

La partecipazione della società civile nei processi decisionali: il caso britannico e il caso ungherese

di Silvia Sassi

Abstract: The participation of civil society in the decision-making processes: the British and Hungarian case – The crisis of political representation and representative democracy urges us to reflect on the need for new forms of democracy that could strengthen the channels of interaction between institutions and citizens more effectively. For this propose, the degree of involvement of the public in the decision-making processes is taken as a measure of the “the health of a democracy”. On the basis of this criterion, the issue of the regulation of civil society participation is developed in the first instance within the legal framework of the Council of Europe. Within this framework, forms of civil participation in decision-making processes presented by United Kingdom and Hungary will also be debate. It emerges that the United Kingdom’s adherence to the pathway provided by the Council of Europe is both formal and substantial, whereas Hungary’s adherence to this pathway is only formal and is not issue-free.

2733

Keywords: Civil Society; Participatory Democracy; Transnational Law; Council of Europe; United Kingdom; Hungary.

1. Premessa

Nel XXI secolo gli ordinamenti costituzionali di tipo democratico devono affrontare una serie di sfide. Tra di esse vi è quella di elaborare formule democratiche che, integrandosi con quelle tradizionali (diretta e indiretta), vadano a rafforzare l’interazione fra le istituzioni e i cittadini permettendo alle prime di adottare indirizzi e atti formati con la partecipazione dei secondi da realizzarsi in sedi ed esperienze deliberative¹. In quest’ottica, dunque, la disciplina del

¹ Cfr. G. Amato, *Premessa*, in Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant’anni*, Bologna, 2014, 11. Invero, la dottrina italiana si è interrogata sul dilemma tra democrazia diretta e rappresentativa fin dagli anni ’80: cfr. D. Nocilla, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 1985, 394 ss.; L. Paladin, *La sovranità nella democrazia degli antichi e in quella dei moderni*, in A. D’Atena, E. Lanzillotta (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Roma, 1988, 147 ss.; M. Luciani, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, 1991, 513; T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997 e Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002. E che il tema sia ancora di rilevante attualità lo dimostrano le recenti riflessioni, anche su nuove forme di democrazia, ovvero quella partecipativa e/o deliberativa: cfr. G. de Vergottini, *Una nuova ingovernabilità*, in *Percorsi cost.*, n.3/2017; T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018; P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, con gli scritti, in particolare, di: B. Caravita, R. Bifulco, T.F. Giupponi, E. De Marco, A. Torre, J. Luther e F.G. Pizzetti.

coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali può costituire un efficace parametro valutativo dello “stato di salute” di una democrazia.

Questo ragionamento risulta ancora più valido se lo riferiamo al contesto epocale che stiamo vivendo, che è di natura transnazionale. Un contesto che si caratterizza per l’insistenza di attività umane che, in ragione, principalmente dell’avvento delle nuove tecnologiche informatiche, si svolgono in spazi che trascendono i territori circoscritti dagli Stati e tra gli Stati, ma che, pur sempre, si innervano entro l’apparato istituzionale dello Stato stesso, comportando una «sempre più stretta [...] interdipendenza delle comunità statali e dei popoli oltreché di obiettivi e beni costituzionali condivisi rivolti a creare e a riconoscere “valori globali universali”, direttamente operanti anche nei confronti di soggetti diversi dagli Stati»². In una simile dimensione, a fronte di un affievolimento degli elementi costitutivi dello Stato – popolo, territorio e, come si vedrà in seguito, sovranità – si profila l’emersione di uno spazio, transnazionale per l’appunto, la cui comunità si compone non più e non solo di cittadini ma anche di interessati. Se ciò è vero, necessaria si configura un’evoluzione del concetto di democrazia: laddove la democrazia tradizionale «aggrega cittadini in comunità di vicini (i loro distretti elettorali)»³, quella partecipativa, invece, li associa «in comunità di interessi»⁴. Sicché, per affrontare nella sua complessità siffatta questione, fondamentale si presenta l’individuazione di meccanismi di coordinamento tra i circuiti plurali di decisione e di partecipazione⁵ dei molteplici livelli di governo giacché la realizzazione degli uni è prodromica alla realizzazione degli altri.

In ragione di tutto ciò, il tema della partecipazione della società civile nei processi decisionali vuole essere sviluppato nel quadro ordinamentale del Consiglio d’Europa (d’ora innanzi: CdE) che progressivamente ha assunto connotazioni di diritto costituzionale transnazionale. Successivamente, nell’ambito del CdE, si confronteranno le discipline relative alle forme di partecipazione della società civile in processi decisionali previste dal Regno Unito e dall’Ungheria. La scelta di confrontare questi due Stati, così distanti e così distinti sul piano dei rispettivi formanti giuridici, è finalizzata a elaborare una comparazione per differenze. Questa operazione risulta di significativo interesse perché, come vedremo, nonostante entrambi fondino i rispettivi ordinamenti sui principi caratterizzanti le liberal-democrazie⁶, dall’analisi del contesto giuridico, politico e di prassi ungherese, in particolare, è possibile rilevare una serie di scostamenti dal modello tale da configurare una deroga allo stesso.

² Così S.M. Carbone, *I soggetti e gli attori nella Comunità internazionale*, in S.M. Carbone, R. Luzzato, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2011, 38.

³ Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance*, United Nations, General Assembly, 11.6.2004, A/58/817, 8.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 80 e B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in P. Bilancia (a cura di), *op. cit.*, 22.

⁶ Tanto è che sia il Regno Unito sia l’Ungheria sono membri non solo del CdE ma anche della Ue e della Nato.

2. Il Consiglio d'Europa e l'elaborazione del diritto costituzionale transnazionale

Il CdE, come parte della dottrina sostiene⁷, è un'organizzazione che, nel perseguire i suoi scopi – promozione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto –, ha nel tempo elaborato un insieme di principi, diritti e *standard* che considerati nella loro unitarietà sono andati a formare un nuovo tipo di diritto, che va sotto il nome di diritto costituzionale transnazionale⁸.

Questo diritto si caratterizza per una serie di elementi. Aspira essenzialmente alla convergenza armonica di ambiti settoriali regolamentati diversamente da Paese a Paese, da un lato, e trasversali quanto alla loro operatività, dall'altro lato, per il tramite di una cooperazione giuridica alla cui realizzazione partecipano attori anche di natura non prettamente statale. Se, dunque, la matrice di questo nuovo tipo di diritto è varia, il suo processo di formazione non può che essere dinamico. Le sue fonti possono avere origine sia a livello nazionale, sia *sub-statale*, sia internazionale, ma anche origine consuetudinaria. Dalle varie interazioni di attori pubblici e privati nei diversi *fora*, nazionali e internazionali, emerge questo nuovo tipo di diritto che, a sua volta, viene interpretato, internalizzato e applicato, dando così avvio a un nuovo processo.

Allo sviluppo del diritto costituzionale transnazionale come appena configurato, il CdE si avvale di diversi organi. Tra di essi, per il tema qui trattato, si ricordano in particolare il Comitato dei Ministri, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (nota come Commissione di Venezia) e la Conferenza delle organizzazioni internazionali non-governative (d'ora innanzi: Conferenza delle OING).

Il Comitato dei Ministri è un organo intergovernativo, formato dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri (art. 14, Statuto CdE), al quale, in quanto

⁷ Sulle posizioni dottrinali favorevoli a un simile inquadramento cfr. G. Buquicchio, P. Garrone, *L'harmonisation du droit constitutionnel européen: la contribution de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*, in RDU 1998-2/3, 323 ss.; S. Bartole, *Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 13, n. 4, 2017, 1 ss.; P. Craig, *Constitucionalismo transnacional: la contribución de la Comisión de Venecia*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, 2017, 79 ss. Quanto alla emersione del diritto transnazionale nelle sue differenti declinazioni, v. P.C. Jessup, *Transnational Law*, New Haven, 1956; A.S. Miller, *Transitional Transnational Law*, in 65 *Columbia L.R.* (1965); H.H. Koh, *Transnational Legal Process*, in 75 *Neb. L. Rev.* (1996); Id., *Why Transnational Law Matters*, in 24 *Penn St. Int'L Rev.* (2005-2006); C. Menkel-Meadow, *Why and How to Study “Transnational” Law*, in 1 *U.C. Irvine L. Rev.* (2011); R. Cottarell, *What is Transnational Law?*, in 37(2) *Law and Social Inquiry* (2012); E. Rindskopf Parker, *Why Do We Care About Transnational Law*, in 24 *Penn St. Int'L Rev.* (2005-2006); K. Tuori, *Transnational Law. On a Legal Hybrids and Perspectivism*, in M. Maduro, K. Tuori, S. Sankari (ed.), *Transnational Law. Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, 2014, 11 ss.; T.C. Halliday, G. Shaffer (eds.), *Transnational Legal Orders*, CUP, 2015; M. Avbelj, *Transnational Law between modernity and post-modernity*, in 7 *Trans. Legal Theory*, 2016; P. Zumbansen, K. Bhatt, *Transnational Constitutional Law*, King's College London, Dickson Poon School of Law, Legal Studies Research Paper Series: No. 2018-05.

⁸ Su questo concetto, e più diffusamente, si rinvia a S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Padova, 2018.

organo decisionale del CdE⁹, compete, tra l'altro, esaminare «le misure idonee ad attuare lo scopo del Consiglio» e stabilire «una politica comune da parte dei Governi circa questioni determinate» (art. 15, Statuto CdE). Le sue conclusioni possono assumere la forma di raccomandazioni ai Governi.

La Commissione di Venezia è, invece, organo consultivo del CdE, che, in ragione della sua composizione tecnica¹⁰, opera secondo un'attività scientifica meramente ricognitiva degli orientamenti costituzionali di fatto prevalenti negli ordinamenti degli Stati aderenti al CdE. Originariamente istituita con lo scopo di aiutare le giovani democrazie ad adottare testi costituzionali conformi ai principi e valori di quelli europei¹¹, oggigiorno la Commissione di Venezia offre al CdE, per il tramite dei suoi pareri, un controllo generalizzato *ex ante* su testi di natura costituzionale o legislativa di livello nazionale al fine di prevenire violazioni in ordine ai diritti umani e allo Stato di diritto in un determinato Paese, e/o a suggerire le modalità attraverso cui queste problematiche possono essere risolte. Questa attività si è talmente consolidata nel tempo da aver contribuito alla diffusione di principi comuni e valori costituzionali di fatto condivisi tra gli Stati membri del CdE garantendo agli stessi Paesi un “sostegno costituzionale”.

Si ricorda, infine, la Conferenza delle OING che, dopo aver acquistato il *participatory status*¹², dà voce alla società civile nel seno del CdE, contribuendo

⁹ L'art. 13 dello Statuto del CdE afferma che «il Comitato dei Ministri è l'organo competente ad agire in nome del Consiglio». Sul ruolo del Comitato dei Ministri del CdE cfr. E. Decaux, M. Eudes, *Conseil de l'Europe. Objectifs et structures politiques*, in *JurisClasseur Droit International*, 1 November 2009.

¹⁰ L'autorevolezza della Commissione deriva dal fatto che, come prescritto dall'art. 2 del suo Statuto, è composta da «esperti indipendenti di fama internazionale per la loro esperienza nelle istituzioni democratiche o per il loro contributo allo sviluppo del diritto e della scienza politica». In linea di massima, i suoi membri sono professori universitari, di diritto costituzionale o di diritto internazionale, giudici di Corti supreme, e alcuni membri di Parlamenti nazionali, i quali, designati dagli Stati membri, agiscono, durante il loro quadriennale mandato, in piena autonomia e indipendenza.

¹¹ Fu in particolare Antonio La Pergola, allora Ministro degli affari esteri per l'Italia, che nel 1990 propose l'istituzione di un organo capace di gestire al meglio la transizione democratica di alcuni ordinamenti resisi indipendenti dall'area di stampo socialista. La Commissione di Venezia venne inquadrata, infatti, in origine, come strumento di ingegneria costituzionale di emergenza. Sull'evoluzione storico-giuridica e politica della Commissione di Venezia cfr. G. Buquicchio, P. Garrone, *op. cit.*, 327 e A. Pecorario, *I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali*, in *Riv. Studi Politici*, 2010, 49 ss.

¹² La Conferenza delle OING, oramai organo istituzionale del CdE, è attualmente composta di 320 organizzazioni non-governative. Il CdE, fin dal 1952 ha conferito alle ONG, in riconoscimento del loro attivismo, un *consultative status*. Nel 2003 – con la risoluzione del Comitato dei Ministri (2003)8 – il CdE ha posto fine al loro ruolo consultivo attribuendo ad esse – con la risoluzione del Comitato dei Ministri (2005)47 – un *participatory status*. Di recente poi, con la risoluzione del Comitato dei Ministri 2016(3), che modifica quella del 2003, il CdE ha non solo ridefinito i criteri per ottenere lo *status* partecipativo secondo una logica di maggiore trasparenza ma ha equiparato il ruolo della Conferenza con quella degli altri organi istituzionali nell'ambito del suo processo decisionale: «the development and reinforcement of this cooperation between INGOs and the Committee of Ministers and its subsidiary bodies, as well as with the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of Europe has led to the “Quadrilogue” which is, within the Council of Europe, an expression of democratic pluralism and an essential element for the further development of a citizens' Europe». Per ulteriori approfondimenti v. Conference of INGOs of the Council of

attivamente, insieme agli altri organi istituzionali, a elaborare, sia nella fase ascendente sia in quella discendente, le sue politiche e i suoi atti.

Ebbene, il CdE, alla luce della sua natura e degli scopi che persegue, sta divenendo sempre più catalizzatore dello sviluppo di forme partecipative della società civile nei processi decisionali di livello statale. Tanto è che diversi sono, quanto a natura e forza, gli atti dallo stesso adottati al riguardo. Tra di essi si ricordano, in particolare: (a) il «Codice di buone prassi per la partecipazione civile nel processo decisionale» adottato nel 2009 dalla Conferenza delle OING (d'ora innanzi: Codice del 2009) su impulso di una raccomandazione del 2007 del Comitato dei Ministri del CdE¹³; (b) le «Linee guida per la partecipazione civile nel processo decisionale politico» adottate nel settembre del 2017 dal Comitato dei Ministri del CdE¹⁴ (d'ora innanzi: Linee guida del 2017).

Questi due atti sono importanti essenzialmente per due motivi.

In prima battuta, perché, sebbene non vincolanti gli Stati aderenti al CdE, fungono da paradigma per le autorità nazionali – Parlamenti, Governi e poteri pubblici – che vogliono sviluppare iniziative volte a favorire la partecipazione degli individui, delle organizzazioni non governative e della società civile nei processi decisionali di livello statale¹⁵.

In second'ordine, perché sia il Codice del 2009 sia le Linee guida del 2017 chiariscono, a differenza di tanti altri atti adottati da organizzazioni internazionali, sovranazionali e nazionali, una serie di concetti tanto cruciali quanto sfuggenti in quest'ambito specifico. Si fornisce, ad esempio, la definizione di democrazia partecipativa¹⁶. Si individuano i soggetti legittimati a esercitare il diritto a

Europe, *A word from the President on the occasion of the 40th anniversary of the Conference of INGOs of the Council of Europe*, 6.1.2017, in <https://rm.coe.int/6806ecbd2>.

¹³ CM/rec(2007)14, in cui si riconosceva «il contributo essenziale fornito dalle organizzazioni non governative allo sviluppo e alla attuazione della democrazia e dei diritti umani, in particolare favorendo [...] la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, garantendo la trasparenza e la responsabilità [tã] delle autorità pubbliche». Proprio sotto l'impulso di questa raccomandazione, i partecipanti al *forum* del Consiglio d'Europa per il futuro della democrazia, tenutosi in Svezia nel 2007, hanno invitato la Conferenza delle OING a redigere un codice di buone prassi per la partecipazione, che affrontasse temi come il meccanismo di partecipazione delle ONG al processo decisionale e il coinvolgimento della società civile nelle politiche pubbliche. La Conferenza delle OING ha accettato l'incarico e, con la partecipazione di affermati esponenti della società civile, nell'ambito di un processo paneuropeo, ha elaborato e adottato, per l'appunto, il «Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (HDIM.IO/0437/09, 6.10.2009)».

¹⁴ «Guidelines for civil participation in political decision making», CM(2017)83-final.

¹⁵ P.to II del Codice per la partecipazione civile del 2009. V. anche p.ti 33 e 34 delle Linee guida del 2017.

¹⁶ La democrazia partecipativa è «based on the right to seek to determine or to influence the exercise of a public authority's powers and responsibilities» e «contributes to representative and direct democracy», *quarto considerando* delle Linee guida del 2017. Quanto al concetto di democrazia partecipativa sviluppato in dottrina, *ex multis*, U. Allegretti (a cura di), *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010 e Id., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, Annali, IV, Milano, 2011; P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 325 ss.

partecipare¹⁷, i principi che lo governano¹⁸ nonché le condizioni che rendono effettiva la partecipazione civile¹⁹. Si marca una distinzione tra la partecipazione della società civile al processo decisionale e quella svolta dalle *lobbies*, da una parte, nonché dai partiti politici²⁰, dall'altra parte. Si spiega che cosa si intende per società civile in generale (*civil society at large*²¹). Infine, sia il Codice del 2009 e sia le Linee guida del 2017 indicano le modalità e gli strumenti di attuazione della partecipazione della società civile²².

3. La disciplina della partecipazione della società civile nel Regno Unito e in Ungheria: una comparazione per differenze

Al fine di comprendere se i meccanismi di coordinamento sviluppati dal CdE, volti a ricomporre un certo ordine giuridico quanto alla regolamentazione dei molteplici circuiti decisionali e di partecipazione elaborati nel tempo dalle democrazie contemporanee, siano effettivi, naturale si presenta verificare se i Paesi aderenti all'organizzazione *de qua* si sono adeguati ai suoi atti²³, e in particolare al Codice del 2009 e alle Linee guida del 2017.

¹⁷ Il diritto alla partecipazione civile può essere esercitato sia dagli individui sia dalle organizzazioni non-governative sia dalla società civile in genere («civil society at large»), *quarto considerando* e p.to 2.a. delle Linee guida del 2017.

¹⁸ I principi fondamentali della partecipazione civile sono: a) partecipazione; b) fiducia; c) responsabilità e trasparenza; d) indipendenza. Al riguardo v. p.to III.ii del Codice per la partecipazione civile del 2009 e p.to 4 delle Linee guida del 2017.

¹⁹ Al fine di sviluppare una democrazia partecipativa si richiede, anzitutto, l'esercizio effettivo della libertà di espressione, di riunione e di associazione. Inoltre, per garantire un'integrazione, senza alcuna discriminazione, del contributo della società civile al processo decisionale politico occorre che vi sia il rispetto «dello Stato di diritto, l'adesione ai principi democratici fondamentali, la volontà politica, una legislazione appropriata, procedure chiare e precise, un sostegno durevole e disponibilità di risorse». Al riguardo cfr. p.to III.iii del Codice per la partecipazione civile del 2009 e p.to 3 delle Linee guida del 2017.

²⁰ «Civil participation in political decision-making is distinct from political activities in terms of direct engagement with political parties and from lobbying in relation to business interests», p.to 2.a. delle Linee guida del 2017.

²¹ Per società civile in genere si intende l'insieme di individui e gruppi, più o meno organizzati, attraverso cui è possibile trasmettere, alle autorità pubbliche, le istanze dei loro membri o promuovere gli interessi della società nonché le rispettive opinioni. In questa categoria rientrano le organizzazioni professionali e di base, le università e i centri di ricerca, le organizzazioni religiose e non-confessionali e i difensori dei diritti umani, p.to 2.d delle Linee guida del 2017.

²² La partecipazione civile nel processo decisionale si manifesta in quattro forme che vengono qui elencate secondo un ordine crescente di intensità relazionale tra gli *stakeholders* e le autorità pubbliche: informazione; consultazione; dialogo; coinvolgimento attivo. Ciascuna di esse impiega, a sua volta, diversi strumenti attuativi in ragione della fase del processo decisionale in cui si inserisce. Preme ricordare che la combinazione di tutti questi elementi forma una matrice della partecipazione civile che permette di rilevare la natura interdependente del processo. Per dettagli v. par. IV del Codice per la partecipazione civile del 2009 e par. V delle Linee guida del 2017.

²³ Sull'argomento è interessante il rapporto, *Civil participation in decision-making processes. On overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, curato da I. Rosenzweigova, V. Skoric, H. Asipovich, Strasbourg, May 2016, commissionato dal CdE, per il tramite dello European Committee on Democracy and Governance, allo European Center for Not-for-profit Law. Altrettanto interessanti sono i rapporti elaborati dalla Conferenza delle OING, a seguito di suoi incontri con alcune ONG o altri *stakeholders* del Paese oggetto

Più specificamente, gli Stati oggetto di analisi sono il Regno Unito e l'Ungheria giacché, dati i loro formanti giuridici, permettono una comparazione per differenze.

Al riguardo, preme ricordare che entrambi i Paesi sono dotati di un *corpus* giuridico che disciplina meccanismi di partecipazione civile nei loro processi decisionali; l'uno, il Regno Unito, prevalentemente per via di prassi, l'altro, l'Ungheria, per via legislativa.

Tuttavia, mentre il Regno Unito — nonostante il suo assetto costituzionale sia ancora governato dal principio di supremazia del Parlamento — si rivela sostanzialmente e formalmente aderente al percorso di diritto elaborato dal CdE, l'Ungheria, di contro, lo è solo formalmente, e non senza qualche criticità; sostanzialmente, infatti, come vedremo, non è affatto conforme al quadro delineato dal CdE.

3.1. Il caso britannico: da culla della democrazia rappresentativa a incubatore della democrazia partecipativa

2739

Per quanto paradossale possa sembrare, il Regno Unito – culla della democrazia rappresentativa – può annoverarsi tra gli Stati che al meglio stanno cercando di attuare i meccanismi e le procedure tipiche della democrazia partecipativa, perlomeno come configurati dal CdE. Ciò è dovuto principalmente allo spirito pragmatico con cui da sempre l'ordinamento britannico governa la “cosa pubblica”. La volontà, da un lato, di restaurare la fiducia del pubblico nelle istituzioni e, dall'altro, di porre argine allo strapotere della maggioranza, per consentire, quindi, all'opposizione e ai *backbenchers* di esercitare le rispettive funzioni di indirizzo e controllo politico sul Governo, sono alcune delle ragioni da tenere in considerazione per comprendere le soluzioni giuridiche adottate di recente dal Regno Unito per coinvolgere sensibilmente il pubblico nei suoi procedimenti legislativi.

Invero, anche il sapiente impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha permesso il raggiungimento di un simile risultato, soprattutto con riferimento all'implementazione dei principi di trasparenza, di apertura, di diffusione e di accesso alle informazioni²⁴, previsti appunto dal Codice

di indagine: sul punto v. *Participation of NGOs in the decision-making process in the Republic of Moldova – Report – Chisinau, Republic of Moldova, 9-11 November 2015; Fact-finding of the Conference of INGOs of the Council of Europe to Sofia. Analytical report, Bulgaria, 23-25 November 2015; Civil Participation in the decision-making process. Fact finding in Germany – Report, 24-26 October 2016; NGO participation in the decision-making process. Scoping visit to Romania – Report, 12-13 September 2016; Participation of NGOs in the decision-making process in the Republic of Poland – Report, June 2016; Civil Participation in the decision-making process – Fact finding visit in Hungary – Report, 20-22 November 2016. Tutti questi, e altri, rapporti si trovano nel Website del CdE.*

²⁴ È di questo parere buona parte della dottrina inglese, sebbene non si nascondano le criticità: al riguardo cfr. P. Whiteley, *The State of Participation in Britain*, in *Parl. Affairs* (2003), 56, 610 ss.; S. Ward, R. Gibson, W. Lusoli, *Online Participation and Mobilisation in Britain: Hype, Hope and Reality*, in *Parl. Affairs* (2003), 56, 652 ss.; C. Di Gennaro, W. Dutton, *The Internet and the Public: Online and Offline Political Participation in the United Kingdom*, in *Parl. Affairs* (2006),

del 2009 e dalle Linee guida del 2017. Tuttavia, la consapevolezza, per un verso, che il supporto tecnologico «is only part of the answer»²⁵, e la determinazione, per altro verso, di andare oltre un livello di partecipazione, che, secondo i canoni degli atti adottati dal CdE, è di livello basso/medio-basso, hanno comportato l'elaborazione di una serie di canali partecipativi, formali e non, che, nel loro insieme, stanno contribuendo a dare “voce” anche al pubblico nel procedimento legislativo formale.

Una prima forma embrionale di coinvolgimento del pubblico con il Parlamento britannico si rileva nel 1978 con l'istituzione della *House of Commons Enquiry Service* e con la nomina, negli anni '80, del primo *Education Officer*²⁶. È solo però dal 2004²⁷ che si registrano innovazioni legislative tali da rilevare una quanto più vicina conformità alla matrice di democrazia partecipativa così come proposta dal CdE.

Alla luce della matrice prevista dagli atti del CdE in tema di partecipazione civile, individuamo, ora, le diverse manifestazioni in cui l'ordinamento inglese attua la partecipazione a seconda che questa si attivi “dall'alto verso il basso” (secondo la formula ‘*top-down*’) ovvero dal “basso verso l'alto” (secondo la formula ‘*bottom-up*’).

a) La partecipazione ‘*top-down*’

Secondo quanto previsto dal Codice del 2009 e dalle Linee guida del 2017, in questo tipo di partecipazione rientrano l'informazione e la consultazione, ovvero due forme di partecipazione che configurano un'intensità relazionale tra i governanti e i governati di livello basso/medio-basso, poiché si attivano dall'“alto verso il basso”. Se l'informazione consiste nella mera erogazione, da parte delle autorità pubbliche, di informazioni, senza prevedere alcuna interazione con il pubblico, la consultazione consente, invece, una partecipazione “reattiva” del pubblico di fronte alle questioni poste dal decisore pubblico.

59, 299 ss.; C. Leston-Bandeira, *Studying the Relationship between Parliament and Citizens*, in *J. of Legislative Studies*, vol. 18, No. 3-4, 2012, 269.

²⁵ Digital Democracy Commission, *Open Up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy*, January 2015, 7 e 14.

²⁶ Altri istituti da ricordare sotto questo profilo sono le *hearings*, i *private bills* e gli *online forums* impiegati sempre più spesso dalle *select committees*. Al riguardo v. A. Walker, *A People's Parliament?*, in *Parl. Affairs* (2012), 65, 270 ss. e R. Kelly, *Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper*, in *HC Library – Sec. Parliament and Constitution Centre*, 7 January 2014.

²⁷ In particolare due *reports* devono essere citati: l'uno, *Connecting Parliament with the Public* (2004), elaborato dalla Select Committee on Modernisation of the House of Commons, l'altro, *Members Only? Parliament in the Public Eye* (2005), ad opera della Commission on the Communication of Parliamentary Democracy (c.d. Puttnam Commission, per Hansard Society). Ne sono seguiti altri, sulla base dei quali sono state, successivamente, sviluppate diverse riforme che hanno rilevato la necessità di un maggior coinvolgimento del pubblico con Westminster. Tra di esse ricordiamo, in particolare, la House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, 24.11.2009, HC 1117 2008-09 (nota ai più come Wright Committee, dal suo estensore), cui è seguita la Political and Constitutional Reform Committee, *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms*, 18.7.2013, HC 82 2013-2014.

Per quanto riguarda l'informazione, il Regno Unito è uno tra i Paesi del CdE che più tardivamente ha adottato una disciplina a tutela del diritto di accesso all'informazione²⁸. Nonostante ciò, attualmente Westminster è tra i Parlamenti maggiormente attivi nel fornire, soprattutto *on-line*, informazioni relative al suo processo decisionale²⁹.

Un ulteriore canale al quale le istituzioni britanniche ricorrono sempre più diffusamente per coinvolgere il pubblico nel loro processo decisionale è indubbiamente la consultazione. Al riguardo, il *Consultation Principles 2018*³⁰ prevede che il Governo, prima di proporre un atto legislativo, debba procedere ad ampie e informali consultazioni al fine di identificare gli interessi che vi gravitano e per raccogliere, tra il pubblico, le diverse opinioni e i vari suggerimenti al riguardo. Il successo di questa prima fase apre la possibilità di svolgere ulteriori consultazioni, questa volta formali però, su *Green Paper* e/o su *White Paper*, per stimolare ulteriori dibattiti. Sebbene questo meccanismo vada salutato con favore, il fatto che sia avviato prima dell'adozione formale di una proposta legislativa – e, pertanto, collocato in una fase differente ma funzionale al procedimento legislativo inglese –, lo rende alquanto versatile, conferendo inevitabilmente al Governo un ampio potere discrezionale quanto alle tempistiche e alle modalità della sua attivazione.

Al fine di temperare questi aspetti, dal 2009³¹ il Parlamento inglese ha fatto propri alcuni strumenti partecipativi che hanno permesso al pubblico di esprimere la propria “voce” anche all'interno del suo procedimento legislativo. È il caso del *Public Reading Stage* (d'ora innanzi: PRS), meccanismo introdotto per la prima volta nel 2013 nell'*iter* legislativo della Camera dei Comuni³², e precisamente a

²⁸ Anche se già nel '78 si cercò di adottare una legge sul diritto all'informazione solo nel 1997, con l'ascesa al potere dei Conservatori, venne presa seriamente in considerazione l'elaborazione di un simile atto. L'entrata in vigore del *Freedom of Information Act 2000* slittò al gennaio 2005 in ragione dell'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001. Per dettagli sul suo contenuto v. T. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Paris, 2008, 119 ss.

²⁹ I cittadini possono attualmente essere coinvolti nelle dinamiche parlamentari sia formalmente sia informalmente: incontrando personalmente il membro del Parlamento, ovvero contattandolo *on-line*, aderendo a eventi organizzati dal Parlamento sia *on-line* sia *off-line*, o ancora avviando *digital debates*. Per avere un'idea della quantità significativa degli strumenti impiegati da Westminster per fornire informazioni al pubblico e/o a coinvolgerlo nelle sue attività v. *Parliaments and Public Engagement. Innovation and Good Practice from Around the World*, London, 2011; E. Uberoi, *Public engagement in the UK Parliament: overview and statistics*, Briefing Paper, N. 8158, 24 November 2017, HC Library, 3 ss.; R. Kelly, C. Bochel, *Parliament's engagement with the public*, Briefing Paper, N. 8279, 6 April 2018, HC Library, 9-12.

³⁰ Il primo *Code on Practice on Consultation* risale al 2004, quale elaborazione di uno dei cinque *compacts* al *Compact Code of Good Practice on Consultation and Policy Appraisal*, che era stato a sua volta adottato in attuazione del *Compact on Government's Relations with the Voluntary and Community Sector*. Il *Code* del 2004 è stato successivamente oggetto di ampie modifiche: nel 2008, nel 2012 e, di recente, nel 2018.

³¹ L'avvio nel Regno Unito di un laboratorio che trovasse soluzioni adeguate alla pressante necessità di un maggiore coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali si deve in particolare alla House Reform Committee, *Rebuilding the House*, cit., cui è seguita, ad opera della Political and Constitutional Reform Committee, *Revisiting Rebuilding the House*, cit.

³² Invero questo meccanismo era stato pensato dal Governo di coalizione del 2010 per consentire al pubblico di commentare *on-line* gli atti legislativi ed è stato utilizzato dal

cavallo tra la seconda lettura e la fase della commissione, con lo scopo di permettere agli interessati di commentare la proposta di legge prima del suo passaggio in *committee stage*. Concretamente questo meccanismo è stato impiegato per adottare il *Children and Families Act 2014*. Nello specifico il PRS è stato attivato attraverso un *web-forum*³³ aperto sul *Website* del Parlamento nelle due settimane successive alla seconda lettura del *bill*. Nonostante la consultazione abbia avuto successo in termini di tassi di partecipazione e di elaborazione di commenti³⁴, non altrettanto può dirsi in termini di influenza decisiva sulla legge. Sotto il profilo strettamente giuridico, la scelta di collocare il PRS in una fase dell'*iter* legislativo in cui le negoziazioni più significative sono state già raggiunte si è rivelata strategicamente inadeguata. Il sistema e la forte disciplina partitica esistenti a Westminster non permettono, infatti, dopo la *second reading*, se non con grandi difficoltà, di apportare (anche lievi) cambiamenti al disegno di legge: la Camera, in questa fase, è vincolata dalla decisione assunta in seconda lettura e gli emendamenti che seguono devono pertanto essere coerenti³⁵. Probabilmente se il PRS fosse inserito prima che le commissioni parlamentari procedano al *pre-legislative scrutiny*³⁶, ovvero quando il disegno di legge è ancora nel suo percorso di bozza, e il Governo è ancora potenzialmente aperto a modifiche, lo strumento in esame potrebbe condizionare in una qualche misura significativa il testo legislativo finale.

2742

b) La partecipazione 'bottom-up'

In questa forma di partecipazione—secondo il Codice del 2009 e le Linee guida del 2017 del CdE—si annoverano il dialogo e la c.d. *partnership*. Entrambi configurano una partecipazione di livello medio-alto/alto del pubblico nel processo decisionale giacché, pur nella loro rispettiva specificità, le decisioni da assumere, quanto alle domande da porre, alle tempistiche da rispettare nel fornire/attendere le risposte,

Governo nel 2012 solo in due esperienze pilota. Nonostante il riscontro fosse stato positivo, il Governo fu reticente a consolidare questo meccanismo nel procedimento legislativo, valutando, piuttosto, di volta in volta, quando fosse opportuno un suo impiego. Sul punto v. C. Leston-Bandeira, L. Thompson, *Integrating the view of the public into formal legislative process; public reading stage in the UK House of Commons*, in *J. Legislative Studies*, vol. 23, No. 4, 2017, 513 ss.

³³ Il *forum on-line* è stato suddiviso in 8 sezioni, ciascuna afferente alle principali tematiche: C. Leston-Bandeira, *op.cit.*, *ibidem*, 514 ss.

³⁴ I commenti complessivamente sono stati 1402, la maggior parte dei quali (51%) ha fornito specifici dettagli e opinioni al disegno di legge offerti, prevalentemente, da individui (70%), e da associazioni per lo più caritatevoli. I commenti rilasciati sono rimasti disponibili per un anno intero: C. Leston-Bandeira, *op. cit.*, *ibidem*, 514.

³⁵ Questa problematica è ben evidenziata da J. Levy, *Strengthening Parliament's Powers of Scrutiny? An Assessment of the introduction of Public Bill Committees*, London, 2009.

³⁶ Intorno al *parliamentary pre-legislative scrutiny of draft bills* vi è una forte pressione da parte del Parlamento inglese quanto a un suo consolidamento all'interno del processo legislativo, proprio perché si ritiene istituto utile per una maggiore e migliore partecipazione: al riguardo cfr. Constitution Committee, *Parliament and the Legislative Process*, 14th Report, Session 2003-04, HL Paper 173 e House of Lords, Select Committee on the Constitution, *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament*, 4th Report, Session 2017-19, HL Paper 27.

ai soggetti da ascoltare, nonché alle modalità attraverso cui esse si attivano, non spettano in via esclusiva all'autorità decidente ma anche allo stesso pubblico.

Tra gli esempi che in questa sede si possono citare vi è certamente l'*e-petition system* approvato con una mozione adottata all'unanimità dalla Camera dei Comuni l'8 maggio 2014 e divenuto operativo dal luglio 2015.

Che l'istituto della petizione non sia nuovo nell'ordinamento britannico è cosa nota³⁷. Il sistema, tuttavia, dopo alterne fortune³⁸, è tornato in auge solo in tempi recenti. Nel 2006 il Governo Blair istituiva il *10 Downing Street system*, ovvero un sistema governato in via esclusiva da Whitehall. Nel 2011 il Governo di coalizione tra i Conservatori e i Liberal Democratici lo ha modificato nella sua amministrazione, ricorrendo al supporto di Internet. Attualmente, invece, l'*e-petition system* si basa su una gestione collaborativa e trasparente delle petizioni tra il Parlamento e il Governo per il tramite della istituenda *House of Commons Petitions Committee* (d'ora innanzi: *HC Petitions Committee*)³⁹. Questo nuovo sistema permette a chiunque di presentare petizioni *on-line*⁴⁰ presso la commissione per le petizioni che ha il compito di controllare il processo e di fare da collante tra i *petitioners*, da un lato, e il Parlamento e il Governo, dall'altro lato. Una volta che le petizioni sono presentate e accettate dalla commissione, esse possono ricevere supporto *on-line* da altri soggetti. Nel caso in cui si raggiungano 10.000 sottoscrizioni, il Governo è obbligato, entro ventuno giorni, a rispondere; oltre le 100.000 firme, la *HC Petitions Committee* ha il dovere di aprire un dibattito, a meno che il Parlamento non abbia già disposto al riguardo. Se ciò non accade, o se la petizione non venisse accolta, la commissione ha l'obbligo di motivare la decisione e di pubblicarla sul suo *Website*. Comunque sia, tutti coloro che hanno proposto e supportato la petizione devono essere edotti del suo stato di avanzamento nonché della posizione assunta al riguardo dal Governo. La *HC Petitions Committee*, se del caso, può anche valutare di avviare inchieste, o discussioni orali, *web-forum* e così via. Essa, inoltre, ha il dovere di elencare, per ciascuna petizione presentata, tutte le azioni intraprese nonché rinviare, ai rispettivi *links*, le trascrizioni e lo *streaming web* delle sessioni parlamentari a ciò pertinenti⁴¹.

³⁷ Una sua prima forma embrionale viene fatta risalire, addirittura, all'epoca di Riccardo II: sull'evoluzione dell'istituto si rinvia a *The Governance of Britain*, CM 7170, July 2007, 46 e a C. Bochel, *Process matters: petitions systems in Britain's legislatures*, in *J. Legislative Studies*, vol. 22, No. 3, 2016, 368.

³⁸ Il sistema delle petizioni ha avuto, in Inghilterra, il massimo impiego tra il XVII e l'inizio del XIX secolo. Poi il declino, da quando si è cominciato a pensare che le petizioni ostacolassero il lavoro del Parlamento, ma soprattutto quello del Governo. Così, nel 1842, Sir Robert Peel, l'allora Presidente della Camera, introdusse una serie di *standing orders* che efficacemente limitavano il dibattito sulle petizioni presentate, mentre nel 1974 venne abolita la *Petitions Committee*. HC Procedure Committee, *e-Petitions*, First Report of Session 2007-08, HC 136, 6.4.2008, 5 ss.

³⁹ Commissione che, secondo il pensiero del Presidente della *House of Commons*, avrebbe dovuto essere «the catalyst for a fundamental change in relationship between Parliament and petitioner», Hague, HC Debates 24 February 2015: col.256.

⁴⁰ In particolare sul sito petition.parliament.uk.

⁴¹ Sul sistema nella sua gestione v. M. Asher, C. Leston-Bandeira, V. Spaiser, *Assessing the effectiveness of e-petitioning through Twitter conversations*, in <https://www.oidp.net/docs/repo/doc174.pdf> (2017).

Complessivamente è possibile sostenere che nel sistema inglese è in atto un cambiamento significativo: se fino a pochi decenni orsono la relazione tra Parlamento e cittadini non era certamente una priorità nell'agenda di Westminster, ora, per contro, è divenuta argomento centrale.

Gli strumenti e i meccanismi trasversali che di recente il Regno Unito ha elaborato per dare voce, nei suoi processi decisionali, anche alle istanze del pubblico, sono indicativi di questo nuovo atteggiamento. Il diffuso impiego degli strumenti elettronici ha contribuito, in larga misura, a implementare i principi del Codice del 2009 e delle Linee guida del 2017, ovvero quello di apertura, di trasparenza e di inclusività. Alcuni meccanismi, inoltre, hanno adeguatamente attuato una delle tipologie di partecipazione previste dalle *guidelines* del CdE, vale a dire l'informazione. La libertà-diritto all'informazione è stata resa effettiva nella sua duplice dimensione, che consiste, per un verso, nella libertà-diritto di informarsi, e, per altro verso, nella libertà-diritto ad essere informati. Ne sia di esempio, come già riportato, la fattività con cui Westminster ha progressivamente stretto il rapporto tra il pubblico e i membri del Parlamento, da un lato, e reso accessibili e comprensibili i procedimenti legislativi, dall'altro, avvalendosi, in particolar modo, delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informatica. Il Parlamento inglese si è mostrato attento anche a elaborare, all'interno del suo procedimento legislativo, meccanismi che vanno oltre la mera trasmissione di informazioni, concretizzando, per conseguenza, un'ulteriore tipologia di partecipazione di cui alle *guidelines* del CdE, ossia la consultazione. Accanto, infatti, all'istituto della consultazione pubblica, formale o informale che sia, divenuto, peraltro, parte integrante dei processi legislativi previsti dal Regno Unito, si individuano ulteriori canali partecipativi: è il caso del PRS che, per quanto abbisogni di migliorie, si mostra un valido strumento per integrare la voce del pubblico nell'*iter* legislativo.

Il Parlamento inglese, infine, ha sviluppato forme partecipative qualificate dalle *guidelines* del CdE di livello alto, laddove l'iniziativa può essere presa tanto dalle parti interessate quanto dalle istituzioni pubbliche. In tal senso si deve interpretare la ferma volontà di Westminster di riattivare il sistema delle petizioni.

Un siffatto quadro mostra con chiarezza l'obiettivo del Parlamento inglese: rafforzare la democrazia rappresentativa, non sostituirla. Altrettanto chiaro è, però, per la stessa istituzione, che un simile risultato può essere raggiunto solo se la democrazia rappresentativa risponde adeguatamente alle istanze del pubblico da realizzarsi in sede deliberative⁴². In quest'ottica deve dunque essere letta la variegata tipologia di canali di recente elaborati.

3.2. Il caso ungherese: da aderente alla rule of law ad aderente alla arbitrary rule

Come già detto, la qualità di una democrazia si misura anche dal tipo di rapporto che intercorre tra rappresentanti e rappresentati una volta che il loro legame, per

⁴² Al riguardo v. HC Reform Committee, *Rebuilding the House*, cit., par. 287.

il tramite di libere, segrete e periodiche elezioni, si è instaurato. Secondo i parametri del costituzionalismo, uno Stato può definirsi democratico se prevede nel suo seno una serie di meccanismi in grado di sviluppare procedure dialettico-contraddittorie che sintetizzano la tesi e l'antitesi degli interessi politici, al fine di impedire la "tirannide della maggioranza", ovvero il dominio delle idee e delle pratiche della maggioranza (popolare e parlamentare) su quelle di altra parte della società, a tutela della minoranza⁴³.

Ebbene se così è, il grado di democraticità dello Stato ungherese è tutto da verificare.

L'Ungheria, a differenza del Regno Unito, ha da sempre previsto istituti e meccanismi partecipativi delle organizzazioni sociali nel suo *law making process*, e ciò sia quando aderiva all'ideologia socialista sia quando, tra il 1989-1990, ha aderito all'ideologia dello Stato liberal-democratico.

Prima del crollo del muro di Berlino, la Costituzione ungherese del 1949⁴⁴ prevedeva diverse disposizioni relative alla partecipazione del popolo in quanto elemento costitutivo della forma di Stato socialista quale «componente fondamentale del centralismo democratico»⁴⁵. Nella visione socialista l'attiva cooperazione delle masse all'amministrazione dello Stato è funzionale alla realizzazione della medesima società⁴⁶. La partecipazione è intesa in questo regime in maniera differente rispetto a quello liberale: vale a dire non come il prendere parte alle attività degli organi statali nel loro pluralismo bensì secondo la tipica visione monista di stampo socialista del potere pubblico, ossia come «uno degli strumenti essenziali per lo svolgimento di quel lungo processo evolutivo verso l'autogoverno»⁴⁷.

Il mutamento dell'ordine degli addendi non cambia, però, il risultato, nemmeno dopo il crollo del muro di Berlino⁴⁸. L'Ungheria, infatti, mantiene fermo l'istituto, e ciò, come vedremo, anche e nonostante l'ascesa al potere di Viktor Orbán che, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore nel 2012 della nuova

⁴³ Su queste posizioni, peraltro affermate da Madison nel 1778 in America, da de Tocqueville nel 1835 in Francia, e da Stuart Mill nel 1859 in Inghilterra, v. per tutti H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, trad. it. a cura di M. Barberis, Bologna, 1998, 104 ss.

⁴⁴ A proposito, occorre ricordare che l'Ungheria, fino al 2012, aveva mantenuto formalmente la numerazione originale della c.d. Costituzione storica. Sostanzialmente, però, dopo il crollo del muro di Berlino, essa era stata ampiamente emendata in ragione della sua adesione al regime liberale-democratico. Così P. Paczolay, *Le garanzie costituzionali, paper* distribuito in occasione dell'evento su "La nuova Legge fondamentale ungherese", organizzato dal Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi, Milano, in collaborazione con il Consolato Generale d'Ungheria, il 29.11.2012.

⁴⁵ Così M. Ganino, *Partecipare nella società socialista. Forme di manifestazione diretta dell'opinione e della volontà dei cittadini negli "Stati socialisti" europei*, Milano, 1987, 17 ss.

⁴⁶ Cfr. A.K. Makhnenko, *The State Law of the Socialist Countries*, Mosca, 1976, 248 ss.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Per uno sguardo d'insieme sulla normativa ungherese in tema di partecipazione del pubblico al processo decisionale dopo il 1989-90 cfr. S. Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, in *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 1, 2007, 31 ss. e L. Komáromi, *Participatory Democracy: International and European Tendencies, Constitutional Framework in Visegrád Countries, Hungarian Instruments and Experiences*, in *Iustum Aequum Salutare*, XL.2015, 3, 55 ss.

Costituzione ungherese, adottata nel 2011 tra proteste popolari e critiche dei *media* e della Commissione di Venezia⁴⁹, ha depotenziato progressivamente l'assetto democratico del Paese⁵⁰.

3.2.1. La disciplina della partecipazione civile in Ungheria

Il 22 novembre 2010 l'Assemblea nazionale ungherese, in applicazione dell'art. 36 della Cost. del '49⁵¹, adottava l'*Act CXXXI of 2010 on Public Participation in Developing Legislation*⁵² (d'ora innanzi: *Act* del 2010) con cui, al fine «di sviluppare una legislazione che rientri nel concetto di buona governance» (preambolo dell'*Act* del 2010), disciplinava la partecipazione del pubblico al processo decisionale ungherese⁵³.

Coerentemente con il disposto costituzionale sopra citato, l'*Act* del 2010 prevede, anzitutto, che il pubblico possa partecipare, in un quadro governato dai

⁴⁹ La Commissione di Venezia ha espresso varie opinioni sia sulla nuova Costituzione sia sul suo processo di stesura: cfr. le opinioni nn. CDL(2011)016, CDL(2011)001. Successivamente la Carta ha subito ulteriori modifiche, sette delle quali sono state approvate con legge di revisione costituzionale. Tra di esse, il Quarto emendamento, limitando in misura consistente alcune libertà nonché l'autonomia della Corte costituzionale, ha suscitato preoccupazioni tali da aver spinto la Commissione di Venezia ad adottare nel giugno del 2013 un'opinione appena dopo l'approvazione del testo (CDL-AD(2013)012). Per commenti della dottrina sul nuovo testo costituzionale cfr. il volume monografico di DPCE a cura di G.F. Ferrari, *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012; G.A. Toth, *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest, Central European University Press, 2012; A. Vincze, M. Varju, *Hungary The New Fundamental Law*, in *Eur. Public L.*, (2012), 437 ss.; A. Von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrel, M. Smrkolj, *Reverse Solange – Protect the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market L. Rev.* (2012), 49, 489 ss.; I. Pogány, *The Crisis of Democracy in East Central Europe: The 'New Constitutionalism' in Hungary*, in *Eur. Public L.* 19, n. 2 (2013), 341 ss.; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013.

⁵⁰ Ciò è accaduto attraverso una serie di leggi sulle quali la Commissione di Venezia ha espresso alcune opinioni. Tra di esse, si ricordano le più significative: legge CLXII del 2011 relativa allo *status* giuridico ed economico dei giudici in Ungheria (CDL-AD(2012)001-e); legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale ungherese (CDL-AD(2012)009); sulle leggi cardinali riguardanti la magistratura, modificati a seguito dell'adozione del parere CDL-AD(2012)001 (CDL-AD(2012)020-e); legge CCVI del 2011 relativa al diritto alla libertà di coscienza e di religione e allo statuto giuridico delle chiese, delle denominazioni e delle comunità religiose in Ungheria (CDL-AD(2012)04-e); nonché legge riguardante l'elezione dei deputati ungheresi (parere congiunto con l'OCSE - CDL-AD(2012)012-e). Sui recenti atti normativi adottati dall'Ungheria e che hanno ancora sollevato dubbi, critiche e proteste v. G. Poggeschi, *Il cosiddetto pacchetto legislativo "stop-soros" e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una "democrazia illiberale"*, in *dpceonline.it*, n. 2/2018.

⁵¹ Secondo cui «il Governo sotto sua responsabilità deve cooperare con le organizzazioni della società civile e con lo scopo di migliorare la qualità e l'effettività della legislazione ungherese».

⁵² Per un puntuale commento si rinvia a V.L. Vértsey, *The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary*, in *Int'l Pub. Admin. Rev.*, 14(4), 2016, 115 ss.

⁵³ Il procedimento legislativo ungherese trova la sua disciplina nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari (peraltro emendati nel 2014) nella legislazione ordinaria (*Act on Legislation* – Legge CXXX del 2010 e l'*Act on social participation in the preparation of legal regulations* – Legge CXXXI del 2010): cfr. V.L. Vértsey, *op. cit.*, 118 ss. e il *report* della Conferenza delle INGO del CdE, *Civil Participation in the decision-making process – Fact finding visit in Hungary*, cit., 5.

principi di trasparenza, di apertura, di pubblicità⁵⁴ e di collaborazione, alle fasi di esame e di valutazione di *drafts* legislativi presentati dal Governo⁵⁵ (art. 2, *Act* del 2010).

Lo strumento principale attraverso cui si esercita questo diritto è la consultazione pubblica che consiste in «ogni genere di commento prodotto da individui o organizzazioni non governative e non municipali su una bozza legislativa preparata dal ministro competente» (art. 1(1), *Act* del 2010). La consultazione può essere generale (art. 8) o diretta (art. 13): mentre la prima è obbligatoria, la seconda è facoltativa. Queste due tipologie di consultazione pubblica non esauriscono però le forme in cui essa può svolgersi: il Ministro responsabile può istituirne nuove, rimanendo il responsabile dell'intero procedimento della consultazione avviata (art. 7 (2), *Act* del 2010)⁵⁶.

Se questo è il dato legislativo vigente, in realtà il governo ungherese ha adottato, nel tempo, prassi e norme giuridiche tali da limitare significativamente il coinvolgimento del pubblico nel suo processo decisionale⁵⁷. Prassi e norme che si pongono, come vedremo qui di seguito, in antitesi con le condizioni minime fissate dalla Linee guida del 2017.

a) Il contesto politico e di prassi

Tra le strategie politiche elaborate con un chiaro disegno dal Governo Orbán per svilire, se non addirittura annullare, la partecipazione della società civile nel processo decisionale ungherese se ne ricordano tre in particolare.

La prima è riconducibile al diverso atteggiamento istituzionale nella presentazione delle proposte di legge. Se prima del 2010 – periodo antecedente all'ascesa al potere dell'attuale partito di maggioranza, il neoconservatore Fidesz – la percentuale delle proposte di legge presentate esclusivamente dai Ministri si aggirava intorno al 75-80%⁵⁸, dopo il 2010 si rileva un *trend* opposto: buona parte delle leggi adottate sono per lo più di provenienza parlamentare che governativa. Va da sé che una simile tendenza, in ragione dell'art. 1(1) dell'*Act* del 2010⁵⁹, ha comportato una forte contrazione alla possibilità di avviare una consultazione

⁵⁴ Al riguardo, il *Freedom of Information Act* del 2011 non riproduce affatto un simile quadro di apertura, di accesso e di pubblicità, così rileva la Conferenza delle INGO del CdE, *Civil Participation in the decision-making process – Fact finding visit in Hungary*, cit., 5.

⁵⁵ Per rafforzare la partecipazione del pubblico al processo decisionale, l'*Act* del 2010 prevede che anche il *Legislative plan* e il *Legislative brief*, contenenti, in linea di massima, l'indirizzo politico del Governo da attuare nel breve periodo, siano pubblicizzati (artt. 3 e 4).

⁵⁶ Inoltre, ai sensi di quanto prescritto dal lungo e dettagliato art. 5(3) e (4) *Act* del 2010, la consultazione non è sempre possibile.

⁵⁷ Un'approfondita analisi al riguardo è fornita dal *report* di uno dei principali think tank indipendenti ungheresi: Corruption Research Center Budapest, *Impact Assessments Public Consultation and Legislation in Hungary 2011-2014*, Budapest, June, 2015, da cfr. con il *report* della Conferenza delle OING, *Civil Participation in the decision-making process – Fact finding visit in Hungary*, cit., 9.

⁵⁸ Corruption Research Center Budapest, *op. cit.*, 41.

⁵⁹ Secondo cui solo i *drafts* proposti dai Ministri sono soggetti a consultazione pubblica.

pubblica⁶⁰. La seconda si rileva nell'aver collocato la consultazione pubblica in una fase del procedimento legislativo tale da farla risultare pressoché ininfluenza sulla decisione finale⁶¹. Infine – contrariamente a quanto prescritto dagli artt. 8(1) e (2) e 10 dell'*Act* del 2010, coerenti, peraltro, al Codice del 2009 e alle Linee guida del 2017 del CdE –, si lascia all'opinione pubblica un tempo inadeguato per rispondere alle sollecitazioni poste dall'autorità pubblica su una data proposta normativa⁶².

b) Il contesto giuridico

Da quando Viktor Orbán ha conquistato il potere, l'Ungheria ha adottato molteplici provvedimenti normativi che progressivamente hanno limitato in modo significativo l'esercizio di un'ampia gamma di libertà⁶³. Il poco spazio a nostra disposizione, ci permette, però, di citarne solo uno.

Il 13 giugno 2017 è entrata in vigore la legge sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero (*Act on the Transparency of Organisations Supported from Abroad*: d'ora innanzi: *Act* del 2017) con lo scopo di introdurre requisiti relativi alla prevenzione del riciclaggio di denaro o del terrorismo⁶⁴. Al riguardo la Commissione di Venezia, in una sua *opinion* del 2013⁶⁵, aveva riconosciuto che vari motivi possono sussistere perché uno Stato limiti finanziamenti esteri a organizzazioni della società civile, tra cui proprio la prevenzione del riciclaggio di denaro o del finanziamento del terrorismo. Ciò nonostante, la stessa aveva rilevato che tali finalità non devono essere utilizzate come pretesto per tenere sotto controllo le ONG o limitarne la capacità di svolgere il proprio lavoro legittimo. Ora, in linea di massima, la disciplina ungherese sull'associazionismo è coerente con gli *standards* posti a livello internazionale⁶⁶. Tuttavia, nell'ultimo quinquennio, alcune organizzazioni non governative,

2748

⁶⁰ Tecnica peraltro impiegata, come abbiamo già visto, anche per presentare disegni di legge esposti a una maggiore visibilità pubblica: siano di es. le modalità attraverso cui è stata adottata la nuova Costituzione ungherese, la legge sulla Corte costituzionale, ovvero quella sulla libertà delle confessioni religiose e i loro culti. Per maggiori approfondimenti v. FIDH, *Hungary: Democracy under Threat. Six Years of Attacks against the Rule of Law, November 2016*, n. 684 a.

⁶¹ Ciò è stato possibile per il tramite delle *guidelines* adottate nel 2012 dall'*Office for national Economic Planning*: Corruption Research Center Budapest, *op. cit.*, 24.

⁶² Questa tattica è stata impiegata, ad esempio, nel 2016 in fase di modifica dell'*Asylum Act* del 2007 in cui il Governo ha aperto sul suo Website una consultazione generale la cui data di chiusura coincideva esattamente con quella di apertura. Sul punto v. il *report* della Conferenza delle OING, *Civil Partecipation in the decision-making process – Fact finding visit in Hungary*, cit., 10.

⁶³ Per averne un'idea, utile è la risoluzione del Parlamento europeo del 12.9. 2018 su «una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, del trattato sull'unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)) –P8_TA(2018)0340, Situazione in Ungheria».

⁶⁴ Questa legge, peraltro, sembra riprodurre abbastanza similmente alcune leggi adottate di recente sul medesimo tema dalla Russia: così Commissione di Venezia nella sua *opinion* CDL-AD(2017)015, 5 ss.

⁶⁵ CDL-AD(2013)023, *Interim opinion on the Draft on Civic Work Organisation of Egypt*, par. 40 e 43.

⁶⁶ Così viene riconosciuto dal *report* elaborato da v. FIDH, *op. cit.*, 37 ss.

segnatamente quelle in difesa dei diritti umani, sono state oggetto di una serie di limitazioni normative quanto all'accesso ai finanziamenti pubblici, al punto da vedersi costrette, per non alterare la loro capacità operativa, a ricorrere a finanziamenti esteri⁶⁷. Forse non a caso, il Governo ungherese, dopo una virulenta campagna contro questa tipologia di associazioni, ha adottato l'*Act de quo*. E forse, non è altrettanto un caso che numerose sono state le opinioni critiche espresse sulla legge sia dai *media* sia da organi di livello internazionale e sovranazionale⁶⁸.

Anzitutto, è stato rilevato che la legge è stata adottata secondo una oramai nota prassi, ovvero in totale assenza di una consultazione pubblica. Sebbene, infatti, l'atto rientrasse nel programma del Governo, la proposta del testo è stata avanzata da tre parlamentari appartenenti al gruppo Fidesz⁶⁹. Chiara la strategia: bypassare le disposizioni di cui all'*Act* del 2010 che impongono l'avvio di una consultazione generale quando il *draft* è di iniziativa governativa.

In secondo luogo, la vaghezza delle sue disposizioni ha fatto sorgere alcuni dubbi di conformità⁷⁰ alla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e alla Carta EDU, relativamente a una serie di diritti-libertà, tra i quali quello di associazione, di espressione, di *privacy* e di protezione dei dati personali.

Quanto al parametro della libertà di associazione⁷¹, si ritiene che le sanzioni imposte dalla legge a un'associazione che riceve un finanziamento estero superiore alla soglia fissata dalla stessa non siano proporzionali all'obiettivo da raggiungere. Inoltre, sebbene – come, peraltro, affermato dalla Commissione di Venezia – il termine «organizzazioni che ricevono sostegno all'estero» sia neutro e descrittivo, non risultano chiari i motivi per cui l'*Act* del 2017, a parità di finanziamento estero ricevuto, tratta in modo differente le ONG⁷². Per quanto riguarda la libertà di

⁶⁷ Per una ricostruzione dettagliata si rinvia al rapporto ad opera di FIDH, *op. cit.*, 37 ss.

⁶⁸ Tra cui ricordiamo le opinioni espresse dalla Commissione di Venezia, dal Commissario per i diritti umani del CdE, dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite e dalla Commissione europea. Più specificamente la Commissione di Venezia, nelle sue *opinions* (cfr. CDL-PI(2017)002 e CDL-REF(2017)031), ha contestato non tanto l'obiettivo della legge, considerato legittimo in quanto volto a migliorare la trasparenza delle organizzazioni della società civile, quanto il contesto politico nel quale essa è stata adottata che, in quanto altamente problematico, solleva dubbi sugli stessi scopi. La Commissione rileva, inoltre, che la legge comporta interferenze non proporzionali rispetto alla libertà di associazione, di espressione, della *privacy* e del divieto di discriminazione. La Commissione europea, per parte sua, invece, ha avviato una procedura di infrazione il 14.7.2017 contro l'Ungheria in violazione del diritto di associazione e di una restrizione sproporzionata e ingiustificata alla libertà di movimento dei capitali: European Commission, *Press Release: Infringements – Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign-founded NGOs*, 13 July 2017 e European Commission, *Press Release: European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law*, 4 October 2017.

⁶⁹ Al riguardo v. l'opinione CDL-AD(2017)015 della Commissione di Venezia, cit., 3 e 8-9.

⁷⁰ Tutti rilievi che si rinvergono nell'opinione CDL-AD(2017)015 cit.

⁷¹ Rispetto, in particolare, agli artt. 12 della Carta dei diritti fondamentali UE, 22 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁷² La legge, all'art. 1(4), esclude, infatti, dal novero di questo trattamento alcune organizzazioni tra cui: «a) associations and foundations which are not regarded as civil society organisations; b) associations under the scope of Act I of 2004 on Sports; c) associations pursuing religious activities; d) ethnic minority organisations and ethnic minority

espressione⁷³ delle associazioni, essa potrebbe essere compresa laddove si obbligano le ONG ad autoidentificarsi come «associazioni che ricevono finanziamenti esteri»: ciò potrebbe stigmatizzarle e quindi incidere negativamente sulla loro reputazione tra l'opinione pubblica. Infine, l'*Act* sembrerebbe violare il diritto alla protezione dei dati e alla *privacy*⁷⁴ nella parte in cui impone alle organizzazioni di dichiarare nel dettaglio lo *status* giuridico del donatore straniero⁷⁵, anche se trattasi di un privato cittadino, quando la donazione supera, in anno, una data cifra. In effetti, dall'elenco degli individui che provvedono a supportare finanziariamente le ONG è possibile individuare la loro affiliazione, il loro credo e la loro opinione. Sicché, una simile disposizione non solo non trova alcuna giustificazione rispetto al diritto alla *privacy*, ma nemmeno fondamento nel regolamento n. 679 adottato nel 2016 dalla UE.

Ora, il sistema dell'Ungheria nel suo complesso, al di là dunque del mero dato normativo, è chiaramente in contrasto con l'impostazione data dalle *guidelines* del CdE. In particolare, laddove deroga alle condizioni che lo stesso CdE ritiene imprescindibili per una partecipazione effettiva, ovvero la sussistenza di un contesto giuridico, politico e di prassi tale da garantire agli individui, alle ONG e alla società civile in genere l'esercizio effettivo delle libertà di associazione, di riunione, di stampa, di espressione e di informazione, conformemente a quanto sancito dalla Convenzione per la tutela dei diritti umani e le libertà fondamentali e dalla giurisprudenza della Corte EDU⁷⁶. E, in effetti, come rilevato in questa sede, alla luce delle opinioni critiche espresse dalla Commissione di Venezia e da altri organi di natura internazionale⁷⁷ e sovranazionale⁷⁸, buona parte di queste condizioni, negli ultimi anni, non è stata affatto rispettata dall'ordinamento ungherese.

organisations as per Act CLXXIX of 2011, as well as the foundations that are, based on their deed of foundations, engaged in activities directly related to the protection and representation of the interests of a given ethnic minority or to the cultural autonomy of the ethnic minority». Sul divieto di non discriminazione relativamente alla libertà di associazione cfr. artt. 21 e 12 della Carta dei diritti fondamentali UE, 26 e 22 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, 14 e 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

⁷³ Rispetto agli artt. 11 della Carta dei diritti fondamentali UE, 19 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁷⁴ Rispetto agli artt. 8 della Carta dei diritti fondamentali UE, 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 17 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici e 9 del regolamento UE n. 679 del 2016.

⁷⁵ La legge prevede che debba essere indicato precisamente il nome, il Paese e la città dello stesso.

⁷⁶ Cfr. parte III.iii del Codice per la partecipazione civile del 2009 e p.to 3 delle Linee guida del 2017.

⁷⁷ Al riguardo v. il *report* della Conferenza delle OING, *Civil participation in the decision-making process. Fact finding visit in Hungary*, cit., peraltro contestato dallo stesso governo ungherese nel *Remarks by Hungary to the Report of the Conference of INGOs of the Council of Europe*, 28 June 2017; FIDH, op. cit.

⁷⁸ Si rinvia alla risoluzione del Parlamento europeo, *Situazione in Ungheria*, cit., spec. Par. 40 ss.

Il caso ungherese è, dunque, paradigmatico non solo nel quadro dell'Unione europea⁷⁹ ma anche in quello del CdE, e perciò ancor più pericoloso perché potrebbe mettere in crisi i suoi valori e principi fondativi e, secondo l'effetto domino, anche i meccanismi di cui le "giovani" democrazie si sono dotate di recente per poter integrarsi nel suo ordinamento.

4. Alcune conclusioni

È indubbio che il cammino per l'attuazione della democrazia partecipativa è ancora irto di ostacoli da superare. Ma se si vuole migliorare la democrazia nelle sue tradizionali formule, ovvero rappresentativa, prima, e diretta, poi, è la strada da percorrere. Perlomeno questa è quella tracciata dal disegno ordinamentale del CdE anche nell'ottica della costruzione del diritto costituzionale transnazionale. Un diritto questo che si caratterizza per modalità tipicamente democratiche. La connotazione del diritto costituzionale transnazionale nel prisma della legittimazione democratica avviene, infatti, anche attraverso, come abbiamo visto, la partecipazione dei cittadini e degli interessati alle decisioni che si intendono assumere.

Dall'analisi svolta, l'ordinamento britannico, pur avendo una dimensione diversa dagli altri Stati europei in quanto appartenente anche al Commonwealth, rientra pienamente in questa ottica transnazionale elaborata dal CdE: da culla della democrazia rappresentativa, il Regno Unito si mostra essere, con la dovuta cautela, incubatore della democrazia partecipativa, in ragione delle molteplici soluzioni offerte e previste dal sistema, tutte perfettamente in linea con le *guidelines* adottate dal CdE. L'esperienza inglese si contraddistingue rispetto ad altre, non da ultima da quella ungherese, perché i suoi meccanismi partecipativi si raccordano non solo con il Governo, ma anche con il Parlamento, integrandosi, peraltro, nel procedimento legislativo formale di livello statale. Segue, correlativamente, un'ulteriore peculiarità inglese: ovvero i suoi canali partecipativi ben si inseriscono nella forma di governo propria del Paese, laddove il Parlamento è sovrano sì ma collaborativo nella sua azione di indirizzo politico con il Governo.

L'Ungheria mostra, invece, un *trend* opposto. Se, infatti, essa, formalmente risulta più aderente alle normative del CdE, nel tempo si osserva una degenerazione progressiva della sua forma di Stato: si potrebbe dire che dalla iniziale adesione alla *rule of law* si è ora giunti all'adesione di un *arbitrary rule*. E ciò principalmente, come abbiamo rilevato, in ragione del sostanziale mancato rispetto del dovere posto in capo al legislatore di coinvolgere il pubblico nel suo procedimento legislativo. Si constata, infatti, solo un'affermazione formale del profilo transnazionale che deriva dal CdE. Evidente è il divario tra le affermazioni dei valori liberali come principio di riferimento e il loro effettivo recepimento nonché attuazione, soprattutto dopo l'ascesa al potere di Orbán. L'Ungheria rappresenta, dunque, una deroga sostanziale all'affermazione del diritto costituzionale transnazionale così come concepito dal CdE.

⁷⁹ V. A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei*, in *Rass. Parl.*, 2018 e ivi, in allegato, la risoluzione del Parlamento europeo, *Sulla situazione in Ungheria*, cit., da 403 ss. Cfr. anche G. Halmi, *How the EU can and should cope with illiberal Member States*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2018.

Alla luce di quanto detto, due sono le considerazioni con cui è possibile concludere. Che per aversi un'effettiva⁸⁰ integrazione tra la democrazia partecipativa e la democrazia rappresentativa, la prima non deve essere meramente formale. La sinergia tra le due formule democratiche presuppone, anche guardando all'esperienza inglese, un'ampia e approfondita riconcettualizzazione del ruolo delle parti in gioco. Purtuttavia, si rimane fermi nell'opinione che le modalità attraverso cui il pubblico è coinvolto nei processi decisionali di livello statale sono indicatori dello "stato di salute" di una democrazia. In una simile dimensione, dunque, ancora di più il Consiglio d'Europa, nella misura in cui va a configurare il diritto costituzionale transnazionale, deve perseguire tenacemente i suoi scopi perché, nell'attuale contesto epocale, una mancata realizzazione dei suoi obiettivi potrebbe prefigurare conseguenze negative sulla democrazia interna degli Stati.

⁸⁰ Al riguardo utile è ricordare che «l'effettività [...] non sale dai fatti al diritto, ma scende dal diritto ai fatti; non chiede ai fatti di esprimere un significato di diritto, ma al diritto di calarsi sui fatti»: così N. Irti, *Significato giuridico dell'effettività, Lectio magistralis* tenuta il 19.5.2009 nell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli, ES, 2009, 9.