

Il cosiddetto pacchetto legislativo “stop-soros” e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una “democrazia illiberale”

di Giovanni Poggeschi

Title: The so-called “stop-Soros” legislative package and the new constitutional revision of Hungary: another (xenophobic) step toward the strengthening of an “illiberal democracy”

Keywords: Hungary, Anti-immigration and anti-european legislation, Venice Commission.

1. *Introduzione. Le riforme del giugno 2018 del governo Orbán* – Con l’approvazione del cosiddetto “pacchetto legislativo stop-Soros”, unito ad una molto parziale ma rilevante revisione costituzionale, il 20 giugno 2018 l’Ungheria di Orbán si è ulteriormente spostata verso una politica non solo di “democrazia illiberale” ed autoritaria, ma addirittura xenofoba, consistendo le norme del citato pacchetto nel colpire le ONG che favorirebbero l’immigrazione illegale. Il finanziere statunitense di origine ungherese George Soros è stato e continua ad essere protagonista attraverso le iniziative da lui finanziate (in particolare le *Open Society Foundations*) del processo di democratizzazione di molti paesi dell’Europa post-comunista degli anni novanta, e secondo alcune teorie complottiste rappresenta l’incarnazione della globalizzazione selvaggia e capitalista-finanziaria che colpisce le sovranità dei popoli e degli Stati.

L’iter legislativo era già in atto da parecchi mesi, ma è stato il 28 maggio 2018 che il governo ungherese guidato da Viktor Orbán ha presentato la redazione definitiva del progetto di settimo emendamento della Costituzione (*Bill* No. T/322) insieme ad un progetto di legge che emenda alcune norme relative a misure atte a combattere l’immigrazione irregolare (*Bill* No. T/333).

La Commissione di Venezia è stata incaricata dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa di redigere un parere sulla legislazione “stop-Soros”. Il parere congiunto della Commissione di Venezia e dell’“Ufficio dell’OSCE per le istituzioni democratiche ed i diritti umani” (OSCE/ODIHR) è stato adottato in occasione della 115^a sessione plenaria della Commissione di Venezia, tenutasi nella città lagunare il 22 e 23 giugno 2018, e reso pubblico il 25 giugno 2018 (*Venice Commission Opinion No. 919/2018*, d’ora in poi parere della Commissione di Venezia o più semplicemente parere). Il testo definitivo della riforma non è stato ancora tradotto in una lingua diversa dall’ungherese, dunque il presente articolo si basa sulla versione utilizzata dalla Commissione di Venezia, che non è stata informata dalle autorità ungheresi di significative modifiche nella versione definitiva rispetto al *draft*. Il fatto che le norme in questione siano state approvate dal parlamento ungherese prima dell’adozione del parere è motivo di rincrescimento da parte della Commissione di Venezia (punto 8).

La citata legislazione ha dunque anche copertura costituzionale, quella del settimo emendamento della Costituzione del 2011. La revisione costituzionale non si limita peraltro alla questione dei migranti, ma tocca anche altri temi importanti. Si tratta, in estrema sintesi, del divieto per gli stranieri di stabilirsi (*to be settled*) in Ungheria, dell'obbligo di tutti gli organi dello Stato di proteggere l'identità costituzionale e la cultura cristiana dell'Ungheria, della proibizione che l'esercizio della libertà di espressione e di riunione comporti l'invasione nella vita privata e familiare altrui o la violazione del domicilio, del divieto di vivere in spazi pubblici ed infine di un incisivo cambiamento dell'organizzazione della Giustizia: questo prevede una competenza accresciuta per i Tribunali amministrativi, che sono distinti da quelli ordinari, con conseguenze ancora da cogliere appieno ma che fanno sospettare della volontà del governo di un maggior controllo sull'attività di essi, dato che alcuni dei giudici amministrativi saranno direttamente nominati dal governo fra ex funzionari governativi.

Sono tutti ambiti in cui è chiara la volontà, peraltro suggerita da anni dalla scelta elettorale della maggioranza degli ungheresi, a favore di un governo "forte", molto probabilmente illiberale, irrispettoso dell'ovvio, liberale e democratico, principio della separazione dei poteri.

L'articolo più controverso e di dubbia conformità al diritto "allargato" europeo (fondamentalmente norme UE e CEDU) nonché agli obblighi di diritto internazionale sottoscritti dall'Ungheria è il 353A del Codice penale sul "favoreggiamento dell'immigrazione illegale", oggetto della recente, e fulminea, citata opinione della "Commissione di Venezia". Alla critica posta dal parere della Commissione di Venezia su tale articolo è dedicato il terzo paragrafo del presente lavoro, che ne costituisce la parte principale, in quanto cronaca recente di una scelta politica da parte del governo Orbán che è perfetta conseguenza delle politiche degli ultimi anni, ma che è anche in parziale contraddizione con una tradizione filo-europea che la gloriosa nazione magiara ha spesso espresso nel corso dei secoli ed anche prima dell'avvento di Viktor Orbán al potere. Il prossimo paragrafo è però dedicato al ruolo di pioniere che l'Ungheria ha spesso assunto nella sua recente storia, e che pone degli interrogativi non proprio rassicuranti sul futuro dell'Europa, *target* principale delle critiche della legislazione "anti-Soros", anche se gli obiettivi immediati di essa sono i migranti, le ONG e le loro attività a favore di questi.

2. *La tradizione dell'Ungheria anticipatrice di nuove politiche rinnovata anche nel segno dell'anti-europeismo e della xenofobia?* – L'Ungheria è stata spesso precursora di quanto poi verificatosi in altri Stati: la rivoluzione del 1956 ne è un esempio, ed anche, insieme alla Polonia, la reazione al regime comunista sfociata nella caduta del muro di Berlino del 1989. Anche nella legislazione minoritaria l'Ungheria ha avuto un ruolo da pioniere, con la "legge sulle minoranze nazionali" del 1993 benedetta dalle organizzazioni internazionali ed anzi presa ad esempio come strumento di tutela e promozione della diversità etnica e linguistica (v. Peter Paczolay, *Human Rights and Minorities in Hungary*, in *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, n. 3, 1996, pp. 111-126).

La legge sulle minoranze citata è completata dalla "Legge sulle nazionalità del 2011", che mira a proteggere unicamente le minoranze storiche, che sono quelle, ai sensi della citata legge, che vivono in Ungheria da più di un secolo, il che significa situarsi ancora all'interno di quel crogiolo di lingue e culture che era l'Impero austro-ungarico. Il nazionalismo ungherese si basa molto sul fattore linguistico, è sull'identità linguistica che i nazionalisti ungheresi misero l'accento già a partire dalla fine del diciottesimo secolo.

La legge sulle minoranze nazionali ha il suo contraltare nella legislazione sui magiari nei paesi confinanti; la storia dell'Ungheria è segnata dal trauma del Trattato di Trianon, che nel 1920 sottrasse due terzi del territorio precedentemente facente parte del Regno di Ungheria, parte integrante dell'Impero austro-ungarico, lasciando milioni di ungheresi fuori della propria madre-patria: oggi circa cinque milioni di ungheresi vivono in Romania, Slovacchia, Serbia, Croazia, Ungheria, Austria e Ucraina.

Cosa possono avere in comune queste differenti scelte politiche, e cosa invece hanno di diverso fra di loro? Di diverso è lo spirito che le caratterizza: nel 1956 e nel 1989 la preoccupazione era quella di allargare il godimento dei diritti individuali, che il regime comunista non garantiva. La “legislazione stop-Soros” intende invece restringere la portata di questi diritti: essa colpisce, come dimostra il parere della Commissione di Venezia, i fondamentali diritti di espressione, riunione e associazione, in nome di una salvaguardia dell’identità ungherese.

Quello che invece accomuna scelte così diverse, le une tendenzialmente democratiche e liberali, le altre autoritarie ed illiberali, è un richiamo, esplicito nel caso delle norme recentemente adottate, al nazionalismo ungherese, che sono contrarie allo spirito di fratellanza, che, almeno minimo, presuppone il funzionamento delle istituzioni europee in senso solidale (Anche da parte degli Stati più forti evidentemente. sul tema v. Sabine Chabot, *Identité nationale et multiculturalisme*, Paris, Garnier, 2015) Il nazionalismo identitario, anche se espresso da una politica non liberale, sembra rassicurare molti uomini e molte donne d’Europa, più che il quadro democratico europeo, percepito come lontano ed anti-democratico.

3. *Il contenuto delle più rilevanti disposizioni del pacchetto legislativo “anti-Soros”* – Secondo il primo comma dell’articolo 353A sarà condannato chiunque si impegni nell’organizzare attività finalizzate ad “agevolare l’inizio delle procedure di asilo politico in Ungheria a favore di persone che non sono perseguitate nel loro paese natale, nel paese di residenza abituale o nel paese attraverso il quale sono arrivate in Ungheria per motivi di razza, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale, religioso o per opinioni politiche, o che non hanno una ragione ben fondata di temere la persecuzione diretta”, o “a persone che fanno ingresso o dimorano illegalmente in Ungheria per acquisire un titolo di residenza”.

Il secondo comma prevede la condanna fino ad un anno di reclusione per “chiunque fornisca risorse materiali per il reato specificato nel primo comma o per chi conduce tali attività di organizzazione su base regolare”. La condanna vale anche, secondo il terzo comma dell’art. 353A, per chi esercita tali attività per profitto (“*financial gain*”), per chi assiste più di una persona, o entro la zona di otto chilometri a partire dal confine che corrisponde alle regole Schengen. Il quarto comma prevede che la condanna possa essere ridotta o annullata nel caso che l’imputato riveli le circostanze del crimine commesso. Il quinto comma specifica quali sono le “attività di organizzazione”, fra le quali rilevano la “preparazione o la distribuzione di materiale o l’affidamento ad altri di queste azioni” e la creazione di un non meglio precisato *network*.

La *ratio* del progetto di settimo emendamento costituzionale è ben comprensibile dall’esposizione dei motivi allegati alla legge: “L’immigrazione di massa che colpisce l’Europa e le attività delle forze a favore dell’immigrazione minacciano la sovranità nazionale dell’Ungheria. Bruxelles progetta di introdurre uno schema obbligatorio di quote fissate per la riallocazione dei migranti che risiedono o arrivano in Europa, che presenta un pericolo per la sicurezza del nostro paese e modificherebbe per sempre la popolazione e la cultura dell’Ungheria”.

4. *Il contenuto essenziale del parere della Commissione di Venezia* – La critica della Commissione di Venezia (che si era già espressa in vari suoi documenti sull’Ungheria, ad esempio con un importante parere del 2013 su un’altra revisione costituzionale) nel suo parere del 25 giugno 2017, parte dal fatto che si tratta di misure riferite ad un unico individuo, George Soros. Anche se non è certo che si tratti di una legislazione “*ad hoc*”, una tecnica censurata in passato da essa stessa, il riferimento esplicito nell’“Esposizione dei motivi” a Soros è considerato inopportuno, ed anche inutile ai fini delle norme.

La Commissione rileva nel suo parere che, conformemente alle direttive del 2002 della UE sulla prevenzione dell'aiuto per l'entrata, il transito ed il soggiorno irregolari, molti paesi si sono dotati di norme che prevedono la sanzione penale di chi favorisce l'immigrazione irregolare in cambio di una prestazione pecuniaria. Però, "criminalizzare alcune attività condotte da persone che lavorano per le ONG nell'ambito delle loro funzioni rappresenta un'interferenza con le loro libertà di associazione e, in qualche caso, di espressione. Per essere giustificate, queste interferenze hanno bisogno di essere conformi alla legge, devono perseguire una finalità legittima e devono essere necessarie in una società democratica" (punto 70).

Per quanto riguarda il primo punto, l'art. 353A è carente sotto il profilo della chiarezza e della precisione richieste e dunque non soddisfa il criterio della "legalità" ai sensi degli artt. 10 e 11 CEDU e degli artt. 19 e 22 del "Patto internazionale sui diritti civili e politici" dell'ONU.

Sull'illegalità della condotta, prevista dall'art. 353A, di chiunque organizzzi attività volte a facilitare o ad iniziare una procedura di richiesta di asilo per chi non soddisfa i criteri per il riconoscimento del relativo status di rifugiato, la Commissione per prima cosa sottolinea che questo in sé non può essere considerato un crimine, ed a maggior ragione "non dovrebbe essere un crimine aiutare una persona in questa posizione. Se alla fine l'asilo politico sia concesso oppure no è una questione decisa dallo Stato e non da una ONG. Trasferire questo onere della prova in forma di 'sanzione penale' per 'essersi sbagliati', dover prevedere da parte di queste organizzazioni se un richiedente asilo abbia o no ragione di subire effettivamente persecuzione impedisce ogni tentativo da parte delle ONG di assistere il migrante interessato. Non è chiaro come un impiegato di una ONG al confine debba sapere quale richiedente asilo rientra nella categoria delle persone alle quali si applica l'art. 353A" (punto 72).

In secondo luogo l'art. 353A (5) è stato redatto in un senso molto ampio. La Commissione di Venezia, richiamando l'attenzione sui limiti di un approccio legale che prevede anche che l'unico potere di interpretazione di esso sia attribuito alle Corti nazionali, ritiene che "la presente formulazione ampia della disposizione che potrebbe in teoria comprendere ogni attività non è conforme al principio di certezza del diritto, dunque dà a chi ha facoltà di perseguire un reato un'esagerata discrezione di perseguirlo" (punto 73). Poi la disposizione che stabilisce che si dovrebbe escludere ogni preparazione o distribuzione di materiale informativo sulla procedura di richiesta di asilo, ed anche il riferimento che fa l'art. 353A (5c) di "costruire o rendere operativa una rete di assistenza", non dovrebbero comparire nel testo in questione (punti 73 e 74).

In terzo luogo, anche la nozione di "*financial gain*" (profitto) è imprecisa ed ambigua, e la disposizione in discussione non tiene conto della possibilità che ogni entrata generata in qualsiasi modo dalle ONG non sia per forza conseguenza di un'attività illecita (punto 76).

Infine, il provvedere a risorse materiali che portano a commettere il reato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, se condotto "regolarmente" può portare ad una condanna che comporta il carcere: a quest'ipotesi si aggiunge la possibilità di essere banditi da certe aree, e ad altre condanne, previste dall'art. 353A (2). "Questo può portare a sanzioni varie ed incoerenti. È vero che non è insolito lasciare una certa discrezione ad un giudice riguardo alla sentenza da dettare né è insolito includere 'norme aperte' in un testo legislativo, anche di natura penale. Tuttavia, i criteri qui dovrebbero essere più specifici. Questo non è il caso della disposizione in esame" (punto 77).

Per quanto concerne la possibilità di affievolire l'operatività del diritto di associazione e di riunione, questa deve basarsi su una finalità legittima. Mentre il parere della Commissione di Venezia e dell'OSCE/ODIHR riconosce che in linea di principio (ed in conformità alla giurisprudenza della CEDU, spesso richiamata nel parere) una disposizione legale che vieta l'aiuto all'immigrazione irregolare può coincidere con la finalità legittima di prevenire il disordine e la criminalità d'accordo con l'art. 11 CEDU sulla libertà di associazione e di riunione, esso aggiunge che "le finalità legittime non

devono essere usate come un pretesto per controllare le ONG o restringere la loro abilità nello svolgere il loro legittimo lavoro né come un mezzo per impedire alle persone di fare richiesta di asilo” (punto 80).

Riguardo al criterio della necessità in una società democratica, la Commissione di Venezia osserva che la sanzione penale del favoreggiamento dell’immigrazione irregolare è prevista in molti paesi e non è contraria all’art. 1 della Direttiva 2002/90/EC del 28 novembre 2002. Però queste disposizioni di diritto penale sono di solito accompagnate dalla cosiddetta “clausola di eccezione umanitaria”. “Se la legge nazionale non prevede un’eccezione che riguarda l’assistenza umanitaria, è di solito criticata da una prospettiva internazionale, in particolare quando il profitto non è un elemento del delitto di favoreggiamento come lo è nel progetto di art. 353A in esame” (punto 82).

Attività quali il supporto legale, le campagne pubbliche d’informazione, la produzione di materiali informativi sono tali da aiutare democraticamente il progresso dei diritti umani e dei pubblici interessi. Si tratta di attività protette dal diritto internazionale, e il progetto di legge in esame “in quanto tale è in contraddizione con il diritto di libertà di espressione, con il principio di ‘presunzione a favore della legalità degli obiettivi e delle attività delle associazioni’ e con il principio della ‘libertà di determinare gli obiettivi e le attività’” (punto 83). Dunque il parere insiste sul fatto che al massimo potrebbero essere perseguite le attività di preparazione e/o di distribuzione di materiale d’informazione che intenzionalmente ed esplicitamente incoraggiano ad eludere la legge, non certo quelle che si limitano a preparare o a distribuire i materiali d’informazione o che affidano ad altri questi compiti (punto 84).

Un altro elemento su cui il parere insiste è quello della responsabilità personale dei membri delle ONG: fatto salvo quanto prima scritto sul timore che l’art. 353A inibisca indebitamente l’attività di esse e dei loro rappresentanti, si ricorda che “la condotta illecita dei fondatori o dei membri di un’associazione dovrebbe portare solo alla loro responsabilità personale per questi atti, e non alla proibizione o allo scioglimento dell’intera associazione, a meno che la condotta criminale non sia commessa dai rappresentanti principali di un’organizzazione, attraverso atti che sono attribuibili alla stessa organizzazione” (punto 89). Una censura ancora più stringente è quella che riguarda la mancanza assoluta, nella legislazione ungherese in discussione, di una “clausola umanitaria”, che salverebbe i protagonisti dell’accoglienza dalla condanna penale (punto 93). Questa clausola è in pratica presente in tutti gli Stati della UE ed in altri, quali la Norvegia ed il Regno Unito, come mostra la dettagliata rassegna di diritto comparato che il parere della Commissione di Venezia effettua (punti 27-46). Altre osservazioni sull’art. 353A riguardano gli effetti che ricadono sulla legge di polizia relativa al controllo delle frontiere, che diventa assai più restrittiva che in precedenza (punti 94-99).

Le conseguenze della descritta *joint opinion* della Commissione di Venezia con l’OSCE/ODIHR non si traducono in un impatto giuridico forte come, per esempio, fanno le sentenze della Corte CEDU e della Corte di Giustizia della UE. Ma il parere in questione costituisce, come molti altri della Commissione di Venezia (fra quelli più recenti, si può citare il parere sulla Turchia n. 875 del 13 marzo 2017 sulla revisione costituzionale della Turchia, altro esempio di scivolamento sempre più deciso di una “democrazia illiberale”: v. Entela Cukani, *Forma di stato e forma di governo in Turchia dopo la riforma del 2017*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 715-736), un documento di alto prestigio giuridico che non può non influenzare il dibattito politico, e costituire anche un’anticipazione di probabili future decisioni delle citate Corti.

5. *Il distacco dell’Ungheria dai valori europei degli ultimi anni* – L’Ungheria nei primi due decenni della sua ritrovata democrazia era uno dei paesi più ricettivi del diritto europeo. L’adesione al diritto occidentale ed europeo non era solo una veste formale, ma corrispondeva ad una sensibilità storica, una vicinanza alla cultura europea, alla quale tanto ha dato l’Ungheria in termini letterari ed artistici (basti pensare a Sandor Marai,

Agnes Heller e Viktor Vasarely, solo per limitarsi a tre nomi), che il comunismo non aveva del tutto intaccato. L'Ungheria fu uno dei primi paesi dell'Europa centrale ed orientale ad optare rapidamente per i valori liberali (su questa fondamentale stagione v. Sergio Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 1993). La Corte costituzionale fu dopo il 1989 uno dei motori decisivi per la modernizzazione del paese sotto il primato della legge, decisiva nello stabilire il nuovo ordine giuridico.

La politica di favore verso l'Europa ed i suoi valori finì decisamente con l'avvento al potere di Viktor Orban nel 2010: il problema dei migranti e la crisi economica furono i motivi (od i pretesti) per questo *virage*: “questa nuova identità costituzionale rappresenta una deviazione dal precedente approccio della Costituzione del 1989 sulla prevalenza del diritto della UE, così come emendata appena prima dell'accesso alla UE” (Gábor Halmai, *National(ist) cons titutional identity? Hungary's road to abuse constitutional pluralism*, EUI Working Paper 2017-2018, p. 2). Una deviazione che ancor oggi, a otto anni dall'avvento al potere di Orban, continua, e che pone l'Ungheria in cima alla lista degli Stati anti-europei, insieme alla Polonia ed a Repubblica Ceca e Slovacchia, il cosiddetto “gruppo di Visegrad”.

Con la maggioranza di due terzi alle elezioni del 2010, i partiti al governo intrapresero una profonda riforma costituzionale che sfociò in una Costituzione illiberale, nonostante le origini liberali di Orban, che fu anche alleato di József Antall, il primo fra i Primi ministri ungheresi del nuovo corso democratico. Questa nuova Costituzione fu votata dal Parlamento il 18 aprile 2011 “senza alcun elementare dibattito politico, professionale, scientifico o sociale” (Gábor Halmai, *op. cit.*, p. 5). Una delle parti che non furono modificate è quella relativa all'Europa: la politica anti-europea è dunque possibile anche in presenza di un articolo abbastanza neutro, se non favorevole al diritto europeo, perlomeno alla partecipazione dell'Ungheria alla UE. Non vi è però, nessuna norma che stabilisca la preminenza del diritto europeo su quello ungherese.

Nel marzo 2013 fu inserito il Quarto emendamento, che diminuisce l'autonomia della Corte costituzionale, aggiungendo disposizioni che limitano l'applicazione dei diritti costituzionali ed infine mette in discussione alcune delle concessioni che nel 2012 erano state fatte nei confronti della UE. Queste mosse riaprono seri dubbi sullo stato del costituzionalismo liberale in Ungheria e sul rispetto di essa degli impegni internazionali relativi ai Trattati UE e della CEDU.

La Commissione di Venezia, nel suo parere uscito dopo che l'emendamento entrò in vigore, condannava il fatto che esso rendesse molto ardua la revisione costituzionale, sottolineando anche che questa “è il risultato di una concezione strumentale della Costituzione come un mezzo politico della maggioranza governativa ed è un segno dell'abolizione dell'essenziale differenza fra l'attività costituzionale e l'ordinaria attività politica”.

La Corte costituzionale ungherese, nella sua sentenza 12/2013, dichiarò la piena costituzionalità del Quarto emendamento, sottolineando la piena conformità al diritto europeo. Fino alla crisi dei rifugiati l'Ungheria faceva dunque parte dei paesi che sottoscrivevano una nozione limitata di prevalenza del diritto europeo.

Nella seconda metà del 2015 iniziò ad essere emanata la legislazione anti-immigrati, e fu anche costruito il famoso e famigerato filo spinato di 175 chilometri al confine con la Serbia, che viene catalogata fra i paesi sicuri, il che significava poter respingere i richiedenti asilo che provenivano da quel paese, in pratica la quasi totalità.

La Corte ritiene che l'identità costituzionale dell'Ungheria sia un valore fondamentale che non è stato creato, ma solo riconosciuto, dalla Legge Fondamentale e, dunque, ad esso non si può rinunciare per via di un Trattato internazionale. La difesa dell'identità costituzionale dell'Ungheria è garantita dalla Corte costituzionale fino a quando l'Ungheria avrà la sovranità. Poiché la sovranità e l'identità costituzionale sono connesse fra di loro in molti punti, i giudizi su di esse devono essere compiuti considerando entrambe. Sulla base di quanto appena riportato, i giudici ungheresi stabilirono che la stessa Corte può esaminare se l'esercizio del potere da parte della UE viola: a) la dignità

umana od ogni altro diritto fondamentale; b) la sovranità dell'Ungheria, o c) l'identità costituzionale dell'Ungheria radicata nella sua costituzione storica. Sulla base di quest'esame, la Corte dichiara il suo potere di prevalere sul diritto europeo in nome dell'identità costituzionale. La scelta, squisitamente politica, della Corte costituzionale ungherese, è peraltro favorita da un sistema fondamentalmente dualista, di cui è chiaro testimone l'art. Q.3 della Costituzione, ai sensi del quale i trattati internazionali non sono applicabili direttamente all'ordinamento interno, ma “*diventeranno parte del sistema legale ungherese per mezzo di promulgazione di disposizioni legislative*”.

Se Fausto Vecchio scriveva cinque anni fa, nel suo fondamentale libro sulla recente storia costituzionale ungherese, che “il sistema ungherese ha continuato la sua progressiva caduta verso un modello autoritario che concepisce il diritto come uno strumento per calpestare concretamente i diritti fondamentali e le più basilari istanze democratiche” (Fausto Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013, p. 185), si può dire che la caduta, con le descritte riforme del giugno 2018, è continuata implacabile. Le stesse ultime riforme si iscrivono perfettamente in una strategia perseguita da anni dal governo Orban, che non sembra temere contraccolpi da Bruxelles, e sono anche coerenti con l'interpretazione che la Corte costituzionale del ruolo privilegiato che detiene il valore dell'identità costituzionale ungherese”.

Non si tratta però di scelte che riguardano unicamente l'Ungheria. L'intreccio fra politiche europee e nazionali pone le strategie dell'Ungheria di Orban assai più al centro del mondo di quanto la realtà, tutto sommato e senza offesa, periferica, della nazione magiara sia in sé stessa. Il rifiuto assoluto della riallocazione dei migranti più volte ribadito, anche in sede europea, va al di là di una comprensibile messa in discussione delle (titubanti, insufficienti e contraddittorie) politiche europee sull'immigrazione. È segno di (certo comprensibile ma preoccupante) egoismo porre la centralità della questione dell'identità nazionale quale barriera, come si è visto non solo metaforica, ma effettiva, ad una presunta invasione che, se proprio esiste e si si vuole usare questo termine non neutrale e di dubbia rispondenza alla realtà, riguarda certamente più i paesi del sud Europa della prima accoglienza ed i paesi più “appetibili” del nord Europa della seconda accoglienza che non l'Ungheria.

Se l'Ungheria di oggi è, riprendendo il titolo del citato libro appena citato, una “metafora della crisi del costituzionalismo europeo”, essa rischia anche di diventare un simbolo della crisi della UE, un segno dell'inizio del suo sgretolamento (si veda anche, in lingua tedesca, l'approfondita analisi di Jan Werner-Müller, *Wo Europa endet: Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013), insieme alla *Brexit*.

Sarebbe però disonesto addebitare la crisi della UE solo all'Ungheria ed agli altri paesi non solidali di Visegrad: essa ha radici più profonde e responsabilità diffuse. È comunque doveroso, per gli studiosi ed i politici italiani e del resto d'Europa, analizzare a fondo le cause di questa chiusura identitaria, di questo pericolo di contagio, evitando di pensare che il fenomeno non ci riguardi da vicino. Trieste e Udine sono poco più distanti da Budapest che da Roma.