IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2020

IL VIRUS ILLIBERALE UNGHERESE AL TEMPO DEL COVID-19

Valentina Carlino

IL VIRUS ILLIBERALE UNGHERESE AL TEMPO DEL COVID-19

Valentina Carlino

Dottoranda in Scienze giuridiche,
Università degli Studi di Siena

L'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19 ha rappresentato, e sta rappresentando, un'enorme sfida a livello globale, sotto molteplici punti di vista. Ognuno di noi è stato costretto a un ripensamento del proprio stile di vita abituale, come conseguenza della limitazione di tutta una serie di diritti e libertà costituzionalmente sanciti, temporaneamente compressi al fine di tutelarne altri; su tutti, il diritto alla salute. I governi nazionali si sono immediatamente attivati alla ricerca di misure idonee a "tamponare" e gestire la crisi in corso, dando avvio a un profluvio di atti normativi di vario grado gerarchico, sulla cui opportunità la dottrina non ha mancato – e non mancherà – di discutere.

Com'è tipico delle situazioni di emergenza, anche la pandemia da Coronavirus sta mettendo alla prova la tenuta della democrazia costituzionale nel suo complesso, riportando in auge il dibattito sullo "stato d'eccezione" e sull'opportunità di inserirne una qualche disciplina nelle Carte costituzionali che ne sono prive.

La situazione si è rivelata ancor più complessa nei contesti di cd. regressione democratica, ossia in quegli ordinamenti nei quali si osserva da alcuni anni un graduale allontanamento dalla *rule of law*, operato tramite l'utilizzo di strumenti democratici. Finora, la dottrina si è ampiamente interrogata sulle modalità nelle quali i vari processi di *constitutional degradation* hanno preso forma. Le drammatiche circostanze che stiamo vivendo ci mostrano come lo stato d'emergenza si sia rivelato un ulteriore strumento giuridico il cui utilizzo distorto può non solo alimentare l'erosione democratica ma, forse, portarne il processo a compimento.

In questo senso, la situazione ungherese costituisce un perfetto caso paradigmatico.

Secondo il *Democracy Report 2020* dell'Istituto V-Dem, «Hungary is no longer a democracy, leaving the EU with its first non-democratic Member State». Com'è noto, il processo magiaro *di democratic backsliding* ha preso avvio nel 2010, a seguito della vittoria elettorale della coalizione "Unione civica ungherese" (composta dai partiti Fidesz e KDNP) che, con le legislative del 2018, ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi disponibili nel Parlamento

monocamerale per la terza volta consecutiva. Non può né deve essere ignorato il fatto che la coalizione guidata da Fidesz abbia ottenuto la maggioranza delle preferenze alle urne, peraltro in un contesto libero. Al contempo però, non si dimentichi l'insieme di riforme operate sin dal 2010 sul sistema elettorale, che hanno aumentato la sproporzione tra i voti ottenuti e i seggi assegnati. Alla riduzione del numero dei seggi nel Parlamento monocamerale da 386 a 199 e al contestuale aumento della quota di seggi da assegnare tramite sistema maggioritario, si sono affiancati una problematica operazione di ritaglio e ridisegno dei collegi elettorali (*gerrymandering*) e l'allargamento della base elettorale (nello specifico, garantendo il diritto di voto agli ungheresi residenti all'estero, notevolmente accresciutisi a seguito di una controversa legge relativa alla concessione della cittadinanza ai non residenti nel Paese). Così, i "magici due terzi" che Fidesz ha ottenuto a partire da quella che Orbán ha definito la "rivoluzione delle urne elettorali" del 2010, hanno permesso di operare una serie di riforme volte alla realizzazione del progetto politico di quest'ultimo, che ha fatto della democrazia illiberale un ideale da perseguire. Ideale rinvenibile anche nella nuova Legge fondamentale, entrata in vigore il 1° gennaio 2012 a seguito di un processo costituente quasi totalmente interno al partito di maggioranza, che ha costituito un tassello essenziale nel mosaico del nuovo panorama costituzionale ungherese. Tra le caratteristiche del testo, la cui totalità non è possibile illustrare in questa sede, vale la pena evidenziare l'uso distorto che esso fa delle leggi cardinali (cioè organiche), la cui previsione costituisce generalmente garanzia del coinvolgimento di più di una forza politica nell'*iter* legislativo. Prevedendo che la legislazione di disciplina o di modifica di numerosi ambiti ad esse riservate debba essere approvata con una maggioranza dei due terzi, la nuova Costituzione raggiunge un duplice scopo: da una parte, permette a Fidesz di legiferare in maniera autonoma e senza il coinvolgimento delle opposizioni; dall'altra, cristallizza le misure implementate, nel senso che qualora in futuro la coalizione attualmente al governo non riuscisse più a ottenere la maggioranza assoluta a seguito delle elezioni, gli altri partiti sarebbero comunque obbligati a coinvolgerla per modificare la legislazione organica in vigore.

L'idea di fondo è quella di una democrazia non consensuale, in seno alla quale niente può fermare la maggioranza, nemmeno la Costituzione. E infatti, quest'ultima è sovente utilizzata come "strumento di politica quotidiana" nelle mani del Governo – che di fatto controlla l'Aula – da usare a proprio vantaggio. La pandemia in corso ne è ulteriore testimonianza.

La Costituzione ungherese prevede ben cinque tipologie di situazioni emergenziali (artt. 48-54): stato d'eccezione (art. 49), stato d'emergenza (art. 50), stato di difesa preventiva (art. 51), attacco inaspettato (art. 52) e stato di pericolo (art. 53).

Ai sensi dell'art. 53, c.1, il Governo può dichiarare lo stato di pericolo nel caso di calamità naturale o disastro industriale, e conseguentemente introdurre misure straordinarie per far fronte alla situazione. In caso di stato di pericolo, il Governo

può adottare decreti, sulla base di una legge organica, tramite i quali sospende l'applicazione di alcune leggi e implementa misure straordinarie (c. 2). Questi decreti rimangono in vigore per 15 giorni, a meno che il Governo non decida di estenderne l'efficacia, su autorizzazione dell'Assemblea nazionale (c. 3). La cessazione dello stato di pericolo implica la cessazione della vigenza di suddetti decreti (c. 4).

Nonostante la pandemia non sia annoverata in maniera esplicita tra le circostanze atte a dichiararlo, è stato proprio l'articolo 53 a fungere da fondamento costituzionale sulla base del quale, l'11 marzo 2020, il governo magiaro ha decretato lo stato di pericolo con ordinanza n. 40/2020. L'utilizzo estensivo della disposizione pare legittimo; come per altre Costituzioni, la mancanza di un riferimento specifico a situazioni eccezionali difficilmente prevedibili in maniera puntuale può giustificare il ricorso a strumenti e meccanismi previsti dall'ordinamento. Sulla base dell'ordinanza n. 40 sono state prese le prime misure per far fronte all'emergenza, la cui efficacia sarebbe però dovuta cessare allo scadere dei 15 giorni dalla loro entrata in vigore, salvo proroga previa autorizzazione dell'Assemblea nazionale. Per questo, il 20 marzo il Ministro della giustizia ha presentato in aula il disegno di legge T/9790, approvato dieci giorni dopo dal Parlamento monocamerale, in seno al quale la maggioranza dei due terzi richiesta è stata facilmente raggiunta. La legge cardinale n. 12/2020 del 30 marzo per la protezione contro il coronavirus (cd. legge di abilitazione), composta di 10 articoli, si mostra problematica sotto molteplici aspetti, che non possono essere compiutamente illustrati in questa sede. Quello che interessa qui evidenziare è come la legge in questione si sostanzi nei fatti in un'autorizzazione parlamentare all'esercizio pressoché illimitato del potere normativo del Governo, forzando in maniera evidente l'assetto istituzionale. Se è vero che gli ordinamenti democratici si caratterizzano per una flessibilità atta a gestire situazioni emergenziali e, dunque, a sopportare pressioni impreviste, queste ultime devono però sempre essere inquadrate in limiti predeterminati, in modo da garantire sempre un ritorno all'ordinarietà.

«In conformità all'art. 53, comma 3, della Legge Fondamentale, il Parlamento con la presente legge, autorizza il Governo ad estendere, in caso di emergenza, gli effetti dei decreti governativi ai sensi dell'art. 53, commi 1 e 2, della medesima norma fino alla fine dello stato di emergenza». Con queste parole, l'art. 3, c. 1 della legge n. 12/2020 autorizza il governo a legiferare per un tempo indeterminato stabilito dall'esecutivo stesso, in quanto titolare della decisione sulla persistenza dello stato di pericolo. Nonostante la lettera della Costituzione sembri indicare la necessità che l'Assemblea Nazionale autorizzi l'estensione della validità dei decreti governativi di volta in volta, allo scadere dei 15 giorni, la disposizione in questione costituisce invece una sorta di autorizzazione in bianco, la cui validità dipende dal solo perdurare della situazione di eccezione. Per altro, l'art. 2, c. 1, sancisce che «il Governo, mediante decreto, può sospendere l'applicazione di talune leggi, introdurre deroghe a disposizioni normative e

adottare altre misure necessarie per tutelare la vita, la salute, i beni, la sicurezza giuridica dei cittadini e la stabilità dell'economia nazionale», ampliando così i confini entro i quali deve limitarsi l'esercizio del potere normativo del governo. Al di là del tanto problematico quanto emblematico riferimento alla sicurezza dei soli cittadini, tale disposizione si rivela infatti preoccupante in quanto autorizza il governo ad un esercizio del potere normativo fin troppo esteso, nonostante la precisazione di cui all'art. 2, c. 2, secondo il quale «il Governo può esercitare i poteri indicati nel primo comma nella misura necessaria, proporzionalmente al fine da perseguire, per la prevenzione, il trattamento, e/o l'eliminazione delle conseguenze dannose, ai sensi della presente legge». È evidente come una delimitazione tanto temporale quanto materiale dei poteri emergenziali, assieme all'esigenza di proporzionalità delle misure adottate, sia connaturata alla democraticità dell'ordinamento. La carenza di questi elementi rinvenibile nel contesto ungherese testimonia dunque un utilizzo strumentale dell'emergenza, che diviene pretesto per concentrare – ancora di più – i poteri nelle mani dell'esecutivo. Per altro, anche il flebile controllo operato sull'operato di quest'ultimo pare avallare la tesi. In realtà, i commi 2 e 3 dell'art. 3 prevedono che il Parlamento possa revocare l'autorizzazione di cui al comma precedente prima della cessazione dello stato di pericolo e che, al contempo, esso debba ratificare tutti i decreti emanati dal governo. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, «il Governo informa regolarmente il Presidente dell'Assemblea nazionale e i capi dei gruppi parlamentari sulle misure adottate per far fronte all'emergenza fino a quando le stesse rimarranno in vigore». Teoricamente, il coinvolgimento del legislativo potrebbe compensare lo sbilanciamento a favore dell'esecutivo, la cui rapidità decisionale lo rende invero l'attore istituzionale più idoneo alla gestione di situazioni che richiedono celerità e flessibilità. Nei fatti, però, l'Assemblea nazionale ungherese non riesce a porsi come argine e "guardiano" effettivo all'azione governativa, in quanto la maggioranza qualificata dei seggi è occupata da appartenenti ai partiti di maggioranza e, dunque, leali al Primo Ministro. Si noti la scollatura tra la teoria e la pratica, da guardare nel prisma del contesto ungherese brevemente illustrato sopra: ad una lettura del quadro normativo, ci si potrebbe ritenere soddisfatti del ruolo di *oversight* svolto dal Parlamento, sì che non sarebbe possibile lamentare una violazione formale dell'assetto istituzionale. Tuttavia, il controllo che il Governo opera di fatto sull'Aula svilisce la funzione di quest'ultima, creando un vuoto democratico difficile da colmare.

Merita poi di essere evidenziata la modifica al Codice penale operata dall'art. 10. Il nuovo art. 337 prevede che «chiunque diffonde pubblicamente la falsa rappresentazione di un fatto connesso ad una minaccia pubblica, in grado di causare turbamento o agitazioni in un gruppo numeroso di persone, è punito con la pena detentiva fino a tre anni. Chiunque, in un ordine legalmente dato, dà pubblicamente una falsa rappresentazione di un fatto o dichiara il falso al pubblico in modo da ostacolare o intralciare l'efficacia delle misure adottate è punito con la pena detentiva da uno a cinque anni». Il Governo ha così introdotto,

per di più tramite decreto, la possibilità di perseguire penalmente la diffusione pubblica di *fake news*. È qui necessario evidenziare come il settore ungherese dei media sia, fin dal 2010, un sorvegliato speciale da parte degli osservatori internazionali, i quali hanno guardato in maniera critica all'insieme di riforme operate sul settore, complessivamente volte al controllo politico di quest'ultimo. Negli ultimi anni, il Governo ungherese non ha mancato di accusare stampa, televisioni e canali radio di diffondere falsità, sì che la previsione di cui all'art. 10 della legge in commento – che peraltro non pare potersi annoverare tra quelle misure straordinarie le quali, secondo la Legge fondamentale, possono essere adottate per far fronte all'emergenza – sembra essere uno strumento ulteriore nelle mani dell'esecutivo per mettere a tacere le opposizioni (ancorché potenziale, in quanto la procedura di accertamento dell'illecito, a cui è dato impulso dall'autorità di pubblica sicurezza, è di natura giurisdizionale).

A seguito della dichiarazione dello stato di pericolo, in Ungheria si sono creati "due canali" di produzione normativa. Da un lato, infatti, il Parlamento continua a lavorare; la pandemia non ha condotto ad un arresto forzato dell'attività dell'Aula, in seno alla quale di discutono vari progetti di legge su materie che non concernono la gestione della situazione emergenziale. Tra le altre, si pensi alla legge approvata il 19 maggio 2020, che vieta il riconoscimento giuridico di un cambio di identità di genere, imperativamente determinato sulla base del sesso biologico alla nascita e sul genoma. Dall'altro lato, il Governo sta ampiamente utilizzando il potere normativo garantitogli dalla legge di abilitazione, disciplinando questioni cruciali per il Paese – su tutte, quelle economiche – senza alcun coinvolgimento delle opposizioni.

L'assenza di un limite temporale per l'esercizio del potere normativo, così come l'eccessiva estensione degli ambiti nei quali questo può intervenire, sono tali da rendere la legge contro il coronavirus un altro tassello del quadro illiberale ideato da Orbán. Anche in questo caso, ad uno strappo democratico difficile da ricucire corrisponde sempre la preoccupazione di rimanere in qualche sorta "agganciati" alla legalità – ancorché formale – delle azioni intraprese; l'apparenza democratica può celare una natura illiberale.

Suddetta caratteristica è altresì tipica del rapporto dell'Ungheria con le istituzioni europee, le quali hanno sovente incontrato difficoltà nell'indirizzare al governo magiaro critiche fondate su violazioni manifeste di legge, proprio in ragione della legalità (formale, lo ribadiamo) del suo operato, volta ad evitare lo scontro. Così, quando il 1° aprile 2020 Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia hanno firmato una dichiarazione congiunta nella quale, senza mai nominare esplicitamente l'Ungheria ma riferendovisi in maniera evidente, si dichiaravano «deeply rule of law, democracy and fundamental rights arising from the adoption of certain emergency measures», il governo magiaro ha immediatamente reagito sottoscrivendo lo *statement* il giorno successivo. Le circostanze hanno invero

mostrato, ancora una volta, le difficoltà incontrate dall'Unione europea nel fornire una risposta forte e decisa contro l'erosione democratica che sta interessando alcuni Stati membri, portando alla luce la crisi politica che l'Unione sta vivendo, così come la debolezza nell'affermare quei valori e quei principi che ne costituiscono la pietra angolare. Così, mentre la procedura ex art. 7, par. 1, TUE per «evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2», avviata nel settembre 2018 dalla plenaria del Parlamento europeo, si è arenata per l'impossibilità di raggiungere l'unanimità in Commissione (aprendo così alla riflessione sulla complessità della procedura e, conseguentemente, sulla possibilità che essa giunga a termine), non sembrano attualmente esservi altre vie istituzionali da percorrere. D'altra parte, anche la risposta politica sembra largamente insufficiente; il Partito Popolare Europeo (PPE) si è limitato a prolungare la sospensione di Fidesz, decisa nel marzo 2019 durante la campagna elettorale per le elezioni europee del maggio dello stesso anno, ma non ha ancora preso una decisione relativa alla proposta di espulsione dal gruppo.

La situazione ungherese, la cui complessità non si pretende di racchiudere in questo breve intervento, continua a suscitare perplessità e interrogativi. La pandemia da Covid-19 ha costituito per l'esecutivo magiaro l'occasione per attribuirsi un potere normativo nei fatti quasi illimitato, sia per durata che per contenuto, realizzando così quell'accentramento nelle mani della maggioranza che pare essere lo scopo ultimo del disegno illiberale di Orbán. Se è vero che la persistenza dello stato di pericolo dipenderà solamente da quest'ultimo, un'analisi corretta e completa della situazione potrà essere compiuta solamente tenendo in considerazione l'uso effettivo che verrà fatto del potere normativo. La legge di abilitazione, ancorché votata dalla maggioranza qualificata del Parlamento, non può giustificare l'accentramento totale dei poteri nelle mani dell'esecutivo, nella mancata osservanza dei necessari criteri di temporaneità, proporzionalità e rispetto della *rule of law*.

Al contempo, gli eventi in commento si rivelano cruciali anche a livello di Unione europea, la quale si trova al crocevia del suo destino; se non verranno implementati strumenti idonei a frenare la regressione democratica in corso in alcuni Stati membri, il virus illiberale potrebbe attraversare i confini nazionali, dando vita ad una crisi democratica di ben più ampia portata.

(26-05-2020)