito per essere impiegato nei casi individuali di violazione dei diritti fondamentali.

giuridico di uno Stato membro in quanto tale, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale”, e viene attivato “allorché risulta che i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce”⁶⁵⁸. La procedura delineata dalla Commissione nell’ambito del *Rule of Law Framework* consiste in tre fasi: prima di tutto, la Commissione elabora una valutazione nella quale, prendendo in considerazione le informazioni pertinenti, conclude se si stia configurando o meno una minaccia sistemica allo Stato di diritto da parte di uno Stato membro⁶⁵⁹ e rivolge a quest’ultimo un “parere sullo Stato di diritto”. Se la questione non si risolve con la prima fase della procedura, la Commissione rivolgerà una “raccomandazione sullo Stato di diritto” allo Stato membro in questione, invitandolo a risolvere le problematiche evidenziate entro un certo limite di tempo e a comunicarle le misure adottate a tal fine. Nella terza fase, infine, la Commissione controllerà l’esito della raccomandazione e, se lo Stato interessato non ha adottato provvedimenti soddisfacenti per risolvere la questione, valuterà se attivare la procedura *ex* articolo 7 TUE. Il Servizio Legale del Consiglio ha emesso un parere⁶⁶⁰ nel quale giudicava il meccanismo proposto dalla Commissione contrario al principio delle attribuzioni. Secondo il Consiglio, il solo meccanismo previsto dai trattati per affrontare le minacce allo Stato di diritto è quello delineato dall’articolo 7 e non rientra nelle competenze della Commissione rivolgere raccomandazioni agli Stati in relazione all’articolo 2 TUE. In realtà, come alcuni hanno sottolineato⁶⁶¹, il procedimento delineato dalla Commissione può essere considerato propedeutico ad una sua eventuale richiesta di attivazione dell’articolo 7, non le attribuisce poteri sanzionatori, si svolgerebbe con il coinvolgimento di Parlamento e Consiglio e a quest’ultimo spetterebbe comunque l’ultima parola seguendo gli *step* della procedura *ex* art.7. Il *Rule of Law Framework* della Commissione è stato da alcuni criticato

⁶⁵⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”*, 11 March 2014

⁶⁵⁹ Nel corso di questa fase e dell’intera procedura, come ha sottolineato la Commissione nella Comunicazione del 2014, in base all’obbligo di leale cooperazione (art.4, par.3 TUE) lo Stato interessato deve collaborare e astenersi dall’intralcio in qualsiasi modo l’iter procedurale. Parlamento e Consiglio, inoltre, verrebbero regolarmente informati nel corso di ogni fase della procedura.

⁶⁶⁰ Council of the European Union, *Commission’s Communication to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties* (Opinion of the Legal Service 10296/14), May 2014

⁶⁶¹ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, Max Planck Institute Research Paper Series, N.4/2016

per la sua inefficacia⁶⁶², mentre altri⁶⁶³ hanno evidenziato che la sua attivazione ha un potenziale di mobilitazione dell'opinione pubblica non indifferente, dal momento che la Commissione rende pubblico l'avvio del dialogo con lo Stato membro sull'esistenza di una minaccia sistemica dello Stato di diritto. L'elemento più problematico del meccanismo risiederebbe nel fatto che il coinvolgimento di un'istituzione che rappresenta gli interessi dell'Unione e non dei singoli governi nazionali in questioni strettamente legate alla sovranità degli Stati membri rischia di sollevare le critiche e la ferma opposizione dei più euroscettici, che hanno visto la proposta della Commissione come una manovra politica e la accusano di valutazioni parziali e favoritismi. Per questo motivo sarebbe auspicabile il coinvolgimento di un organismo indipendente al quale non possano essere rivolte simili accuse; i ricercatori del cosiddetto "Gruppo di Heidelberg"⁶⁶⁴ hanno proposto⁶⁶⁵ di considerare l'istituzione di un'apposita istituzione europea, un "*Systemic Deficiencies Committee*" incaricato di supervisionare il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE da parte degli Stati membri e, nel caso in cui vengano riscontrate delle inefficienze sistemiche nel rispetto dello Stato di diritto, di emettere un rapporto che possa attivare il *Rule of Law Framework* della Commissione. Il Comitato sarebbe composto da un massimo di 10 membri, scelti in parti uguali dal Parlamento europeo e dal Consiglio tra personalità di rilievo politico o giuridico a livello europeo o nazionale – come gli ex presidenti delle corti o dei parlamenti nazionali, individui che erano a capo di istituzioni europee, ex giudici delle corti europee o ex commissari – in modo tale da rafforzare l'impatto del Comitato diversificando il background dei suoi componenti. La proposta del *Systemic Deficiencies Committee* si sovrappone, in parte, al progetto di una "Commissione di Copenhagen" prospettato da Jan-Werner Müller⁶⁶⁶, ma con alcune importanti differenze. Partendo dalle già accennate problematiche relative alla credibilità e legittimità della Commissione, accusata dagli euroscettici di essere un organo eccessivamente "politicizzato"⁶⁶⁷ e parziale,

⁶⁶² D. KOCHENOV, L. PECH, *From bad to worse? On the Commission and the Council's Rule of Law initiatives*, on Verfassungsblog, 20 January 2015

⁶⁶³ A. VON BOGDANDY *et al.*, *Protecting EU Values*, *op.cit.*, p.15

⁶⁶⁴ Così chiamato perché si tratta di un gruppo di ricercatori del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law di Heidelberg, in Germania

⁶⁶⁵ A. VON BOGDANDY *et al.*, *Protecting EU Values*, *op.cit.*

⁶⁶⁶ J.W. MÜLLER, *Protecting the Rule of Law and Democracy in the EU: the Idea of a Copenhagen Commission*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016

⁶⁶⁷ Come ha sottolineato Müller (J.W. MÜLLER, *Protecting the Rule of Law and Democracy in the EU: the Idea of a Copenhagen Commission*, *op.cit.*), le proposte spesso avanzate per accrescere

Müller ha proposto di creare un'istituzione del tutto nuova che possa agire come guardiano dell'*acquis* comunitario. I meccanismi che l'Unione ha già a disposizione per intervenire, direttamente o indirettamente, sulle violazioni dello Stato di diritto – l'articolo 7 e le procedure di infrazione – rimarrebbero in vigore e potrebbero comunque essere impiegati, ma sarebbero integrati dall'intervento della Commissione di Copenaghen. L'organismo proposto da Müller sarebbe simile alla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ("*a body with a mandate to offer comprehensive and consistent political judgements*")⁶⁶⁸ e dovrebbe essere composto da esperti legali e statisti incaricati di analizzare la situazione di uno Stato membro e di attivare la reazione delle istituzioni europee. A differenza del *Systemic Deficiencies Committee*, la Commissione di Copenaghen avrebbe poteri decisamente incisivi: Müller ha suggerito che la Commissione europea *debba*, seguendo le raccomandazioni dell'organismo indipendente, adottare misure sanzionatorie nei confronti dello Stato in questione, ad esempio bloccando l'erogazione di determinati fondi europei⁶⁶⁹. Un organismo indipendente – ma non democraticamente eletto – con poteri di questa portata, tuttavia, ha destato numerose critiche; è stato sottolineato⁶⁷⁰, ad esempio, che la sua istituzione dovrebbe avvenire mediante la revisione dei trattati, che richiede la ratifica di tutti gli Stati membri⁶⁷¹ rendendo molto inverosimile questa prospettiva – essendo improbabile che tutti gli Stati, alla luce dei recenti sviluppi che abbiamo analizzato, vogliano introdurre un simile organismo e attribuirgli poteri di questo genere. Il già menzionato *Systemic Deficiencies Committee*, al contrario, si configurerebbe come un organo di esperti all'interno della Commissione da istituire sulla base dell'articolo 352 TFUE⁶⁷², che contiene una clausola di flessibilità al principio delle attribuzioni permettendo all'Unione – con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione e

la legittimità della Commissione (come quella di introdurre l'elezione diretta del Presidente o di rendere i commissari una sorta di gabinetto politicamente uniforme) rischierebbero, in realtà, di esporla ancora di più alle accuse di parzialità e politicizzazione.

⁶⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p.151 "Following the advice of the Copenhagen Commission, the European Commission should be *required* to cut funds for state capital expenditure, for instance, or impose significant fines"

⁶⁷⁰ A. VON BOGDANDY *et al.*, *Protecting EU Values*, *op.cit.*, p.21

⁶⁷¹ In base all'articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea

⁶⁷² Articolo 352, par.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: "Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate."

previa approvazione del Parlamento – di agire per la realizzazione degli obiettivi previsti dai trattati anche quando questi non le attribuiscono esplicitamente i poteri necessari.

Nel già menzionato Rapporto Tavares⁶⁷³ del 2013, il Parlamento europeo ha sostenuto la necessità di integrare il procedimento previsto dall'articolo 7 con l'azione di un organismo, che “potrebbe assumere la forma di una ‘Commissione di Copenaghen’, di un gruppo ad alto livello, di un ‘gruppo di saggi’ o di una valutazione ai sensi dell'articolo 70 del TFUE ed essere sviluppato sulla base di una riforma e di un potenziamento del mandato dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali”⁶⁷⁴. Secondo la raccomandazione del Parlamento europeo, questo organismo dovrebbe essere “privo di influenze politiche [...] nonché rapido ed efficace”, monitorare la situazione della democrazia e dello Stato di diritto negli Stati membri in maniera uniforme e imparziale e rivolgere raccomandazioni⁶⁷⁵ alle istituzioni europee e agli Stati membri su come evitare ulteriori deterioramenti dei valori di cui all'articolo 2 TUE. L'ulteriore proposta del Parlamento europeo di rafforzare l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA, *Fundamental Rights Agency*) attribuendole i compiti di monitoraggio e preallarme in luogo della creazione di un nuovo organismo indipendente è stata criticata da alcuni⁶⁷⁶: il fatto che si tratti di un'agenzia amministrativa la renderebbe da un lato poco adatta a fornire un giudizio politico credibile e, dall'altro, distante dai requisiti di pubblicità e legittimazione che richiederebbe un ruolo di questo genere.

Oltre al *Rule of Law Framework*, che al pari dell'articolo 7 e delle procedure di infrazione interviene quando si sta già concretizzando una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro dell'Unione, la Commissione ha introdotto un ulteriore strumento per prevenire il deterioramento della *rule of law* alla radice e monitorare annualmente il rispetto di questo valore da parte degli Stati membri; si tratta del *Rule of Law Mechanism*, introdotto dalla Commissione con una comunicazione del luglio 2019⁶⁷⁷ al fine di stimolare la

⁶⁷³ European Parliament, *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)*, A7-0229/2013, 25 June 2013

⁶⁷⁴ *Ibidem*, punto 78

⁶⁷⁵ L'organismo indipendente prospettato dal Parlamento europeo, a differenza della Commissione di Copenaghen proposta da Müller, non avrebbe il potere di richiedere la comminazione di sanzioni da parte della Commissione europea ai danni dello Stato autore delle violazioni.

⁶⁷⁶ A. VON BOGDANDY *et al.*, *Protecting EU Values*, *op.cit.*, p.18

⁶⁷⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strengthening the Rule of Law within the Union, A blueprint for action*, (COM

cooperazione inter istituzionale attraverso un dialogo annuale sullo Stato di diritto che coinvolge la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo, gli Stati membri, i parlamenti nazionali, la società civile e altre parti interessate. Il *Rule of Law Mechanism* ha dato seguito alle numerose richieste del Parlamento europeo, che negli anni ha proposto in diverse occasioni⁶⁷⁸ la creazione di un meccanismo di dialogo inter istituzionale che garantisca il monitoraggio del rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Alla base del dialogo annuale e dell'intero procedimento vi è l'elaborazione di un Rapporto annuale sullo Stato di diritto che prende in considerazione gli sviluppi chiave – sia positivi che negativi – all'interno di ogni singolo Stato membro, per identificare qualsiasi problema relativo allo Stato di diritto il prima possibile ma anche per sottolineare le *best practices* da prendere a modello. Il rapporto annuale prende in analisi ambiti come la normativa anticorruzione, il sistema giudiziario, il pluralismo e la libertà dei mezzi di informazione. Come sottolineato dalla Commissione, il *Rule of Law Mechanism* va ad integrare e a rafforzare altri strumenti dell'Unione, come lo *EU Justice Scoreboard*⁶⁷⁹ o lo *European Semester*⁶⁸⁰, mirati a identificare preventivamente possibili problematiche a livello del singolo Stato membro. Il 30 settembre 2020, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio il primo rapporto annuale sullo Stato di diritto⁶⁸¹, contenente 27 capitoli dedicati alla situazione di ogni singolo Stato membro. Nel capitolo

343/2019), 17 July 2019; si veda anche European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps* (COM 163/2019), 4 March 2019

⁶⁷⁸ Ad esempio, nel 2016 il Parlamento ha approvato un rapporto stilato dalla Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni (LIBE) che proponeva la creazione di un meccanismo sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali consistente in un monitoraggio annuale del rispetto di questi tre valori da parte dei singoli Stati membri, con il coinvolgimento delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali (European Parliament, *Resolution with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, 25 October 2016)

⁶⁷⁹ Lo *European Justice Scoreboard* è uno strumento di informazione comparativa annuale finalizzato ad assistere l'Unione e gli Stati membri nel migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali.

⁶⁸⁰ Nell'ambito dello *European Semester* vengono considerate problematiche relative allo Stato di diritto nella misura in cui abbiano un impatto sull'impresa, sugli investimenti, sulla crescita economica e sul mercato del lavoro.

⁶⁸¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2020 Rule of Law Report*, (COM 580/2020), 30 September 2020

dedicato all'Ungheria⁶⁸² all'interno del rapporto annuale sullo Stato di diritto la Commissione ha evidenziato numerose criticità: oltre alle problematiche relative all'indipendenza del giudiziario che hanno portato all'attivazione dell'articolo 7 e che, come sottolinea il rapporto, non sono ancora state risolte, la Commissione ha evidenziato inefficienze relative alla lotta alla corruzione⁶⁸³ e all'indipendenza e trasparenza dei mezzi di informazione⁶⁸⁴. Al di là dell'indubbia importanza di meccanismi di dialogo e di prevenzione che consentano alle istituzioni europee di monitorare la situazione degli Stati membri per identificare a tempo debito potenziali criticità da risolvere, rimane il problema dell'assenza di meccanismi efficaci e tempestivi di intervento da parte dell'Unione. Infatti, una volta evidenziate le suddette criticità nell'ambito del *Rule of Law Mechanism* attraverso il rapporto annuale sullo Stato di diritto, il problema resta irrisolto e gli strumenti di reazione a disposizione dell'Unione rimangono gli stessi.

Il pericolo dell'assenza di strumenti efficaci per contrastare l'allontanamento di un Paese dai valori del costituzionalismo europeo non sta solo nella messa in discussione delle fondamenta dell'intero edificio comunitario, ma anche nello svuotamento del concetto di "cittadinanza europea" che si è progressivamente sviluppato con il procedere dell'integrazione. La cittadinanza europea⁶⁸⁵, inizialmente connessa allo svolgimento di un'attività economica come "cittadinanza di mercato" con il Trattato di Roma, è stata convertita dal Trattato di Maastricht in un istituto di diritto positivo, la "cittadinanza dell'Unione", per poi essere definita come "complementare" rispetto alla cittadinanza nazionale ad Amsterdam e "aggiuntiva"⁶⁸⁶ a Lisbona. La definizione del contenuto della

⁶⁸² Il capitolo dedicato all'Ungheria: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary Accompanying the document COM 580/2020, SWD/2020/316 final.

⁶⁸³ *Ibidem*: "When serious allegations arise, there is a systematic lack of determined action to investigate and prosecute corruption cases involving high-level officials or their immediate circle". Inoltre, la Commissione ha evidenziato che "The institutional anti-corruption framework is shared among different bodies. Deficient independent control mechanisms and tight interconnections between politics and certain national businesses are conducive to corruption".

⁶⁸⁴ *Ibidem*: "The independence and effectiveness of the Media Council is at risk. Transparency of media ownership is not fully guaranteed"

⁶⁸⁵ In realtà, la data di nascita della "cittadinanza europea" viene solitamente ricondotta alla rivoluzionaria sentenza della Corte di giustizia nel caso *Van Gend en Loos* (5 febbraio 1963), in cui la Corte riconobbe ai cittadini degli Stati membri lo *status* di soggetti dell'ordinamento comunitario, dichiarando nel contempo l'autonomia di quest'ultimo rispetto agli ordinamenti nazionali.

⁶⁸⁶ Articolo 9 TUE: "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"; Articolo 20 TFUE: "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la

cittadinanza europea e del suo rapporto rispetto alla cittadinanza nazionale è una tematica senza dubbio complessa⁶⁸⁷, che tocca la delicata questione della sovranità degli Stati membri e di quali ambiti rientrino in quella “identità nazionale” che l’Unione è tenuta a rispettare⁶⁸⁸. La giurisprudenza della Corte di giustizia -pur non avendo chiarito in maniera definitiva quale sia il contenuto preciso della cittadinanza europea - ha confermato con importanti decisioni⁶⁸⁹ l’esistenza di un limite esterno al diritto nazionale nel caso in cui il suo esercizio possa compromettere il godimento dei diritti derivanti dallo *status* di cittadino europeo⁶⁹⁰, chiarendo che l’esercizio di una competenza esclusiva da parte di uno Stato membro non debba essere indiscriminato e non possa incidere negativamente sull’esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea⁶⁹¹. Basandosi sulla giurisprudenza della Corte, i ricercatori del già citato Gruppo di Heidelberg hanno proposto un meccanismo alternativo per evitare che l’inefficienza degli strumenti a disposizione dell’Unione sviscoli lo *status* sostanziale dei cittadini europei, noto come “dottrina Solange ribaltata” (*Reverse Solange doctrine*⁶⁹²). La proposta in questione prende le mosse dalla “dottrina Solange”

cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”

⁶⁸⁷ A.VON BODGANDY *et al.*, *A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Reverse-Solange Doctrine*, in A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford, 2015: “Any approach to fundamental rights protection in the European Union has to find a way between the Scylla of a dysfunctional Union and the Charybdis of fundamental rights based centralization”.

⁶⁸⁸ In base all’articolo 4, par.2 TUE

⁶⁸⁹ Il riferimento è in particolare alla rivoluzionaria sentenza Zambrano (European Court of Justice, C-34/09, *Ruiz Zambrano v. Office National de l’Emploi*, 8 March 2011), in cui la Corte ha sostenuto che negare ai coniugi Zambrano (colombiani rifugiati in Belgio) il diritto di soggiorno nello Stato membro in cui risiedevano i loro figli, cittadini dello Stato membro in questione, oltre a negargli la concessione di un permesso di lavoro, costituiva una violazione di diritti derivanti dalla cittadinanza europea. La Corte ha così confermato che la cittadinanza europea comporta un *set* di diritti aggiuntivi rispetto a quelli legati alla cittadinanza nazionale, e che il diritto europeo, nel tutelare questi diritti, può impattare su situazioni che sembrerebbero puramente interne.

⁶⁹⁰ Nella sentenza Zambrano, la Corte ha dichiarato che “l’art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l’effetto di privare i cittadini dell’Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell’Unione”

⁶⁹¹ A. M. RUSSO, *La cittadinanza sostanziale dell’UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una “Reverse Solange”?*, in *federalismi.it*, n.1/2014

⁶⁹² A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPÖHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREI, M. SMRKOLJ, *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 489-520. Si vedano anche A.VON BODGANDY *et al.*, *A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Reverse-Solange Doctrine*, in A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford, 2015

elaborata dalla Corte costituzionale tedesca nel 1967⁶⁹³, che consisteva nell'affermare il divieto, per le Corti degli Stati membri, di invadere la sfera di competenza della Corte di giustizia comunitaria *fin tanto che* l'allora Comunità garantisse una tutela dei diritti dei singoli sostanzialmente paragonabile a quella garantita dalla Costituzione nazionale. Il gruppo di Heidelberg ha proposto l'applicazione dello stesso principio a parti inverse: al di fuori della portata applicativa dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, la Corte di giustizia non potrebbe invadere la sfera di competenza degli Stati membri in relazione alla tutela dei diritti fondamentali *fin tanto che* gli Stati garantiscono un livello di tutela in sostanza equiparabile a quello previsto dai Trattati. Nonostante in base all'articolo 51⁶⁹⁴ della Carta dei diritti dell'Unione gli Stati membri siano tenuti a rispettare i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta nel momento in cui attuano il diritto dell'Unione, la lettura combinata degli articoli 2, 6 e 49 TUE rivela che il rispetto dei diritti fondamentali ha una portata molto più ampia di quella dell'articolo 51. In genere, l'Unione non interviene nella tutela dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri poiché si suppone che questi ultimi li rispettino, anche al di fuori dell'applicazione del diritto europeo, e lo si suppone in base al fatto che scegliendo di entrare a far parte della comunità politica che è l'Unione europea gli Stati membri si sono riconosciuti in una serie di valori che l'Unione ravvisa come principi fondamentali⁶⁹⁵, presupposto della *membership*⁶⁹⁶, fondamento della sua azione esterna e dello stesso obiettivo dell'allargamento⁶⁹⁷. Nel caso in cui tale presupposto venga meno, in base all'interpretazione che la Corte ha dato dell'articolo 20 TFUE e del concetto di cittadinanza europea, secondo la "dottrina Solange ribaltata" la Corte potrebbe intervenire poiché ad essere minacciata è la sostanza della cittadinanza europea. In questo caso, una violazione dei diritti umani a livello domestico rientrerebbe nella sfera di applicazione del diritto europeo e ammetterebbe l'intervento della Corte di giustizia perché avrebbe l'effetto di svuotare di significato l'istituto della cittadinanza europea. L'intervento della Corte non avverrebbe in presenza di violazioni

⁶⁹³ Decisione n.28 del 1967 del Tribunale costituzionale della Repubblica Federale Tedesca

⁶⁹⁴ Article 51, par.1, EU Charter of Fundamental Rights: "The provisions of this Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law"

⁶⁹⁵ Va sottolineato che l'articolo 2 TUE non ha un ambito di applicazione limitato all'attuazione del diritto europeo, come l'articolo 51 della Carta dei diritti.

⁶⁹⁶ Articolo 49, TUE

⁶⁹⁷ Articolo 21, par.1 TUE: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo."

singole e isolate dei diritti fondamentali, ma solo in presenza di quelle violazioni che, per frequenza o gravità, possono considerarsi sistemiche e che, segnalando un'inefficienza generale e non incontrando un adeguato rimedio a livello nazionale, facciano venir meno il presupposto del rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro in questione⁶⁹⁸. Per quanto riguarda i criteri di determinazione del carattere sistemico di una violazione, gli autori rimandano⁶⁹⁹ agli stessi criteri che guidano la procedura di cui all'articolo 7 TUE.

La dottrina *Reverse Solange* configurerebbe così una sorta di meccanismo integrativo delle procedure esistenti, consistente nella “vigilanza dei singoli interessati alla protezione dei loro diritti”⁷⁰⁰, da realizzarsi sotto l'ombrello della cittadinanza europea. Secondo la proposta del gruppo di Heidelberg, la “sostanza” della cittadinanza europea consisterebbe proprio nei diritti fondamentali di cui all'articolo 2 TUE, e la loro tutela risponderebbe anche alla necessità di avvicinare l'Unione ai cittadini, accrescendone la legittimazione democratica attraverso il coinvolgimento diretto degli individui nei processi politici a livello comunitario e nazionale.

Tuttavia, anche questo meccanismo presenta alcune criticità: ad esempio, in questo modo verrebbe attribuito alla Corte di giustizia dell'Unione un ruolo di primo piano nell'accertamento di violazioni sistemiche da parte di uno Stato membro, ruolo che i trattati attribuiscono alla Commissione e che, tra l'altro, la Corte non sembrerebbe adatta a ricoprire dal momento che opera caso per caso. In secondo luogo, alcuni hanno sottolineato che la *Reverse Solange doctrine* tenterebbe di risolvere con un approccio giuridico un problema che andrebbe risolto con strumenti politici – sebbene, come il gruppo di Heidelberg ha evidenziato, la dottrina non escluda ma vada ad integrare un eventuale miglioramento dei meccanismi politici di intervento dell'Unione. Naturalmente, la proposta della dottrina Solange “ribaltata” non pretende di offrire una risposta a tutti i problemi connessi alla tutela dei diritti umani da parte degli Stati membri, ma riconoscerebbe un ruolo importante ai cittadini stessi nella risposta dell'Unione a inefficienze di carattere sistemico. Inoltre, a differenza di un approccio prettamente politico come quello che anima la proposta di una “Commissione di Copenaghen”, la strada proposta dal gruppo di Heidelberg ha il vantaggio di garantire una maggiore *enforceability*,

⁶⁹⁸ A. VON BOGDANDY *et al.*, *Reverse Solange*, *op.cit.*, p.965

⁶⁹⁹ A. VON BOGDANDY *et al.*, *A European Response to Domestic Constitutional Crisis*, *op.cit.*, p.247

⁷⁰⁰ European Court of Justice, Case C-26/62 *Van Gend en Loos*, 1963, par.24

vista l'efficacia diretta, vincolante e prevalente sul diritto nazionale delle sentenze della Corte di giustizia. Secondo i ricercatori del gruppo di Heidelberg, tra l'altro, la dottrina Solange "ribaltata" troverebbe applicazione anche rispetto a quelle modifiche costituzionali in contrasto con l'articolo 2 TUE: una violazione dell'essenza dei diritti fondamentali operata da una costituzione è più grave di una provocata dalla legislazione ordinaria, poiché rende più complicato il ritorno ad una situazione generale di rispetto e tutela degli stessi⁷⁰¹. Il dibattito sugli strumenti a disposizione dell'Unione per reagire a violazioni dei suoi valori fondanti da parte degli Stati membri ha sempre contemplato l'opzione delle sanzioni economiche. Abbiamo visto che l'articolo 7 permette al Consiglio, una volta accertata l'esistenza di una violazione grave dei valori fondanti dell'Unione, di decidere a maggioranza qualificata la "sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione in applicazione dei trattati"⁷⁰²; secondo l'interpretazione comunemente data a questa disposizione, il Consiglio potrebbe anche decidere di sospendere l'erogazione di aiuti europei destinati allo Stato membro, sanzionandolo economicamente per violazioni dei valori di cui all'articolo 2. La sanzione economica imposta come misura finale ed estrema della procedura *ex* articolo 7, tuttavia, non risolve tutti i problemi che abbiamo analizzato in relazione a questo strumento – come le tempistiche lunghe, la soglia elevata di attivazione, i limiti del processo decisionale che può essere facilmente bloccato dai Paesi politicamente vicini allo Stato autore delle violazioni. Per questi motivi, negli anni è stata avanzata a più riprese la proposta di imporre il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE come *conditio sine qua non* per l'erogazione di alcuni fondi europei, introducendo un meccanismo di condizionalità che in effetti, come abbiamo accennato, sarebbe pienamente giustificato dal Regolamento che disciplina l'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei (che all'articolo 6⁷⁰³ specifica che tutte le operazioni supportate dai

⁷⁰¹ Naturalmente, come sottolineano gli autori del gruppo di Heidelberg, l'intervento della Corte nel caso di violazioni costituzionali dell'articolo 2 verrebbe comunque attivato con gli stessi criteri che animano l'intera *reverse Solange doctrine*, ovvero solo quando viene meno il presupposto del rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato membro, salvaguardando così la sua identità e sovranità nazionale.

⁷⁰² Articolo 7, par.3 TUE

⁷⁰³ Regulation N.1303/2013 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund, 17

fondi europei devono conformarsi al diritto europeo – ergo, al rispetto dei valori di cui all’articolo 2). Specialmente di fronte al persistente rifiuto delle autorità ungheresi e polacche di conformarsi alla normativa europea in materia di asilo e immigrazione, i governi di diversi Stati membri⁷⁰⁴ hanno proposto di collegare l’erogazione dei fondi europei al rispetto dei principi dell’articolo 2 e, in alcune occasioni, la Commissione europea ha effettivamente sospeso l’erogazione di alcuni fondi europei per l’Ungheria – ad esempio, nel 2013⁷⁰⁵- anche se si è trattato di sospensioni motivate con delle irregolarità nella gestione dei fondi. La condizionalità democratica degli aiuti economici dell’Unione è tornata in primo piano negli ultimi mesi, come abbiamo visto nel secondo capitolo, in occasione dell’approvazione del bilancio pluriennale dell’Unione per il periodo 2021-2027 e del meccanismo *Next Generation EU* per aiutare la ripresa economica degli Stati membri a fronte dell’emergenza coronavirus. Il compromesso raggiunto in seno al Consiglio sul meccanismo della condizionalità democratica, tuttavia, è stato giudicato deludente da molti⁷⁰⁶: la proposta originale del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul regime di condizionalità prevedeva che il meccanismo si attivasse nel caso di “*generalised deficiencies*”⁷⁰⁷, dunque di inefficienze sistemiche dello Stato di diritto di uno Stato membro, mentre il testo definitivo sostituisce l’espressione con “*breaches of the principle of the rule of law*”, terminologia più vicina a quella già impiegata nell’articolo 7 TUE che impone una soglia di attivazione del meccanismo più alta, quella di una violazione vera e propria e non di una generale inefficienza che potrebbe costituire un rischio di future violazioni. Il regolamento prevede, inoltre, che nel caso in cui la Commissione identifichi delle violazioni della *rule of law*, dopo aver rivolto delle osservazioni allo Stato membro in

December 2013, Article 6: “operations supported by the ESI Funds shall comply with applicable Union law and the national law relating to its application”

⁷⁰⁴ Ad esempio, Germania, Austria e Italia hanno chiesto a più riprese che l’Unione utilizzasse la condizionalità democratica attraverso il taglio dei fondi per scoraggiare il rifiuto di alcuni Stati membri (il riferimento era ovviamente a Polonia e Ungheria) di conformarsi alle politiche di immigrazione e asilo dell’Unione. (*Germany supports cutting EU funds to countries that refuse refugee quotas*, on Business Insider, 15 September 2015; *Austria Threatens EU Funding Cuts over Hungary’s Hard Line on Refugees!*, on The Guardian, 8 March 2017; *Italy Threatens Hungary: EU Countries Who Reject Migrant Quota Should Have Funding Cut*, Express.co.uk, 12 October 2016)

⁷⁰⁵ *Brussels suspends funding to Hungary over alleged irregularities*, on Financial Times, 14 August 2013

⁷⁰⁶ R. COMAN, *Rule of law conditionality in the framework of the MMF 2021-2027 and Next Generation EU*, Institut d’Études Européennes de l’Université Libre de Bruxelles, 7 October 2020

⁷⁰⁷ European Parliament, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union’s budget*, 29 September 2020

questione – alle quali lo Stato può rispondere entro 2 mesi⁷⁰⁸ - questa possa proporre l'adozione di misure sanzionatorie⁷⁰⁹ al Consiglio, sul quale ricade tutto il potere decisionale alla luce della rilevanza finanziaria delle misure in questione⁷¹⁰. Tuttavia, la versione finale del regolamento elimina la previsione originaria della maggioranza qualificata inversa per le decisioni del Consiglio⁷¹¹ sulle misure sanzionatorie, che avrebbe certamente reso il procedimento di adozione delle decisioni più rapido e semplice, mentre ora le sanzioni dovranno essere approvate a maggioranza qualificata. Nella sua versione definitiva, inoltre, il regolamento prevede che, qualora uno Stato ritenga che le misure decise nei suoi confronti violino le condizioni imposte dal regolamento⁷¹², si possa sospendere l'implementazione delle misure sanzionatorie nei suoi confronti finché questi dubbi non verranno discussi dal successivo Consiglio europeo⁷¹³. Il Consiglio, che è il fulcro dell'intera procedura – sebbene, come abbiamo visto, le possibilità di reazione dell'Unione a violazioni dei suoi valori di base siano limitate anche a causa degli equilibri politici in seno a quest'organo - può anche modificare la proposta iniziale della Commissione votando a maggioranza qualificata. Il compromesso raggiunto sulla condizionalità democratica dei fondi europei, dunque, finisce per affidare ancora una volta al Consiglio il principale peso decisionale nella reazione europea alle violazioni dello Stato di diritto da parte dei suoi membri, esattamente come avviene per la procedura *ex* articolo 7 TUE - nonostante si sia a lungo dibattuto sui limiti di un approccio al problema troppo sbilanciato sul lato intergovernativo piuttosto che su quello sovranazionale. Del resto, il problema che l'Unione sta fronteggiando negli ultimi anni consiste esattamente nella

⁷⁰⁸ La versione finale del regolamento ha allungato i tempi di risposta dello Stato membro da 1 a 2 mesi.

⁷⁰⁹ Che possono consistere, secondo il punto 13 del Regolamento, in “the suspension of payments and of commitments, the suspension of disbursement of instalments or the early repayment of loans, a reduction of funding under existing commitments, and a prohibition to conclude new commitments with recipients or to enter into new agreements on loans or other instruments guaranteed by the Union budget”.

⁷¹⁰ Al punto 15 della versione finale del Regolamento si legge che “In order to ensure uniform implementation of this Regulation and in view of the importance of the financial effects of measures being imposed pursuant to this Regulation, implementing powers should be conferred on the Council which should act on the basis of a Commission proposal”.

⁷¹¹ La proposta della Commissione sarebbe stata considerata approvata a meno che una maggioranza qualificata del Consiglio non l'avesse respinta.

⁷¹² Ossia (punto 17b), “objectivity, non discrimination and equal treatment of Member States”, oltre al fatto di dover essere condotte sulla base di un approccio “non partisan and evidence based”.

⁷¹³ Anche se comunque, in base al punto 17b, l'intero procedimento non può protrarsi per più di tre mesi dalla proposta della Commissione.

ricerca del giusto mezzo tra un approccio alla *governance* di tipo intergovernativo e uno di tipo sovranazionale, dovendo fare i conti con i limiti imposti dai trattati e con la riluttanza sempre più ferma di molti Stati membri a cedere parte della propria sovranità alle istituzioni europee. Se da un lato l'Unione, indipendentemente dall'approccio che si scelga di prediligere, è teoricamente legittimata a tutelare la democrazia, la *rule of law* e i diritti fondamentali nei suoi Stati membri per il semplice fatto che questi hanno liberamente accettato di entrare a far parte della comunità politica europea, accogliendo gli obblighi che da tale appartenenza derivavano, dall'altro deve in pratica scontrarsi con alcuni ostacoli, come l'assenza di un articolo che preveda l'espulsione di uno Stato membro in casi particolarmente gravi o il fatto che qualsiasi modifica ai trattati debba passare per l'approvazione di tutti gli Stati membri⁷¹⁴.

Le accuse di "Euro-colonialismo"⁷¹⁵ rivolte a Bruxelles da Viktor Orbán non hanno alcun fondamento se si considera che lo scopo dichiarato⁷¹⁶ della politica di allargamento dell'Unione è proprio quello di consolidare i valori della democrazia liberale, che gli ungheresi stessi hanno scelto di aderire all'Unione attraverso il referendum del 12 aprile 2003 e che dall'Unione sono altrettanto liberi di andarsene⁷¹⁷. Peraltro, come è stato giustamente sottolineato⁷¹⁸, il problema della presenza di "democrazie illiberali" all'interno dell'Unione è un problema sistemico, che riguarda ogni singolo cittadino europeo su cui ricadono gli effetti di decisioni che vengono prese con il contributo determinante di quegli stessi Stati illiberali. Pertanto, fintanto che uno Stato rimane membro dell'Unione Europea - se si pone la questione in questi termini - molte delle sue questioni interne riguardano da vicino non solo i suoi cittadini ma, a ben vedere, tutti i cittadini europei.

Se la degenerazione democratica in Ungheria e in Polonia – alla quale l'Unione non è riuscita a porre un freno negli ultimi dieci anni - ha gettato un'ombra inquietante sul futuro dell'Europa, generando dubbi circa l'effettiva esistenza di un patrimonio di "valori comuni agli Stati membri" ed evidenziando alcuni evidenti limiti del progetto europeo, una

⁷¹⁴ E, ricorrendo ad una metafora particolarmente efficace, "*it is obvious that a turkey won't vote for Christmas*" (R. COMAN, *Rule of law conditionality in the framework of the MMF 2021-2027*, *op.cit.*).

⁷¹⁵ S. TAYLOR, *Orbán accuses EU of colonialism*, in Politico, 16 March 2012: "Freedom means that we decide about the laws governing our own life. [...] Hungarians will not live as foreigners dictate it, will not give up their independence or their freedom".

⁷¹⁶ Si rimanda ancora una volta all'articolo 21 TUE

⁷¹⁷ In base all'articolo 50 TUE

⁷¹⁸ J.W. MÜLLER, *Protecting the Rule of Law and Democracy in the EU: the Idea of a Copenhagen Commission*, *op.cit.*, p.145

speranza può forse venire proprio dalla pressione di quell'opinione pubblica europea che considera la violazione dei valori fondanti del costituzionalismo europeo da parte di uno Stato membro come un problema non già del solo Stato membro, ma di *tutti* gli Stati membri e, soprattutto, di *tutti* i cittadini europei.

Conclusioni

Negli ultimi anni, l'Ungheria di Orbán è stata spesso paragonata e avvicinata alla Federazione Russa di Vladimir Putin; effettivamente, è innegabile che entrambi i Paesi abbiano percorso una strada simile di allontanamento dai valori della democrazia liberale, scavalcando i limiti che pure le rispettive costituzioni ponevano alla concentrazione dei poteri, smantellando progressivamente lo Stato di diritto e violando ripetutamente molti dei diritti fondamentali dei cittadini. I punti di contatto tra i due Paesi sono spesso emersi in maniera evidente, specialmente nel corso dell'ultimo anno, che li ha visti rispondere all'emergenza della pandemia di covid-19 con un ulteriore indebolimento delle garanzie democratiche accompagnato da importanti riforme costituzionali, approvate in tutta fretta proprio quando le piazze tacevano a causa delle misure di distanziamento. Nel pieno dell'emergenza della pandemia, la costituzione ungherese è stata integrata da disposizioni fortemente discriminatorie nei confronti di alcune categorie - come la comunità LGBTQI - mentre la costituzione russa ha subito importanti modifiche che hanno ampliato ulteriormente i poteri del Presidente e le sue possibilità di influenza sugli altri rami del potere. Simile è anche la direzione verso cui si sono rivolti i due Paesi dopo aver voltato le spalle ai valori democratico-liberali: abbiamo visto come la "democrazia illiberale" di Orbán e la *suverennaja demokracija* di Putin presentino molti punti di contatto, proponendo la riscoperta della tradizione e della religione, l'esaltazione della forza e della sovranità nazionale, il rifiuto dell'idea di "società aperta" e solo apparentemente libera propugnata dall'occidente liberale, la riconquista del ruolo di primo piano che storicamente spetterebbe alle rispettive nazioni.

La nostra analisi si è aperta con una premessa, ossia la rinuncia all'approccio eurocentrico nello studio delle costituzioni: siamo partiti dal presupposto che il costituzionalismo liberale non sia il più giusto o il migliore, ma semplicemente *una* delle alternative possibili. Abbiamo specificato che malgrado il costituzionalismo liberale sia considerato - in virtù della sua attuale diffusione - il costituzionalismo per antonomasia, è in realtà tipico degli ordinamenti che abbiamo ricondotto alla famiglia giuridica a egemonia professionale, caratterizzata da una nozione del diritto e del rapporto tra governanti e governati diversa da quella riscontrabile in altre famiglie giuridiche.

Queste premesse, ad ogni modo, non fanno venir meno un dato di fatto che abbiamo cercato di confermare ripercorrendo l'evoluzione del costituzionalismo liberale: il fatto che l'Ungheria appartenga – e abbia dimostrato di sentire di appartenere – ad un'area

costituzionale ben precisa, quella che si è venuta a creare in Europa a partire dalla nascita del moderno Stato liberale, dando vita ad una comunità politica ed economica di Stati basata sulla condivisione di un patrimonio di valori comuni tra cui la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, dello Stato di diritto e della separazione dei poteri. La preoccupazione con cui l'Europa guarda all'involuzione democratica che da anni si sta verificando in Ungheria, quindi, non va certo ricondotta alla mera necessità di imporre il rispetto del diritto comunitario, ma piuttosto alla convinzione che questo Stato condivida un sistema di principi e valori comune a tutti i Paesi membri dell'Unione Europea - in altri termini, alla convinzione che l'Ungheria appartenga ad una famiglia giuridica in cui quegli stessi valori sono pienamente radicati. Il fatto che più di un Paese membro – visti anche i simili sviluppi in Polonia – si stia allontanando da quelli che i trattati definiscono “valori comuni agli Stati membri” (art.2 TUE), ponendoli a fondamento dell'Unione e della sua azione esterna e pretendendo il loro rispetto come requisito necessario per l'ingresso, getta un'ombra inquietante sul futuro stesso dell'Unione Europea come comunità politica. Sulla base di questi presupposti, l'analisi del costituzionalismo russo e della sua evoluzione storica ha reso più chiare le ragioni per cui il rifiuto dei valori del costituzionalismo liberale da parte della Federazione Russa non risulta sconcertante e inaspettato quanto quello dell'Ungheria. Abbiamo visto, infatti, che la costituzione del 1993 si è inserita in un contesto che difficilmente avrebbe potuto realizzare con efficacia gli obiettivi e i valori del costituzionalismo liberale, che pure la costituzione decideva di abbracciare in parte per voltare le spalle al passato comunista e in parte per legittimare la neonata Federazione Russa agli occhi della comunità internazionale – o meglio, agli occhi dell'Occidente liberale. Effettivamente, è poco plausibile che si riesca ad affermare e a realizzare in poco tempo il principio della *rule of law* dove è radicata una concezione puramente strumentale del diritto, che subordina la legge agli obiettivi del potere politico anziché considerarla la più alta garanzia dei diritti dei singoli. Allo stesso modo, non bastano le disposizioni di una nuova costituzione per cambiare una percezione consolidata del rapporto tra governanti e governati, specie se per secoli questo è stato animato da una concezione paternalistica del potere e da una visione collettivista dei diritti umani, per cui gli interessi e gli obiettivi della *comunità* sono nettamente prioritari rispetto a quelli del singolo. Se a questi elementi si aggiunge una società civile atrofizzata da anni di repressione, in cui pluralismo politico e libertà di espressione erano pressoché inesistenti e dove le élites politicizzate erano fedeli al regime o costrette all'esilio, è evidente che le promesse della transizione democratica in Russia fossero difficilmente realizzabili. Del resto, come abbiamo visto, anche

l'affermazione di valori del costituzionalismo liberale come la separazione dei poteri non ha impedito alla costituzione del '93 di sbilanciare gli equilibri in favore del Presidente, che veniva da subito investito di poteri tanto illimitati da delineare un regime imparagonabile ad ogni altro presidenzialismo.

Se la Federazione Russa era riconducibile ad una famiglia giuridica che, ricorrendo alla classificazione di Mattei e Monateri, abbiamo definito a “egemonia politica”, la stessa classe dirigente ungherese all'indomani della transizione era convinta dell'appartenenza dell'Ungheria all'area costituzionale europea. Abbiamo già ricordato le parole di László Solyóm, primo presidente della Corte costituzionale ungherese nonché Presidente della Repubblica dal 2005 al 2010, che sostenne che gli anni del regime socialista erano stati una parentesi durante la quale l'Ungheria aveva “preservato il patrimonio [valoriale] europeo comune”⁷¹⁹ per poi riaffermare quegli stessi valori nella costituzione emendata dell'89. Per quanto l'Ungheria vedesse l'avvicinamento all'Unione Europea come un “ritorno all'Europa”, dimostrando di sentire di appartenere ad un'area caratterizzata dalla condivisione di un patrimonio comune di valori costituzionali, l'ingresso in UE era anche accompagnato da grandi aspettative che, purtroppo, sarebbero state deluse. Il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato, che rientrava tra i requisiti richiesti dai “criteri di Copenaghen” per accedere all'Unione, ebbe un elevato costo sociale traducendosi in un vertiginoso aumento della disoccupazione, nell'impoverimento di determinate categorie sociali e nella comparsa di nuove disuguaglianze. Se nel 2002 l'84% degli ungheresi intervistati prima del referendum sull'ingresso nell'Unione Europea sosteneva che avrebbe votato a favore, le ricadute economiche e sociali del rapido adeguamento dell'economia ungherese agli standard di Bruxelles generarono una crescente insofferenza verso le istituzioni europee, fomentando le tendenze euroscettiche. Proprio sul malcontento della popolazione avrebbe fatto leva la coalizione di centro destra FIDESZ-KDNP, permettendo ad Orbán di cavalcare l'onda dell'euroscetticismo e di presentare una strada alternativa a quella della democrazia liberale: quella della “democrazia cristiana”⁷²⁰, orgogliosamente e dichiaratamente illiberale.

⁷¹⁹ L. SÓLYOM, *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary, Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Eds. Von Bogdandy, Armin, and Pál Sonnevend. Oxford: Hart, 2014, p.14

⁷²⁰ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp*, 27 July 2019

A che scopo comparare l'Ungheria e la Federazione Russa sotto il profilo costituzionale, evidenziando i punti di contatto tra i due casi ma anche – e soprattutto – le profonde differenze?

Innanzitutto, nella speranza che questa comparazione ci ricordi per quale motivo l'allontanamento dell'Ungheria dai valori del costituzionalismo liberale europeo ci appaia – e *debba* legittimamente apparirci – non solo come anomalo e preoccupante, ma come un problema comune, che tocca tutti i cittadini europei ed è ben lontano dall'essere una mera questione di carattere interno. Tutti i cittadini dell'Unione, a ben vedere, sono direttamente coinvolti nell'involuzione democratica di uno Stato membro, non solo perché quello Stato influisce su decisioni suscettibili di avere conseguenze dirette su tutti loro – come ha dimostrato nei mesi passati la questione del veto ungherese e polacco sul bilancio pluriennale dell'Unione – ma anche perché il rifiuto dei valori fondanti dell'Unione rischia di svuotare l'istituto stesso della cittadinanza europea, che a Lisbona è stata riconosciuta come “aggiuntiva”⁷²¹ rispetto a quella nazionale e garanzia di un *set* di diritti aggiuntivi rispetto a quelli connessi alla cittadinanza nazionale⁷²².

In secondo luogo, l'analisi della reazione delle istituzioni europee dinanzi alle evidenti violazioni dei valori di cui all'articolo 2 TUE da parte di due Stati membri ha dimostrato l'inadeguatezza degli strumenti attualmente a disposizione dell'Unione per rispondere a minacce sistemiche alla democrazia, allo Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali, aprendo un nutrito e cruciale dibattito sulle prospettive di miglioramento e riforma in tal senso. Nell'esaminare le varie proposte di riforma, abbiamo evidenziato la necessità di introdurre strumenti integrativi rispetto alla procedura delineata dall'articolo 7, di rendere il processo decisionale più rapido e incisivo e di migliorare non tanto il profilo della prevenzione, che è stata già arricchita da strumenti come il *Rule of Law Framework* e il *Rule of Law Mechanism*, quanto quello della *reazione* ad eventuali violazioni dei valori fondanti dell'Unione. Naturalmente, come abbiamo sottolineato, si tratta di una questione delicata che coinvolge il rapporto tra la sovranità nazionale, che diversi Stati hanno cercato di conservare sempre più gelosamente negli ultimi anni, e le istituzioni sovranazionali.

⁷²¹ Articolo 9 TUE: “È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”; Articolo 20 TFUE: “È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”

⁷²² European Court of Justice, C-34/09, *Ruiz Zambrano v. Office National de l'Emploi*, 8 March 2011

Ogni proposta di riforma che cerchi di aumentare i poteri della Commissione europea, infatti, si scontrerà plausibilmente con la ferma opposizione di quegli Stati membri – Ungheria⁷²³ *in primis* - che da anni la accusano di essere un organo che manca di imparzialità e trasparenza, che sostiene esclusivamente le idee liberali e avversa tutti i Paesi che a quelle idee si dimostrano contrari. Le stesse critiche verrebbero con ogni probabilità rivolte a qualsiasi organismo indipendente che venisse creato con lo scopo di reagire alle violazioni dei valori fondanti dell'Unione. Inoltre, qualsiasi riforma dei trattati deve passare per l'approvazione di tutti gli Stati membri, il che rende particolarmente difficile ogni modifica che sanzioni incisivamente il comportamento che alcuni Stati mantengono ormai da anni. Ogni meccanismo ispirato ad un approccio prettamente intergovernativo, d'altra parte, rischierebbe di riprodurre gli stessi problemi legati alla procedura dell'articolo 7 TUE. La leva economica come strumento di reazione alle violazioni dei valori dell'articolo 2 - come ha provato la questione dei fondi del *Next Generation EU* negli ultimi mesi, che si è risolta con un compromesso da molti ritenuto insoddisfacente e poco incisivo – ha parimenti dimostrato tutti i suoi limiti. Se è vero che nessuno Stato è obbligato a rimanere nell'Unione e che l'Ungheria potrebbe liberamente uscirne, va considerato che forse la soluzione migliore ad un'involuzione democratica di questa portata non è quella di isolare lo Stato illiberale: proprio per questa ragione non è stato incluso nei trattati alcun articolo che disciplini l'espulsione di uno Stato membro dall'Unione europea. L'obiettivo dell'integrazione europea - nel momento in cui si è passati dalla semplice integrazione economica all'integrazione politica - e dello stesso allargamento⁷²⁴ dell'Unione è sempre stato quello di promuovere il rispetto dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali, che orientano anche l'azione esterna⁷²⁵ dell'Unione. Espellere o isolare uno Stato che da questi valori si allontana sarebbe in contraddizione con gli obiettivi dell'Unione che, piuttosto, dovrebbe cercare di contrastare e frenare il declino democratico

⁷²³ *Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp, 27 July 2019* : “The European elite has failed, and the European Commission is the symbol of that failure; [...] today the European Commission is partisan, because it sides with the liberals. It is biased, because it is working against Central Europe.”

⁷²⁴ Articolo 21, par.1 TUE: “L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo.”

⁷²⁵ *Ibidem*

dall'interno, comportandosi – per usare le parole di Müller⁷²⁶, come una sorta di sistema di assicurazione politica (“*political insurance scheme*”⁷²⁷).

Evidentemente non si tratta di un compito semplice, ma i recenti sviluppi in Polonia e in Ungheria hanno dimostrato, in tutta la sua urgenza, la necessità di un ripensamento dell'azione dell'Unione in questo ambito: in ballo ci sono, infatti, i presupposti stessi su cui si regge l'Unione - le fondamenta dell'intero edificio europeo che rischiano di essere scosse fatalmente dalle democrazie illiberali. Forse, come hanno suggerito gli studiosi del gruppo di Heidelberg⁷²⁸ ribaltando la dottrina Solange, la soluzione potrebbe includere in maniera più incisiva gli stessi cittadini dell'Unione, facendo leva sull'istituto della cittadinanza europea o sulla pressione di un'opinione pubblica europea convinta dell'appartenenza di tutti gli Stati membri ad un'area costituzionale animata dalla condivisione di un patrimonio comune di valori.

⁷²⁶ J.W. MÜLLER, *Should the EU protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in *European Law Journal*, Vol.21, N.2, March 2015, pp.141-160, p.146

⁷²⁷ *Ibidem*

⁷²⁸ A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, Max Planck Institute Research Paper Series, N.4/2016

Bibliografia

ACKERMAN B., *We the People, Volume 1: Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, 1993

AHDIEH R.B., *Russia's Constitutional Revolution*, 1997, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania

ALBERT R., *Counterconstitutionalism*, in *Dalhousie Law Journal*, No.31, Vol.1, 2008, pp.1-55

ALBI A., *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005

ARATO A., MIKLÓSI Z., *Constitution making and transitional politics in Hungary*, in L. AUCOIN, L. MILLER, *Framing the State in case of transition: case studies in constitution making*, Washington, United States Institute of peace, 2010, 351 – 390)

ARMINJON P., NOLDE B.B., WOLFF M., *Traité de droit comparé*, 3 voll, Lgdj, Paris, 1950-1952

BAYER L., WANAT Z., *Hungary and Poland block EU coronavirus recovery package*, 16 November 2020

BÉKÉS C., *The 1956 Hungarian Revolution and the Declaration of Neutrality*, in *Cold War History*, Vol.6, 2006, pp.477-500

BELLUCCI L., *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and Politics*, Giuffrè, Milano, 2018

BENCZES I., *From goulash communism to goulash populism: the unwanted legacy of Hungarian reform socialism*, in *Post-Communist Economies*, 26 February 2016, pp. 146-166

BERGONZINI C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2020, dicembre 2020, pp.761-778

BERNHARD M., *Civil society and democratic transition in East Central Europe*, in *Political Science Quarterly*, Vol.108, N.2, 1993, pp.307-326

BÍRÓ-NAGY A., *Illiberal Democracy in Hungary: the Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, in MORILLAS P., *Illiberal Democracies in the EU: the Visegrad Group and the Risk of Disintegration*, CIDOB, Barcelona, 2017

BOGDANDY A.V., SONNEVEND P., *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015

BOGDANDY A.V., KOTTMANN M., ANTPÖHLER C., DICKSCHEN J., HENTREI S., SMRKOLJ M., *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 2012, 489-520

BOGDANDY A.V., ANTPÖHLER C., IOANNIDIS M., *Protecting EU Values – Reverse Solange and the Rule of Law Framework*, Max Planck Institute Research Paper Series, N.4/2016

BOZÓKI A., SIMON E., *Hungary since 1989*, in S. P. RAMET, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2010

BOTTONI S., *Accidente storico o ritorno alla storia? L'illiberalismo ungherese in prospettiva europea*, in *Il Mulino*, 3/2018, pp.392-400

BRUSZT L., *1989: The Negotiated Revolution in Hungary*, in *Social Research*, 57 (Summer 1990), pp. 365-387

BUGARIČ B., *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union. The Hungarian Challenge*, in *LSE "Europe in Question" Discussion Paper Series*, No. 79, 2014

BUZOGÁNY A., *Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?*, *Democratization*, <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1328676>

CHICHERIN B.N., *Filosofiya prava* [Philosophy of law], St. Petersburg: Nauka, 1998

CICERONE, *De re publica*, I, XLV

COMAN R., *Rule of law conditionality in the framework of the MMF 2021-2027 and Next Generation EU*, Institut d'Études Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, 7 October 2020

CUOCOLO L., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it-Osservatorio Covid-19*, 5 maggio 2020

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*, n. 24/2011 (consultabile online)

DAVID R., JAUFFRET-SPINOSI C., *Les grands systèmes de droit contemporains*, 11^{ed.}, Dalloz, Paris, 2002

DE SENA P., *Contrasto al Covid-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea*, in *SidiBlog*, 7 aprile 2020

DELFINO F., *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie* (NAD), n.2/2019, pp.46-60

DELLEDONNE G., *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, v.44, n.3, ottobre 2020

DÉSERT M., *Russia, October 1993. Twenty years later, evaluating the crisis*, February 2014, available on www.hal.archives-ouvertes.fr

- D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n.2, 2019
- D'IGNAZIO G., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online*, 3/2020
- DE CAPITANI E., *Unione Europea ed Ungheria: verso un nuovo caso "Haider"?*, disponibile su www.diritticomparati.it, gennaio 2012
- DE LA BAUME M., VON DER BURCHARD H., *Von Der Leyen threatens EU recovery fund without Hungary and Poland*, 2 December 2020 on www.politico.eu
- DE MONTESQUIEU C.L., *Esprit des Lois*, 1748, libro VIII, tr. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, Torino, 1965
- DE SIMONE M., *Ungheria: la nuova costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, in www.forumcostituzionali.it, settembre 2011
- DE SIMONE M., *Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge fondamentale*, www.forumcostituzionale.it, 14 gennaio 2014
- DE VERGOTTINI G., *Le transizioni costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1998
- DI GREGORIO A., *La giustizia costituzionale in Russia. Origini, modelli, giurisprudenza*, Milano, Giuffrè, 2004
- DI GREGORIO A., *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, No.2/2019, pp. 1-29
- DI GREGORIO A., *L'emergenza coronavirus in Russia. Poteri, fonti, responsabilità*, in *DPCE Online* 2020/2, 9 luglio 2020
- DRINÓCZI T., BIEN-KACALA A., *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 23 Jun 2020, pp. 1-22
- DUNAI M., THAN K., *Hungary's Fidesz wins historic two-thirds mandate*, on Reuters, 25 April 2010
- DUPRÉ C., *The Unconstitutional Constitution: A Timely Concept*, in BOGDANDY A.V., SONNEVEND P., *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart Publishing, Oxford&Portland, Oregon, 2015
- DUPRÉ C., *Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle*, in *European Public Law*, N.19, 2013
- FABBRINI F., *L'Ungheria, i diritti fondamentali e l'Unione Europea: è tempo di attivare l'art.7 TUE?*, su www.diritticomparati.it, 16 gennaio 2012
- FELDBRUGGE F.J.M. (eds.), *Encyclopedia of Soviet Law*, Oceania Publications, New York, 1973

FERRARI G.F., *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in GANINO M. (a cura di), *Codice delle costituzioni*, Vol. III, CEDAM, Padova, 2013, p. 387 ss.

FERRARI G.F. (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Giappichelli, Torino, 2012

FIENGO G., CIRCOLO A., *Il rispetto della rule of law al tempo del Covid-19: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria e la nuova legge elettorale polacca*, in DPCE Online, 8 aprile 2020

FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Gius. Laterza & Figli, 2009

FLAMMINI M., *La nuova dottrina Putin spiegata da uno dei suoi consiglieri*, su *Il Foglio*, 13 febbraio 2019

GALIMOVA I., *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n.1/2020, pp.199-217

GANINO M., *Dall'URSS di Gorbaciov alla Russia di Eltsin. Mutamenti politico-costituzionali e continuità*, in *Il Politico*, Vol.59, No.2, Aprile-Giugno 1994, pp.263-296

GANINO M., *Repubbliche e regioni nella Federazione di Russia*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 161 ss.

GRAVINA R., *Teorie e prassi delle costituzioni sovietiche e della costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2017, No. 33, pp. 49-66

GSOVSKI V., *The Soviet concept of law*, in *Fordham Law Review*, N.1, Vol. VII, January 1938, pp.1-43

HALE H.E., *Eurasian Politics as Hybrid Regimes: the case of Putin's Russia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 1 (2010), pp.33-41

HALMAIG., *National(ist) constitutional identity? Hungary's road to abuse constitutional pluralism*, in *EUI Working Paper*, Department of Law, 2017-2018

HALMAI G., *Is there such thing as "Populist Constitutionalism"? The Case of Hungary*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, No.11, 2018, pp.323-339

HALMAIG., *The possibility and desirability of Rule of Law Conditionality*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol.11 (1), 2019, pp. 171-188

HALMAI G., *Dismantling Constitutional Review in Hungary*, in *Rivista di Diritti Comparati*, No.1, 2019, pp. 31-47

HENDLEY K., *Assessing the Rule of Law in Russia*, in *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, vol.14, n.2, 2006, pp.347-392

HÖRCHER F., LORMAN T., *A History of the Hungarian Constitution*, Bloomsbury Publishing Plc, London, 2019

HORVATH R., *Breaking the totalitarian ice: The Initiative Group for the Defense of Human Rights in the USSR*, in *Human Rights Quarterly*, Vol.36, N.1, February 2014, pp.147-175

HUNTINGTON S., *The Third Wave*, University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma, 1991

ILYUSHINA M., *Why does Russia, population 146 million, have fewer coronavirus cases than Luxembourg?*, in *CNN*, 23 March 2020

ILYUSHINA M., *The Kremlin sends mixed messages on coronavirus as Russian cases spiral*, in *CNN*, 26 March 2020

INOTAI A., *The “Eastern Enlargements” of the European Union*, in CREMONA M., ed. *The Enlargement of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003

INOZEMTSEV V., *Russia, in Authoritarian Response to the Pandemic: cases of China, Iran, Russia, Belarus and Hungary*, edited by INOZEMTSEV V., Free Russia Foundation, June 2020

JAKAB A., SONNEVEND P., *Continuity with Deficiencies: the New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, No. 9, 2003, pp.102-138

KALINICHENKO P., MOSKOVKINA E., *Russia. With Scepter and Corona*, in *Verfassungsblog*, 23 May 2020

KAVELIN K.D., *Razgovor s sotsialistom-revolutsionerom* [Conversation with the Socialist-Revolutionary] in PIVOVAROV Y.S. (Ed.), *Rossiyskaya politicheskaya nauka*, Moscow: ROSSPEN, 2008, p.261

KAVELIN K.D., *Nash umstvenny stroi. Statiyi po filosofii russkoy istorii i kultury* [Our mental system. Articles on the philosophy of Russian history and culture], Moscow: Pravda, 1989

KELEMAN K., *Una nuova costituzione per l’Ungheria*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 3, settembre 2011, pp. 681-683

KOCHENOV D., *Elephants in the Room: The European Commission’s 2019 Communication on the Rule of Law*, in *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, No. 38/2019, August 2019, pp. 423-438

KOCHENOV D., *EU Enlargement and the failure of conditionality*, Wolters Kluwer, 2008

KOCHENOV D., *Behind the Copenhagen Façade: the Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law*, in *European Integration Online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>

KOCHENOV D., PECH L., *From bad to worse? On the Commission and the Council's Rule of Law initiatives*, on *Verfassungsblog*, 20 January 2015

KORNAI J., *Shortage as a fundamental problem of centrally planned economics and Hungarian reform*, Interview by A.Jutta-Pletsch. *Economics of planning*, 18 (3), pp.103-113

KOVÁCS K., *Hungary's Constitutional Transformation*, in *European Constitutional Law Review* N.7, June 2011, pp.183-203

KOVÁCS K., *Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers*, in *Verfassungsblog*, 6 April 2020

KOVLER A., *Il diritto europeo dei diritti dell'uomo e la costituzione della Russia*, in *La costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, a cura di GANINO M., DI GREGORIO A., FILIPPINI C., Milano, Giuffrè editore, 2006

KRONOWSKI N., *The New Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values*, in *Revue Est Europa* 1, 2012, pp. 111-142

KÜPPER H., *Between collectivism and liberal individualism: the normative basis underlying the idea of the person enshrined in the New Hungarian Fundamental Law*, in CSEHI Z., SCHANDA B., SONNEVEND P., *Viva vox iuris civilis*, HVG-ORAC, Budapest, 2012

LAZZERINI N., *Le procedure d'infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Ungheria a seguito dell'entrata in vigore della nuova Costituzione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2012

LENIN V., *Collected Works*, Russ. 2nd ed. 1929-1932, p.418

LIGUSTRO A., *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?*, in *DPCE Online* 3/2018

LOMAX B., *The Hungarian Revolution of 1956 and the Origins of the Kádár Regime*, Allison & Busby, London, 1976

LUPO N., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020

MACHIAVELLI N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, in Id., *Opere*, a cura di S. Bertelli e F. Gaeta, Milano, 1960-1969

MATTEI U., MONATERI P.G., *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997

MEDUSHEVSKY A.N., *Russian Constitutionalism. Historical and contemporary development*, Routledge, 2006

MEZZETTI L., *Corrosione e declino della democrazia*, in DPCE numero speciale maggio 2019, pp.421-446

MEZZETTI L., *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, in Derecho PUCP N.56, 2003, pp.29-156

MORLINO L., *Regimi ibridi o regimi in transizione?*, in Rivista italiana di Scienza Politica, N.2, agosto 2008, pp. 169-189

MÜLLER J.W., *Protecting the Rule of Law and Democracy in the EU: the Idea of a Copenhagen Commission*”, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016

MÜLLER J.W., *Should the EU protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in *European Law Journal*, Vol.21, N.2, March 2015, pp.141-160

NIKITINA V., *La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrusa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, No.1/2020, pp. 219-228

O'DONNELL C., SCHMITTER P.C., WHITEHEAD L., *Transitions from Authoritarian Rule*, Sage Publications, Baltimore, 1986

ORLANDI M.A., *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo 1, gennaio-marzo 2019, pp.167-216

OSIPOV I.D., SMORGUNOV L.V., *Russian constitutionalism*, in GÓRNISIEWICZ A., SZLACHTA B., *The Concept of Constitution in the History of Political Thought*, De Gruyter, Berlin, 2019, pp-123-143

PAP A.L., *Who are “We, the people”?*, *Biases and preferences in the Hungarian Fundamental Law*, in SZENTE Z., MANDÁK F., FEJES Z. (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, L'Harmattan, Paris, 2015

PASSAGLIA P., *Emergenza sanitaria e diritti. Una prospettiva comparata*, in DPCE Online 2020/3

PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017

PERNICE I., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, N.27, 2002

PÉTER L., *Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben*, in PÉTER L., *Az Elbától keletre*, Budapest, 1998

PINELLI C., *Conditionality and Enlargement in the Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, N.3, 2004

- POGANY I., *Constitutional Reform in Central and Eastern Europe*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.42, Issue 2, April 1993
- POGGESCHI G., *Il cosiddetto pacchetto legislativo “stop-Soros” e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una “democrazia illiberale”*, in *DPCE online*, n. 2/2018 (consultabile online)
- POPOVA M., *Putin-style Rule of Law and the Prospects for Change*, in *Daedalus*, N.146 (2), spring 2017, pp.64-74
- PUPPINCK G., PECORARIO A., *Memorandum on the Hungarian New Constitution of 25 April 2011*, European Center for Law and Justice, May 2011
- RANIOLO F., *Verso le democrazie illiberali e oltre*, in *DPCE Online*, 3/2020, ottobre 2020
- REDING V., *Speech: Safeguarding the Rule of Law and solving the “Copenhagen Dilemma”. Towards a new EU mechanism*, 22 April 2013
- REEVELL P., *How Russia is using facial recognition to police its coronavirus lockdown*, in *Abcnews*, 30 April 2020
- REVESZ G., *Perestroika in Eastern Europe, Hungary’s Economic Transformation*, Boulder, CO: Westview press, 1990
- ROACHE M., *Is Hungary Mimicking Putin’s Authoritarianism?*, in *New Internationalist*, 1 May 2018
- RODEAN N., *Verso l’indipendenza della Corte Costituzionale Ungherese oppure l’affermazione del judicial deference in Ungheria?*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2012
- ROSSI M., *L’adesione dell’Ungheria al Patto Atlantico*, in *Nuova Storia Contemporanea*, anno XI, N.4, luglio-agosto 2007, pp. 77-104
- ROUSSEAU J., *Il contratto sociale*, Torino, 1994, pp. 187 e ss.
- RUSSO A.M., *La cittadinanza sostanziale dell’UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una “Reverse Solange”?*, in *federalismi.it*, n.1/2014
- RUUTU K., *Future, past and present in Russian constitutional politics. Russian constitutions in a conceptual historical perspective*, in *Review of Central and East European Law*, no. 3, 2010
- SABEL C.F., GERSTENBERG O., *Constitutionalising an Overlapping Consensus: the ECJ and the emergence of a coordinate constitutional order*, in *European Law Journal*, N.16, 2010
- SALVETTI M., *L’Ungheria e la nuova costituzione che preoccupa l’Europa*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, No. 1/2012, 29 febbraio 2012
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957

SAWICKI, J., *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, Franco Angeli Editore, settembre 2020

SAWICKI, J., *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in DPCE Online, 2020/2, 9 luglio 2020

SHAFAREVICH I.R., *Socialism, Collected articles*. Moscow: Russkaya Kniga, 1992

SHASHKOVA A. et al., *On modifications of the constitution of the Russian Federation in 2020*, in *Russian Law Journal* 8(1), 2020, pp.60-83

SCHEPPELE K.L., *Commissione c. Ungheria. Come rendere più efficaci le procedure di infrazione*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 3, settembre 2014, pp.725-730

SCHMITTER P.C., *Transitology: The Sciences or the Art of Democratization?*, in: TULCHIN J., ROMERO B. (a cura di), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Pub., Boulder (CO), 1995, pp. 11-41

SCHMITTER P.C., KARL T., *The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America*, in VOLTEN P.M.E., *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*, New York, Institute for East West Studies, 1992

SHEVTSOVA L., *Russia's Hybrid Regime*, in *Journal of Democracy* Volume 12, Number 4, October 2001, pp.65-70

SÓLYOM L., *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary, Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Eds. Von Bogdandy, Armin, and Pál Sonnevend. Oxford: Hart, 2014

SOROKOWSKI A., *The 1977 USSR Constitution: a Document of Social, National and International Consolidation*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, N.3, Vol.1, 1978, pp.325-360

SPERANSKY M.M., *Rukovodstvo k poznaniyu zakonov*, in OSIPOVA I.D. (Ed.), *Guide to the knowledge of the laws*, St. Petersburg: Nauka, 2002, p.342

SPADARO A., *Dalla democrazia costituzionale alla democrazia illiberale fino alla democrazia*, in DPCE Online, vol.44, n.3, ottobre 2020

SZENTE Z., MANDÁK F., FEJES Z. (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, L'Harmattan, Paris, 2015

TASSINARI C., *Navalny avvelenato, Merkel guida UE e NATO: "Vogliamo risposte da Putin"*, in *Euronews*, 4 settembre 2020, www.euronews.com

TEAGUE E., *Russia's Constitutional Reforms of 2020*, in *Russian Politics* (5) 2020, pp.301-328

TOLZ V., *Drafting the New Russian Constitution*, in RFE/RL, n. 29

TÓTH C., *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014*, in *The Budapest Beacon*, 29 July 2014

TROIANOVSKI A., *Putin's Bleak Covid-19 Admission: "We Don't Have Much to Brag About"*, in *The New York Times*, 13 April 2020

VECCHIO F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, CEDAM, Padova, 2013

VITALE A., *Equilibri dei poteri, stabilità interna e immagine internazionale della Russia*, in NAD (Nuovi Autoritarismi e Democrazie), vol.2, n.1, 2020

Z. VÉGH, *Hungary's "Eastern Opening" policy toward Russia: ties that bind?*, in *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol.24, N.1-2, 2015, pp.47-65

VYSHINSKY A.Y., *The Law of the Soviet State*, traduzione inglese di H.W. Babb, The Macmillan Company, New York, 1948

WALKER N., *The idea of constitutional pluralism*, in *Modern Law Review*, N.65, 2002

ZWEIGERT K., KÖTZ H., *Einführung in die Rechtsvergleichung, I, Grundlagen*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1971

Documentazione

A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Constitution of the Republic of Hungary), Budapest, 1989, available at www.alkotmanybirosag.hu

Amnesty International, *Public Statement, Hungary: Government Must Not Use Extraordinary Power to Roll Back Human Rights Amid Covid-19 Emergency*, 31 March 2020, www.amnesty.org

Amnesty International, *Russia: Authorities detain doctor who exposed flaws in COVID-19 response*, 3 April 2020, www.amnesty.org

Amnesty International Hungary, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, *Rapid Analysis of the Bill on Terminating the State of Danger (T/10747) & the Bill on Transitional Provisions related to the Termination of the State of Danger (T/10748)*, 27 May 2020

Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Judith Sargentini, *Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded*, 4 July 2018

Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Statement: The Russian authorities should remedy the long-standing problem of undue restrictions to freedom of assembly, freedom of expression and press freedom*, 6 July 2020

Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa, *Russia: dichiarazione dell'Alto Rappresentante a nome dell'UE sull'avvelenamento di Alexei Navalny*, 3 settembre 2020

Consiglio dell'Unione Europea, Comunicato stampa, *Russia: dichiarazione dell'Alto Rappresentante a nome dell'UE sull'arresto di Alexei Navalny al suo rientro a Mosca*, 18 gennaio 2021

Constitutional Court of the Russian Federation, Judgement n.21-P/2015, 14 July 2015

Constitutional Court of the Russian Federation, Conclusion n.1-Z of 16 March 2020

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950

Council of the EU, *Commission's Communication to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties* (Opinion of the Legal Service 10296/14), May 2014

Council of the EU, Press release, *Budget conditionality: Council presidency and Parliament's negotiators reach provisional agreement*, 5 November 2020

Council of the EU, Press release, *Next multiannual financial framework and recovery package: Council presidency reaches political agreement with the European Parliament*, 10 November 2020

Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration (Visegrád Declaration), Visegrád, 1991, available on www.visegradgroup.eu

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the amendments to the constitution of Liechtenstein Proposed by the Princely House of Liechtenstein*, 227/2002, 16 December 2002

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary*, 614/2011, 25-26 March 2011

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, 621/2011

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on ACT CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary*, 665/2012

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of CDL-AD (2012)001 of Hungary*, 683/2012

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, 720/2013

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Act CLXXV of 2010 on Media Services and Mass Media; Act CIV of 2010 on the Freedom of Press and the Fundamental Rules of Media and Content, and on the Hungarian tax Laws on progressive Tax on Advertising revenue of media*, 798/2015

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on amendments to the act of 25 June 2015 on the constitutional tribunal of Poland*, 12 March 2016

European Commission for Democracy through Law, *Rule of Law Checklist*, Study n.711/2013, 18 March 2016

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on Federal Law N.129-FZ of the Russian Federation on Amending Certain Legislative Acts (FEDERAL LAW ON UNDESIRABLE ACTIVITIES OF FOREIGN AND INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS)*, Opinion n.814/2015, 13 June 2016

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad*, 889/2017

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the compatibility of the Hungarian Government's "Stop Soros" draft legislative package with international human rights standards*, 919/2018

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Law on Administrative Courts*, 15-16 March 2019

European Commission for Democracy through Law, *Opinion n.981/2020 on the draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020)*, 18 June 2020

European Commission for Democracy through Law, *Russian Federation, Law of the Russian Federation Amending the Constitution of the Russian Federation on Improving the Regulation of Certain Aspects of the Organization and Functioning of Public Authority*, Opinion n.992/2020, 9 September 2020

European Commission, *Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union*, 15 July 1997

European Commission, *Regular report from the Commission on Hungary's progress towards accession 2002*, 9 October 2002

European Commission, *Communication to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based*, 15 October 2003

European Commission, *Statement on the situation in Hungary*, 11 January 2012

European Commission, *Press release, European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary*, 17 January 2012

European Commission, *Hungary – infringements: Commission takes further legal steps on measures affecting the judiciary and the independence of the data protection authority, notes some progress on central bank independence, but further evidence and clarification needed*, 7 March 2012

European Commission, *Press release, Hungary: Commission continues accelerated infringement procedure on independence of the data protection supervisor and measures affecting the judiciary and asks additional information on central bank's independence*, 7 March 2012

European Commission, *Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law*, 11 March 2013

European Commission, *Press release, Hungary - infringements: European Commission satisfied with changes to central bank statute, but refers Hungary to the Court of Justice on the independence of the data protection authority and measures affecting the judiciary*, 20 November 2013

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, 11 March 2014

European Commission, *Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law*, 20 December 2017

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 2 May 2018

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps (COM 163/2019)*, 4 March 2019

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strengthening the Rule of Law within the Union, A blueprint for action, (COM 343/2019)*, 17 July 2019

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2020 Rule of Law Report, (COM 580/2020)*, 30 September 2020

European Commission, *Statement by President Von Der Leyen on Emergency Measures in Member States*, 31 March 2020

European Court of Human Rights, *Decision 21906/04, Kafkaris v. Cipro*, 12 February 2008

European Court of Justice, Case C-26/62 *Van Gend en Loos*, 1963

European Court of Justice, C-34/09, *Ruiz Zambrano v. Office National de l'Emploi*, 8 March 2011

European Court of Justice, Case C-364/10, *Hungary v. Slovakia*, 16 October 2012

European Court of Justice, Case C-286/12, *European Commission v. Hungary, Judgement of the Court (First Chamber)*, 6 November 2012

European Court of Justice, Case C-288/12, *European Commission v. Hungary, Judgement of the Court (Grand Chamber)*, 8 April 2014

European Court of Justice, *Decision of the Court (Grand Chamber), European Commission v. Hungary*, C-78/18, 18 June 2020

European Council, *Conclusions of the European Council*, 10-11 December 2020, www.consilium.europa.eu

European Council, *Press release: Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted*, 17 December 2020

European External Action Service (EEAS), *Russia: Statement by the Spokesperson on the nationwide voting on constitutional amendments*, 2 July 2020, www.eeas.europa.eu

European Parliament report, *Note on the Political and Economic Situation in Hungary and its Relations with the European Union in the Framework of Accession*, 28 January, 2003

European Parliament, *Resolution on Media Law in Hungary*, 10 March 2011

European Parliament, *Resolution on the Revised Hungarian Constitution*, 5 July 2011

European Parliament, *Resolution on the recent political developments in Hungary*, 16 February 2012

European Parliament, *Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012)*, 25 June 2013

European Parliament, *Resolution on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary*, 3 July 2013

European Parliament, *Resolution on the situation in Hungary*, 10 June 2015

European Parliament, *Resolution with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, 25 October 2016

European Parliament, *Resolution on the situation in Hungary*, 17 May 2017

European Parliament, *Resolution on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded*, 12 September 2018

European Parliament, *Resolution on the Protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States*, 4 April 2019

European Parliament, *Resolution on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary*, 16 January 2020

European Parliament, *Press release, Covid-19, fundamental rights must be upheld, warn MEPs*, 17 April 2020

European Parliament, *Resolution on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences*, 17 April 2020

European Parliament, *Resolution on the situation in Russia: the poisoning of Alexei Navalny*, 17 September 2020

European Parliament, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union's budget*, 29 September 2020

European Parliament, *Resolution on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation*, 17 December 2020

European Parliament, *Resolution on the arbitrary arrest and detention of Alexei Navalny*, 19 January 2021

European People's Party, *Press Release, FIDESZ membership suspended after EPP political assembly*, 20 March 2019, www.epp.eu

European People's Party, *Decision of the EPP Political Assembly regarding the EPP membership of FIDESZ*, 20 March 2019, www.epp.eu

Free Russia Foundation, *Authoritarian response to the pandemic. Cases of China, Iran, Russia, Belarus and Hungary*, edited by Vladislav Inozemtsev, June 2020, p.39

Freedom House, *Freedom in the world 2020: Russia*, www.freedomhouse.org

Golos, *Preliminary statement on the course of early voting on amending the Constitution of Russia on June 25-30, 2020*, 30 June 2020, www.golosinfo.org

Government Decree 283/2020 introducing a state of epidemiological preparedness, 17 June 2020, traduzione inglese disponibile su www.njt.hu

Government Decree 478/2020 on the declaration of state of danger, 3 November 2020, traduzione inglese disponibile su www.njt.hu

Human Rights Watch, *Hungary: media law endangers press freedom*, 7 January 2011

Human Rights Watch, *World Report 2020. Russia: events of 2019*, www.hrw.org

Human Rights Watch, *Russia: Police Detain Thousands in Pro-Navalny Protests*, 25 January 2021

Hungarian Civil Liberties Union, *HCLU's Analysis of the Seventh Amendment of the Fundamental Law*, 27 August 2018

Hungarian Constitutional Court, *Decision 23 of 1990 on Capital Punishment*, 24 October 1990, traduzione inglese disponibile su www.hunconcourt.hu

Hungarian Constitutional Court, *Decision 48 of 1991 on the Separation of Powers over the Armed Forces*, 26 September 1991

Hungarian Constitutional Court, *Decision 11 of 1992 on the Retroactive Prosecution of Serious Criminal Offences*, 5 March 1992

Hungarian Constitutional Court, *Decision 165/2011 on the regulation of the media and the institution of the "media commissioner"*, 20 December 2011

Hungarian Helsinki Committee, *Background note on Act XII of 2020 on the Containment of the Coronavirus*, 31 March 2020

Hungarian Helsinki Committee, *Flash report: What Happened in the Last 48 Hours in Hungary and How it Affects the Rule of Law and Human Rights*, 12 November 2020

Hungarian Helsinki Committee, Eötvös Károly Policy Institute, Hungarian Civil Liberties Union, *Comments on the Process of Framing the New Constitution of Hungary*, 10 March 2011

Hungarian National Assembly, *Act XII of 2020 on the Containment of Coronavirus*, 30 March 2020

Hungarian National Assembly, *Act CIX on the containment of the second wave of the coronavirus pandemic*, 11 November 2020

IRI Monitoring Mission to the Referendum in the Russian Federation, *Delegation Report*, 25 April 1993

North Atlantic Treaty Organization, *Press release 2020(71), Statement by the North Atlantic Council on the poisoning of Alexei Navalny*, 4 September 2020

Official text of the Joint Declaration of the Prime Ministers of Hungary and Poland on 26 November, disponibile sul sito del governo polacco www.gov.pl

Organization for Security and Cooperation in Europe, *Press release, Despite adjustments, Hungary's media law continues to violate OSCE commitments, says OSCE representative on freedom of the media*, 8 March 2011

Organization for Security and Cooperation in Europe, Press release, *Revised Hungarian media legislation continues to severely limit media pluralism, says OSCE media freedom representative*, 25 May 2012

Ordinanza del Presidente della Federazione Russa del 15 gennaio 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>

Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Briefing on the Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, 23 April 2020, www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

Political Yearbook of Hungary (Magyarország Politikai Évkönyve), Aula Kiadó Kft.-OMIKK, Budapest, 1990

Position of the Government of Hungary CDL (2011) 58

Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 29th Bálványos Summer Open University and Student Camp, 28 July 2018, available on www.miniszterelnok.hu

Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp, 27 July 2019, available on www.abouthungary.hu

Regulation N.1303/2013 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund, 17 December 2013

Reporters sans Frontières, *Russia – Stifling atmosphere for independent journalists*, www.rsf.org

Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden, 1 April 2020, available on www.government.nl

Statement by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *The Russian authorities should end continuous judicial harassment of human rights defenders*, 30 September 2020

Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (non ratificato), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 310, 16 dicembre 2004

Vladimir Putin: dayu vam chestnoye partiinoye slovo", [Kommersant.ru](http://kommersant.ru), August 30, 2010, <http://kommersant.ru/doc/1495411>

Riassunto

Dieci anni fa, il 18 aprile 2011, il Parlamento ungherese approvò la Legge Fondamentale Ungherese, una nuova costituzione che sarebbe entrata in vigore il 1 gennaio 2012 e avrebbe costituito un punto di svolta nella storia costituzionale del Paese, accelerando un processo di progressivo allontanamento dai valori democratico-liberali già avviato nel 2010 dalla coalizione di centro-destra al governo FIDESZ-KDNP. Grazie alla nuova costituzione, emendata ben nove volte in questi dieci anni, il primo ministro Viktor Orbán ha conseguito l'obiettivo di costruire quella che nel 2014 ha orgogliosamente definito "democrazia illiberale", cambiando radicalmente il volto del Paese e facendolo entrare in rotta di collisione con l'Unione europea, che sui valori democratico-liberali è invece fondata. Come recita l'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), infatti, "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze". L'articolo 2 sottolinea inoltre che "Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini", mentre l'articolo 21 TUE stabilisce che questi principi sono alla base dell'azione esterna dell'Unione e di quello stesso processo di allargamento che, nel 2004, l'ha vista accogliere ben dieci nuovi membri – tra cui la stessa Ungheria. Il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE è un elemento talmente cruciale da costituire un requisito indispensabile per la *membership*, come stabilisce l'articolo 49 TUE. Tale rilevanza è logica conseguenza del fatto che l'integrazione europea, non più solo economica ma *politica*, è animata e guidata dalla convinzione della condivisione di un patrimonio di valori comuni da parte degli Stati membri. È proprio questo il presupposto che ha trasformato lo spazio europeo da un gruppo di Paesi legati dalla convenienza economica ad una comunità politica cui corrisponde una vera e propria area costituzionale, quella europea. A conferma di questo fatto, l'articolo 6, paragrafo 3 TUE individua i diritti fondamentali "risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" come parte integrante del diritto dell'Unione in quanto "principi generali". È sulla condivisione di un patrimonio di valori comune che si è costruito l'istituto della *cittadinanza europea*, definita a Lisbona "aggiuntiva" rispetto a quella nazionale, che come ha confermato la Corte di giustizia dell'Unione Europea – con la rivoluzionaria sentenza Zambrano, nel 2011 – comporta un *set* di diritti aggiuntivi rispetto a quelli garantiti dallo Stato di appartenenza. Il progressivo

allontanamento dell'Ungheria dai valori del costituzionalismo europeo quali la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali si è trovato al centro del dibattito politico europeo negli ultimi dieci anni, risultando preoccupante anche perché non ha costituito un caso isolato: la Polonia, che assieme all'Ungheria, alla Slovacchia e alla Repubblica Ceca fa parte del cosiddetto “Gruppo di Visegrád”, ha conosciuto degli sviluppi simili, gettando un'ombra inquietante sulla solidità delle fondamenta dell'edificio europeo e sul futuro dell'Unione.

Il presente lavoro, prendendo le mosse dalla situazione appena descritta, nasce da una domanda che dovrebbe precedere, a mio avviso, ogni interrogativo sulle prospettive future e su come l'Unione possa migliorare la salvaguardia dei propri valori fondamentali: se un Paese è, in linea di principio, libero di dotarsi di una costituzione ispirata a un sistema di valori che in quel dato momento storico sono condivisi dalla popolazione, perché l'allontanamento dell'Ungheria dai valori del costituzionalismo europeo desta in noi tanta inquietudine e preoccupazione? E soprattutto, perché il paragone - a più riprese proposto negli ultimi anni - tra l'involuzione illiberale dell'Ungheria e l'autoritarismo della Russia di Vladimir Putin (con cui pure l'Ungheria ha condiviso una porzione importante di storia negli anni del socialismo) suona così allarmante per noi europei? La risposta a questi interrogativi parte dal concetto di “costituzione” - intesa come il documento contenente le norme che disciplinano in maniera organica i poteri e i rapporti tra gli organi dello Stato, delineando l'assetto fondamentale di una comunità statale - e dal concetto di “costituzionalismo”. Malgrado il termine “costituzionalismo” indichi in generale l'insieme dei valori che animano un testo costituzionale, il costituzionalismo liberale che si è sviluppato in Occidente a partire dalla fine del XVIII secolo si è diffuso al punto da essere considerato il costituzionalismo per antonomasia. Questo specifico costituzionalismo è caratterizzato dai valori essenziali della *rule of law*, della tutela dei diritti del singolo e della separazione dei poteri, essendosi affermato proprio nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale. L'errore che comunemente si compie, tuttavia, è quello di considerare - in un eccesso di eurocentrismo - questi valori come universalmente validi, dimenticando che sono caratteristici degli ordinamenti che potremmo ricondurre ad una famiglia giuridica specifica, quella che Mattei e Monateri hanno definito “a egemonia professionale”: si tratta di una famiglia giuridica che riunisce tutti gli ordinamenti di *civil law* e *common law* in cui la sfera del diritto e quella della politica sono nettamente distinte, il diritto è pienamente secolarizzato e lo stesso potere politico è sottoposto ai vincoli della legge - generale e astratta - come ogni singolo cittadino. L'abbandono di una prospettiva eurocentrica nella

comparazione costituzionale consente di individuare altri tipi di costituzionalismo, come quello tipico delle famiglie giuridiche “a egemonia politica”: si tratta di ordinamenti in transizione in cui, proprio in virtù delle esigenze imposte da una momentanea situazione eccezionale, la sfera della politica e quella del diritto non sono affatto distinte e anzi, la legge diventa uno strumento del potere politico. Analizzando l’evoluzione del costituzionalismo europeo a partire dal costituzionalismo liberale e ripercorrendo la storia del costituzionalismo ungherese è possibile ricondurre l’Ungheria all’area costituzionale europea. Gli ordinamenti che fanno parte di quest’area appartengono alla famiglia giuridica “a egemonia professionale”, caratterizzata da un insieme di valori che l’Ungheria ha dimostrato di percepire come propri in quanto Paese *europeo*, non solo dai tempi dell’Impero austro-ungarico, ma dalla nascita stessa del Regno di Ungheria, convertito al cattolicesimo nell’anno 1000 da re Stefano I. È in virtù di queste premesse che all’indomani del crollo del comunismo, nel 1989, la classe dirigente ungherese intraprese una transizione democratica orientata ad un “ritorno” all’Europa, culminata con l’ingresso nell’Unione Europea nel 2004. Per l’Ungheria, dunque, il rispetto dello Stato di diritto, della democrazia, dei diritti umani e di quelli delle minoranze non rappresentavano un patrimonio di valori estraneo, anzi: si trattava di valori che la classe dirigente ungherese considerava radicati nella cultura politica, giuridica e costituzionale del Paese. La preoccupazione con cui l’Europa guarda all’involutione democratica che si sta verificando da anni in Ungheria non va quindi ricondotta alla mera necessità di imporre il rispetto del diritto comunitario, ma piuttosto alla convinzione che l’Ungheria condivida un sistema di principi e valori comune a tutti i Paesi membri dell’Unione Europea. Proprio la comparazione tra l’Ungheria e la Federazione Russa - Paesi che hanno condiviso un’importante porzione di storia quando, tra il 1949 e il 1989, la Repubblica Popolare Ungherese faceva parte del blocco sovietico e che stanno conoscendo sviluppi illiberali spesso messi a paragone – consente di mettere in evidenza le ragioni profonde per cui l’involutione democratica ungherese desta tanto sgomento in noi europei.

La Federazione Russa - che proprio in questi ultimi mesi si trova al centro del dibattito pubblico internazionale per le vicende legate al tentato avvelenamento, all’arresto e alla condanna dell’oppositore politico Alexei Navalny, cui la popolazione ha reagito con un’ondata di proteste su scala nazionale duramente represses dalle autorità – aveva apparentemente abbracciato, all’indomani del crollo dell’URSS, i valori del costituzionalismo liberale, proclamati solennemente dalla nuova costituzione democratica del 1993. Un’analisi approfondita dell’evoluzione del costituzionalismo russo, tuttavia,

lascia emergere con chiarezza come la proclamazione di determinati valori in costituzione non equivalga ad una loro effettiva assimilazione, specialmente se l'ordinamento in questione presenta una cultura costituzionale, politica e giuridica profondamente diversa da quella degli ordinamenti in cui quei valori sarebbero originariamente radicati. Una circolazione asimmetrica dei modelli giuridici come quella osservabile nel caso della costituzione russa del '93 si traduce spesso in un ampio divario tra la costituzione formale e la costituzione "vivente", svuotando di significato molte disposizioni costituzionali o lasciandole del tutto inattuate. Malgrado la costituzione russa riconosca formalmente il principio della separazione dei poteri, infatti, questi sono di fatto sbilanciati a favore del Presidente, il quale gode di poteri talmente ampi da rendere impossibile ogni paragone con altri sistemi presidenziali, al punto che la Federazione Russa è stata spesso definita un "super-presidenzialismo". Inoltre, molti dei diritti fondamentali riconosciuti dalla costituzione non trovano effettiva tutela e, anzi, sono soggetti a ripetute violazioni: leggi federali come quelle sulle organizzazioni straniere o quelle anti-estremismo violano la libertà di associazione e la libertà religiosa, mentre la libertà di espressione è oppressa dalla normativa contro i discorsi di istigazione all'odio; infine, la dura repressione delle proteste pacifiche contro l'arresto di Alexei Navalny nelle ultime settimane è stata un'ulteriore dimostrazione del divario tra costituzione formale e costituzione vivente in Russia. Pertanto, la Federazione Russa - che pure è definita dall'articolo 1 della costituzione del 1993 come una democrazia fondata sullo Stato di diritto - è ormai considerata un regime "non libero" dall'organizzazione non governativa statunitense *Freedom House*, è stata classificata 149esima su 180 Paesi per libertà di stampa nel 2020 in base al *World Press Freedom Index* elaborato dall'ONG *Reporters sans Frontières* ed è frequentemente criticata da organizzazioni internazionali e della società civile per le evidenti violazioni dei diritti fondamentali. La stessa Unione Europea ha sottolineato "una continua tendenza negativa di riduzione dello spazio per l'opposizione, la società civile e le voci indipendenti nella Federazione Russa", criticando duramente i recenti sviluppi.

Mettendo a confronto il costituzionalismo ungherese e quello russo è possibile individuare delle differenze cruciali nella visione del rapporto tra governanti e governati e nella concezione della legge, che è possibile ricondurre all'appartenenza dei due Paesi a famiglie giuridiche caratterizzate da culture politico-giuridiche profondamente distanti. Analizzando la storia del costituzionalismo russo, ad esempio, si comprende come il principio della *rule of law* non abbia trovato effettiva realizzazione in un contesto dove era ormai radicata una concezione strumentale della legge, retaggio non solo dell'epoca zarista

ma, soprattutto, del periodo sovietico: la concezione strumentale della legge trovava giustificazione nella dottrina marxista-leninista che vede il diritto come parte della sovrastruttura e, quindi, espressione della classe sociale dominante. È chiaro che, partendo da queste premesse, la legge non venisse considerata come un limite esterno all'azione politica ma piuttosto come uno strumento per la realizzazione degli obiettivi della classe al potere. Allo stesso modo, non bastano le disposizioni di una nuova costituzione per cambiare una percezione consolidata del rapporto tra governanti e governati, specie se per secoli questo è stato animato da una concezione paternalistica del potere e da una visione collettivista dei diritti umani, per cui gli interessi e gli obiettivi della comunità sono nettamente prioritari rispetto a quelli del singolo. Dalla costituzione russa del 1993 emergono non solo il retaggio del costituzionalismo sovietico, ma anche quello della travagliata transizione democratica, un'esperienza che Federazione Russa e Ungheria hanno condiviso all'indomani del collasso dell'URSS e del crollo dei rispettivi regimi comunisti ma che ha seguito dinamiche profondamente diverse nei due Paesi, incidendo in maniera differente sul successivo consolidamento democratico.

La transizione democratica ungherese è stata spesso presa a modello dalla dottrina e dagli studiosi della democratizzazione come esempio di transizione consensuale, legittima e non violenta, basata sul dialogo tra le varie parti della società civile e in particolare condotta attraverso lo strumento delle Tavole Rotonde Nazionali, cui presero parte il partito comunista e i vari partiti dell'opposizione. Il metodo consensuale ha consentito, in Ungheria, una transizione ordinata che ha visto la partecipazione attiva della società civile, garantendo stabilità, legittimità e continuità nello sviluppo giuridico, poiché si è preferito modificare per intero la vecchia costituzione comunista piuttosto che approvarne una nuova. Al contrario, la transizione democratica in Russia ha seguito il modello della rottura della continuità costituzionale ed è stata caratterizzata primariamente dal drastico conflitto tra due rami del potere, l'esecutivo e il legislativo, rappresentati dal Presidente e dal Parlamento. Pertanto, a differenza di quanto avvenne in Ungheria, in Russia la costituzione democratica non fu l'esito di una riforma quanto, piuttosto, di una "rivoluzione" costituzionale, e la transizione democratica si configurò come un gioco a somma zero con lo scontro tra due diversi rami del potere e due visioni contrapposte del futuro del Paese, anziché come un gioco a somma positiva come avvenne in Ungheria. Questa differenza cruciale nelle modalità della transizione, unitamente alla presenza, in Russia, di una società civile poco sviluppata con partiti politici essenzialmente deboli, in cui la trasformazione democratica - non adeguatamente preparata in anticipo - portò ad una crisi di legittimazione

e a profonde divisioni della classe dirigente, determinò esiti molto diversi nei due Paesi. In particolare, le modalità conflittuali della transizione in Russia influirono negativamente sul consolidamento democratico, determinando una sfiducia cronica della popolazione verso la democrazia stessa e traducendosi, nella nuova costituzione, in un forte sbilanciamento dell'equilibrio dei poteri in favore del Presidente, giustificato dalla situazione caotica ed emergenziale. L'elemento della transitorietà, che negli ordinamenti appartenenti alla famiglia giuridica a "egemonia politica" giustifica la temporanea sovrapposizione della sfera del diritto e di quella della politica, caratterizza a ben vedere la storia del costituzionalismo russo dai tempi della rivoluzione bolscevica: erano le circostanze eccezionali e temporanee della transizione dalla dittatura della borghesia capitalistica ad una società senza classi che giustificavano il passaggio intermedio della dittatura del proletariato. L'elemento della transizione legittimava non solo la concezione strumentale della legge ma anche la concentrazione dei poteri, che se ai tempi dell'URSS era diretta conseguenza della concezione unitaria del potere (direttamente emanato dalla classe lavoratrice e da questa esercitato attraverso i Soviet) nella costituzione del '93 è principalmente frutto delle dinamiche conflittuali della transizione democratica, che delineò una situazione di emergenza in cui il Presidente si pose come garante della stabilità e dell'ordine.

Al contrario della Federazione Russa, all'indomani del crollo del comunismo la neonata Repubblica Ungherese si volse ad occidente, intraprendendo un "ritorno all'Europa" che sarebbe culminato con l'ingresso nell'Unione Europea nel 2004. Tuttavia, in Ungheria il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato - che rientrava tra i requisiti richiesti dai "criteri di Copenaghen" per accedere all'Unione - ebbe un elevato costo sociale, traducendosi in un vertiginoso aumento della disoccupazione, nell'impoverimento di determinate categorie sociali e nella comparsa di nuove disuguaglianze. Le ricadute economiche e sociali del rapido adeguamento dell'economia ungherese agli standard di Bruxelles generarono una crescente insofferenza verso le istituzioni europee, fomentando tendenze euroscettiche sulle quali avrebbe fatto leva la coalizione di centro destra FIDESZ-KDNP. Cavalcando l'onda dell'euroscetticismo e approfittando degli scandali che avevano coinvolto il partito socialista, la coalizione FIDESZ-KDNP è riuscita a conseguire una clamorosa vittoria elettorale nel 2010, ottenendo la maggioranza dei 2/3 in Parlamento sufficiente ad adottare una nuova costituzione. La coalizione al governo ha presentato l'adozione di una nuova costituzione come necessario completamento della transizione, poiché l'Ungheria era l'unica tra le ex Repubbliche socialiste del blocco sovietico a non

aver adottato una nuova costituzione democratica, essendosi limitata ad emendare – praticamente per intero – la costituzione comunista del '49. Ancora prima del contenuto della Legge Fondamentale ungherese, adottata dal Parlamento il 18 aprile 2011 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2012, a destare perplessità fu il procedimento stesso di stesura e adozione della nuova costituzione, avvenuto in tempi eccessivamente brevi e senza il coinvolgimento delle principali forze di opposizione e della società civile. A provocare le critiche delle organizzazioni nazionali, europee e internazionali fu anche il contenuto della nuova costituzione che, come sottolineato dal Parlamento Europeo nel luglio 2011, mancava di “rispettare una serie di principi che l’Ungheria, in virtù degli impegni vincolanti assunti a livello internazionale, è obbligata a rispettare e promuovere, come l’abolizione della pena di morte e dell’ergastolo senza condizionale, il divieto di discriminazione in base all’orientamento sessuale e la sospensione o la restrizione dei diritti fondamentali in virtù di ordinamenti giuridici speciali”. La nuova Legge Fondamentale, le modifiche ad essa apportate nel corso degli anni e le leggi approvate dal Parlamento ungherese - dominato dalla coalizione di destra a sostegno del governo – hanno profondamente cambiato il volto dell’Ungheria, che nell’ultimo decennio si è progressivamente allontanata dai valori del costituzionalismo europeo predicando la difesa della tradizione, la tutela dei confini dall’immigrazione, la rivendicazione delle radici cristiane e il rifiuto degli ideali della democrazia liberale, elementi fondanti della “democrazia illiberale” proclamata dal primo ministro Orbán a partire dal 2014. Diversi sono i punti di contatto tra la “democrazia illiberale” ungherese e la “democrazia sovrana” (*suverennaja demokracija*) promossa da Putin che hanno portato molti a paragonare i simili sviluppi illiberali sperimentati dai due Paesi negli ultimi anni. Entrambe le concezioni, innanzitutto, propongono una riscoperta della sovranità nazionale, dell’idea di popolo, dei valori tradizionali e della religione, nel rifiuto del predominio ideologico dell’occidente liberale. Inoltre, sia in Ungheria che nella Federazione Russa la pandemia di Covid-19 ha rappresentato un’occasione per accentuare ulteriormente i tratti illiberali e autoritari del sistema politico e costituzionale. Entrambi i Paesi hanno portato avanti delle importanti riforme costituzionali – sulla cui urgenza si potrebbe effettivamente dibattere - proprio nel pieno della pandemia, quando il rispetto delle misure di sicurezza e distanziamento sociale rendeva più difficile, se non del tutto impossibile in quanto legalmente proibito, protestare pubblicamente contro gli emendamenti. In Ungheria, l’ulteriore involuzione autoritaria nel corso della pandemia si è svolta attraverso i poteri straordinari che la costituzione attribuisce all’esecutivo nell’ambito dello stato di pericolo, amplificati e svincolati dal controllo parlamentare grazie

al cosiddetto *Authorization Act* (con cui, nel marzo 2020, il Parlamento ha autorizzato il governo a prorogare *sine die* lo stato di pericolo rinunciando alle funzioni di controllo attribuitegli dalla costituzione) e alla proclamazione dello stato di allerta epidemiologica, che non è disciplinato in costituzione e non è regolamentato. In Russia, invece, il Presidente godeva già di poteri pressoché illimitati e pertanto, nell'ambito della gestione della pandemia, non si è posto il problema dello squilibrio tra poteri, già fortemente sbilanciati verso la figura presidenziale. I poteri già ampi del Presidente sono stati ulteriormente ampliati dalla riforma costituzionale approvata nel 2020: nonostante Putin abbia presentato la riforma come un modo di “assicurare un migliore bilanciamento tra i poteri dello Stato”, le modifiche hanno comportato un rafforzamento solo apparente del legislativo, accrescendo di fatto i poteri già smisurati del Presidente e indebolendo il governo. Inoltre, l'azzeramento dei precedenti mandati presidenziali proposto dalla deputata Valentina Tereškova permette a Putin non solo ricandidarsi alle presidenziali del 2024, ma anche a quelle del 2030, rimanendo potenzialmente al potere fino al 2036.

L'appartenenza di Russia e Ungheria a due famiglie giuridiche differenti spiega le strade diverse intraprese dai due Paesi all'indomani della transizione e, di conseguenza, i diversi vincoli ai quali questi sono attualmente sottoposti. Se l'Ungheria, essendo membro dell'Unione Europea, è tenuta al rispetto dei valori su cui l'Unione si fonda, a ben vedere anche la Federazione Russa è tenuta a rispettare simili principi: da un lato, è obbligata al rispetto dei diritti fondamentali dai numerosi trattati internazionali ratificati in materia - oltre che dalle norme di diritto internazionale cogente, al pari di ogni altro Stato; dall'altro, essendo membro del Consiglio d'Europa dal 1996, la Federazione Russa è tenuta al rispetto della *rule of law*, che è un prerequisito per l'accesso all'organizzazione in base all'articolo 3 dello Statuto. Come dimostrano la situazione attuale e gli sviluppi degli ultimi vent'anni, tuttavia, questi vincoli esterni non sono stati mai ravvisati come un effettivo limite invalicabile dalla Russia super-presidenziale di Putin, che si è a più riprese rifiutata di eseguire delle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa e che ha addirittura introdotto in costituzione - con la riforma del 2020 - la possibilità di non applicare le decisioni di organismi internazionali se giudicate in contrasto con la costituzione. Pertanto, anche se in linea teorica sia l'Ungheria che la Federazione Russa sarebbero tenute ad osservare vincoli esterni che impongono loro il rispetto dei principi del costituzionalismo liberale, in pratica entrambi i Paesi stanno scavalcando questi obblighi da anni. Se da un lato, però, la mancata osservanza dei valori del costituzionalismo liberale non sorprende molti osservatori nel caso della Federazione Russa - in virtù del fatto che il

Paese non li ha mai realmente assimilati, appartenendo ad una famiglia giuridica molto distante rispetto a quella in cui il costituzionalismo liberale si è formato e radicato –, dall'altro un simile comportamento da parte dell'Ungheria risulta incredibile e preoccupante alla luce della sua appartenenza ad un'area costituzionale, quella europea, che si riconosce nel patrimonio comune di valori pienamente radicati nella famiglia giuridica a egemonia professionale. In altre parole, a risultare incomprensibile e inquietante non è tanto il fatto che un Paese violi i principi del costituzionalismo liberale – al cui rispetto è tenuto da vincoli esterni e dalla sua stessa costituzione – quanto piuttosto il fatto che a farlo sia un Paese in cui quei principi sembravano pienamente radicati, in virtù della sua appartenenza ad una determinata famiglia giuridica e area costituzionale.

Naturalmente, l'allontanamento di ben due Stati membri – Ungheria e Polonia - dai valori fondanti dell'Unione ha suscitato la reazione delle istituzioni europee, che hanno utilizzato tutti gli strumenti messi a loro disposizione dai trattati nel tentativo di frenare e correggere l'involuzione illiberale dei due Paesi. La Commissione europea ha attivato diverse procedure di infrazione sia contro l'Ungheria che contro la Polonia, sulla base degli articoli 258 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il limite delle procedure di infrazione sta nel fatto che possono essere impiegate come strumenti di reazione ad una violazione dei valori dello Stato di diritto, della democrazia e della tutela dei diritti fondamentali solo se tale inosservanza si accompagna ad una violazione del diritto europeo, elemento che non sempre si concretizza quando entrano in gioco carenze sistemiche in questi ambiti. I trattati prevedono, inoltre, uno specifico meccanismo di prevenzione e reazione dell'Unione a violazioni dei valori di cui all'articolo 2 TUE, delineato dall'articolo 7 TUE. Il primo paragrafo dell'articolo 7 prevede una procedura di preallarme, che il Consiglio può attivare nel caso in cui si prospetti un "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2", mentre secondo il paragrafo 2 il Consiglio, deliberando all'unanimità, può constatare l'esistenza della suddetta violazione. Il paragrafo 3, infine, prevede una vera e propria procedura sanzionatoria: il Consiglio, una volta accertata l'esistenza della violazione, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni diritti spettanti allo Stato in questione in quanto membro dell'Unione Europea, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio stesso. Le istituzioni europee hanno attivato la procedura di cui all'articolo 7 sia contro la Polonia (su proposta della Commissione, nel dicembre 2017) che contro l'Ungheria (su proposta del Parlamento, nel settembre 2018). Ad oggi, il Consiglio ha organizzato tre audizioni con il governo polacco e due con quello ungherese ma in nessuno

dei due casi è ancora giunto alla conclusione della prima fase della procedura, quella della constatazione di un evidente rischio di violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE. Lamentando la poca trasparenza con cui si sono svolte le audizioni in Consiglio, il Parlamento europeo ha sottolineato, nel gennaio 2020, che “l'incapacità del Consiglio di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori comuni europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso”. Pertanto, entrambi i meccanismi previsti dai trattati sono stati attivati nei confronti dei due Stati membri senza risultati soddisfacenti; addirittura, in occasione dell'approvazione del bilancio pluriennale dell'Unione, negli ultimi mesi del 2020, Polonia e Ungheria sono riuscite a sfruttare il proprio potere di veto per strappare a Bruxelles importanti concessioni che hanno reso meno stringente la condizionalità democratica degli aiuti europei per far fronte all'emergenza coronavirus. L'evidente difficoltà con cui l'Unione ha cercato di contrastare l'allontanamento di due Stati membri dai propri valori fondativi ha dimostrato l'inadeguatezza degli strumenti attualmente a sua disposizione per rispondere a minacce sistemiche alla democrazia, allo Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali, aprendo un nutrito e cruciale dibattito sulle prospettive di miglioramento e riforma in tal senso. Le vicende polacche e ungheresi hanno evidenziato la necessità di introdurre strumenti integrativi rispetto alla procedura delineata dall'articolo 7, di rendere il processo decisionale più rapido e incisivo e di migliorare non tanto il profilo della prevenzione, che è stata già arricchita da strumenti come il *Rule of Law Framework* e il *Rule of Law Mechanism*, quanto quello della reazione ad eventuali violazioni dei valori fondanti dell'Unione. Si tratta, ad ogni modo, di una questione delicata che coinvolge il rapporto tra la sovranità nazionale - che diversi Stati hanno cercato di custodire sempre più gelosamente negli ultimi anni - e le istituzioni sovranazionali. Ogni proposta di riforma che cerchi di aumentare i poteri della Commissione europea, infatti, si scontrerà plausibilmente con la ferma opposizione di quegli Stati membri – Ungheria *in primis* - che da anni la accusano di essere un organo che manca di imparzialità e trasparenza, che sostiene esclusivamente le idee liberali e avversa tutti i Paesi che a quelle idee si dimostrano contrari. Le stesse critiche verrebbero con ogni probabilità rivolte a qualsiasi organismo indipendente che venisse creato con lo scopo di reagire alle violazioni dei valori fondanti dell'Unione. Inoltre, qualsiasi riforma dei trattati deve passare per l'approvazione di tutti gli Stati membri, il che rende particolarmente difficile ogni modifica che sanziona incisivamente il comportamento che alcuni Stati mantengono ormai da anni. Ogni meccanismo ispirato ad un approccio prettamente intergovernativo, d'altra parte, rischierebbe di riprodurre gli

stessi problemi legati alla procedura dell'articolo 7 TUE. La leva economica come strumento di reazione alle violazioni dei valori dell'articolo 2 - come ha provato la questione dei fondi del *Next Generation EU* negli ultimi mesi, che si è risolta con un compromesso da molti ritenuto insoddisfacente e poco incisivo - ha parimenti dimostrato tutti i suoi limiti. Se è vero che nessuno Stato è obbligato a rimanere nell'Unione e che l'Ungheria potrebbe liberamente uscirne, va considerato che forse la soluzione migliore ad un'involuzione democratica di questa portata non è quella di isolare lo Stato illiberale: proprio per questa ragione non è stato incluso nei trattati alcun articolo che disciplini l'espulsione di uno Stato membro dall'Unione europea. L'obiettivo dell'integrazione europea - nel momento in cui si è passati dalla semplice integrazione economica all'integrazione politica - e dello stesso allargamento dell'Unione è sempre stato quello di promuovere il rispetto dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali, che orientano anche l'azione esterna dell'UE. Espellere o isolare uno Stato che da questi valori si allontana sarebbe in contraddizione con gli obiettivi dell'Unione che, piuttosto, dovrebbe cercare di contrastare e frenare il declino democratico dall'interno. Forse, come hanno suggerito gli studiosi del cosiddetto "gruppo di Heidelberg", la soluzione potrebbe includere in maniera più incisiva gli stessi cittadini dell'Unione, facendo leva sull'istituto della cittadinanza europea o sulla pressione di un'opinione pubblica europea convinta dell'appartenenza di tutti gli Stati membri ad un'area costituzionale animata dalla condivisione di un patrimonio comune di valori. Il gruppo di Heidelberg ha proposto di ribaltare la dottrina Solange elaborata dalla Corte costituzionale tedesca nel 1967, con il risultato che la Corte di giustizia dell'Unione Europea non potrebbe invadere la sfera di competenza degli Stati membri in relazione alla tutela dei diritti fondamentali *fintanto che* gli Stati garantiscono un livello di tutela in sostanza equiparabile a quello previsto dai Trattati.

Evidentemente, garantire il rispetto dei valori di base dell'Unione da parte degli Stati membri con tutti i limiti giuridici e politici che abbiamo evidenziato non è un compito semplice, ma i recenti sviluppi in Polonia e in Ungheria hanno dimostrato, in tutta la sua urgenza, la necessità di un ripensamento dell'azione dell'Unione in questo ambito: in ballo ci sono, infatti, i presupposti stessi su cui si regge l'Unione - le fondamenta dell'intero edificio europeo che rischiano di essere scosse fatalmente dalle democrazie illiberali.

Gli sviluppi illiberali di uno o più Stati membri costituiscono, a ben vedere, un problema comune che tocca tutti i cittadini europei ed è ben lontano dall'essere una mera questione di carattere interno. Tutti i cittadini dell'Unione, infatti, sono direttamente coinvolti

nell'involuzione democratica di uno Stato membro non solo perché quello Stato influisce su decisioni suscettibili di avere conseguenze dirette su tutti loro – come ha dimostrato negli ultimi mesi la questione del veto ungherese e polacco sul bilancio pluriennale dell'Unione – ma anche perché il rifiuto dei valori fondanti dell'Unione rischia di svuotare l'istituto stesso della cittadinanza europea, garanzia di un *set* di diritti aggiuntivi rispetto a quelli connessi alla cittadinanza nazionale.