

La parità di genere nella nuova Legge Fondamentale ungherese

di Maria Angela Orlandi

Abstract: The concept of gender equality in the Ungherian Fundamental Law – The article deals with the issue of gender equality and the compliance with the principles established by CEDAW in the Hungarian constitutional experience: from the Soviet-inspired socialist state of the 1949 Constitution (as amended in 1972) to the liberal-democratic state of the 1989/90 Constitution, up to the recent illiberal involution of the 2011 Basic Law. The analysis of this last constitutional provision, that from one revision to the next one has severely restricted the rule of law and the protection of the rights of the person as an individual and as an associate, has shown that gender equality rights are also being seriously violated.

Keywords: CEDAW; Gender equality; Hungarian Basic Law; Illiberal State; Illiberal democracy.

1. Introduzione

L'Ungheria ha aderito alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) fin dal 6 giugno 1980 ratificandola il 22 dicembre dello stesso anno.

Con il decreto-legge n. 10 del 1982 ha poi provveduto a darne applicazione nell'ordinamento interno. Un ordinamento di uno Stato socialista che con la Costituzione del 1949 così come modificata nel 1972 stava avviando un processo di parziale liberalizzazione dopo le manifestazioni di piazza del 1956 soffocate violentemente solo grazie all'intervento militare delle forze armate sovietiche e il conseguente periodo di "normalizzazione".

Questa Costituzione oltre a riproporre lo schema istituzionale sovietico basato sui principi propri dello Stato socialista come quello dell'unità del potere statale, del centralismo democratico, della doppia dipendenza e del ruolo guida del partito comunista riprendeva anche l'impostazione dottrinarie sovietica in tema di diritti.

Dopo aver dichiarato al c. 1 dell'art. 54 Cost. che «la Repubblica popolare ungherese rispetta i diritti dell'uomo» precisava al comma successivo che «i diritti dei cittadini devono essere esercitati in conformità con gli interessi della società socialista».

Un approccio che ha condizionato (e condiziona tuttora) negli Stati

socialisti l'effettivo esercizio dei diritti in modo particolare quelli di libertà e politici, pur riconosciuti a livello costituzionale, alla realizzazione dei primari obiettivi dello Stato e del partito dell'edificazione dello Stato socialista prima e della società comunista in una fase successiva¹.

Come è noto infatti, in questa forma di Stato i cataloghi dei diritti presenti nelle Costituzioni contengono sempre una "clausola di chiusura" che condiziona appunto il godimento e l'esercizio dei diritti elencati al riconoscimento di un interesse da parte dello Stato e, in ultima analisi, del Partito comunista che controlla e guida lo Stato e la società. Sotto questo profilo, quindi i diritti costituzionalmente garantiti non possono essere configurati come dei diritti pubblici soggettivi in senso pieno quanto piuttosto dei meri diritti affievoliti².

Seppure nei limiti imposti da questo quadro normativo fondato, come si è detto, sui principi e i valori della dottrina marxista-leninista elaborata

¹ Fra gli Stati socialisti ancora esistenti, si v. ad es. l'art. 51 della Costituzione della Repubblica popolare cinese che stabilisce che «nell'esercizio dei propri diritti e delle proprie libertà, i cittadini della RPC non devono ledere gli interessi dello Stato, della società e della collettività». Per quanto riguarda i diritti della donna l'art. 48 afferma che «le donne della RPC godono degli stessi diritti degli uomini in tutti gli aspetti della vita politica, economica, culturale, sociale e familiare. Lo Stato tutela i diritti e gli interessi delle donne, applica il principio secondo cui uomini e donne devono ricevere lo stesso trattamento retributivo per il medesimo lavoro, prepara e seleziona quadri di sesso femminile». Sulla condizione della donna nella RPC si ad es. il n. 156 del 2011 di *Mondo Cinese* intitolato *Cina: Femminile Plurale*, Y. Zhou, «*La petite fille modèle du Parti?* Analyse néo-institutionnelle des réformes organisationnelles de la Fédération des femmes à l'ère de Xi Jinping», in *Perspectives chinoises*, n. 2, 2019; e il n. 3 del 2020 sempre di *Perspectives chinoises* intitolato *Ré-envisager le genre en Chine: regards, (dé)légitimations*, reperibile all'indirizzo: journals.openedition.org/perspectiveschinoises/. Mentre l'art. 54 della nuova Costituzione cubana del 2019, pur restando fedele ai principi dello Stato socialista, usa una formula più sfumata ma, non per questo, meno limitativa nel condizionare il godimento dei diritti individuali, affermando che «l'esercizio dei diritti delle persone è limitata solo dai diritti degli altri, dalla sicurezza collettiva, dal benessere generale, dal rispetto dell'ordine pubblico, della Costituzione e delle leggi». Cfr. G.F. Ferrari, *I diritti nel modello socialista cubana*, in *DPCEonline*, n. 1, 2020, 629 e ss. Per quanto riguarda i diritti della donna l'art. 43 stabilisce, con approccio più maturo e più consono a quanto stabilito dalla CEDAW, che «la donna e l'uomo hanno uguali diritti e responsabilità in materia di economia, politica, cultura, lavoro, nel sociale, famiglia e in qualsiasi altro ambito. Lo Stato garantisce che a entrambi siano offerte le stesse opportunità e possibilità. Lo Stato promuove il pieno sviluppo delle donne e la loro piena partecipazione sociale. Assicura l'esercizio dei loro diritti sessuali e riproduttivi, la protegge dalla violenza di genere in qualsiasi delle sue manifestazioni e spazi, e crea i meccanismi istituzionali e legali per questo».

² Per l'amplissima bibliografia sullo Stato socialista si rinvia ai manuali di P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al Diritto Costituzionale comparato*, Milano; e a quelli di G. De Vergottini, *Diritto Costituzionale comparato*, Padova; di G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Milano; a quelli a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari; e a quelli di G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Torino. Per il "prototipo" sovietico si v. P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione Sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, 1979; e M. Ganino, *Dallo zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Milano, 1999.

in URSS e diffusasi a partire dal secondo dopo-guerra nell'Europa centro-orientale, i diritti della donna erano comunque enunciati esplicitamente all'art. 62 Cost. che affermava che «gli uomini e le donne sono eguali di fronte alla legge» e che «l'eguaglianza delle donne è garantita dall'assicurazione – fatta in maniera appropriata – delle condizioni e delle possibilità di lavoro; da congedi pagati concessi alle donne in stato di gravidanza e in caso di puerperio, dall'efficace protezione normativa della madre e del bambino, nonché da un insieme d'istituti di protezione della madre e del bambino».

Inoltre, l'art. 55 Cost. stabiliva per tutti i cittadini «il diritto al lavoro e a una remunerazione conforme alla quantità e alla qualità del lavoro svolto», mentre l'art. 61 Cost. affermava il principio di non discriminazione «in ragione del sesso, della religione o dell'appartenenza etnica».

Se dunque l'eguaglianza di genere era riconosciuta e garantita soprattutto nell'ambito lavorativo, inteso come diritto/dovere di ogni cittadino atto al lavoro di lavorare secondo le proprie capacità al fine di contribuire alla costruzione del socialismo come affermato dall'art. 14 Cost., occorre osservare che nonostante gli accenti talvolta posti dalla propaganda di regime al ruolo della donna ormai “emancipata” ricoperto nella società comunista (nella vita politica, economica, culturale nonché nell'istruzione e nella ricerca) tuttavia tale attenzione era più una conseguenza legata alla necessità di potenziare la forza lavoro in un sistema economico pianificato impegnato in uno sforzo di ricostruzione prima e di sviluppo poi del Paese come ribadito dall'art. 69 Cost., che da un'effettiva adesione alle esigenze manifestate dalle donne.

Se è ben vero che le donne hanno usufruito di una legislazione più liberale del diritto di aborto, di lunghi periodi di maternità e, a partire dalla fine degli anni '70 di servizi pubblici, talvolta anche di buona qualità, come gli asili nido o i dopo-scuola, tuttavia tutte le associazioni femminili e in difesa dei diritti delle donne ancora presenti all'indomani della seconda guerra mondiale sono state sciolte e sostituite da organizzazioni collaterali del partito comunista ad esse dedicate.

In effetti, le donne, come oggetto della politica comunista, erano viste come un gruppo omogeneo senza caratteri distintivi o caratteristiche specifiche. Non solo. A causa del loro radicamento nell'ambiente familiare erano considerate meno propense a sostenere acriticamente le scelte del partito e più legate alle tradizioni e alla fede religiosa e dunque inadatte a ricoprire incarichi di responsabilità, mentre i temi della condizione della donna nell'ambito familiare, della violenza sulle donne e in particolare della violenza domestica non erano affrontati.

All'assenza di libertà di associazione, condizionata al perseguimento degli obiettivi fissati dall'art. 65 Cost. quali la protezione «dell'ordine e delle conquiste del socialismo» e l'efficace partecipazione dei cittadini «alla costruzione socialista», si sono aggiunte le limitazioni ad altre libertà

fondamentali come la libertà di espressione e di manifestazione che hanno impedito alle donne di dare voce alle loro effettive rivendicazioni.

Al di là dello stereotipo dell'immaginario comunista le donne seppur impegnate sia nel mondo del lavoro che in quello politico raramente giungevano ai livelli dirigenziali e mai ai vertici degli organi decisionali dello Stato o del partito.

Una risoluzione del 1951 del Partito dei lavoratori ungheresi in favore dell'emancipazione femminile diede l'avvio a ciò che è stato definito il "femminismo di Stato" senza tuttavia consentirne un'effettiva e adeguata rappresentanza che, ad esempio, nell'Assemblea nazionale, organo politicamente irrilevante negli Stati socialisti³, non superò mai il 35% dei parlamentari⁴, in un sistema elettorale non competitivo, nonostante le donne ungheresi avessero conquistato il diritto di voto dal 1919⁵.

Inoltre, sebbene il livello d'istruzione fosse mediamente elevato, aspetto indubbiamente positivo frutto delle politiche dello Stato socialista, tuttavia gli studi condotti hanno evidenziato come ciò non si sia tradotto in un livello stipendiale equivalente a quello maschile, né, come si è detto, ad una progressione di carriera paragonabile⁶.

Occorre però osservare che se la questione della condizione sociale ed economica della donna e dei suoi diritti non fu affrontata dai partiti comunisti al potere nell'Europa centro orientale tuttavia neppure tra i movimenti di opposizione tale argomento fu oggetto di analisi e di

³ Come è noto, negli Stati socialisti nonostante il principio dell'unità del potere statale conferisse a tutte le Assemblee elettive dei vari livelli territoriali la titolarità di tutti i poteri dello Stato, vale dire il potere legislativo, esecutivo e giudiziario, tuttavia riunendosi assai raramente tali organi non esercitavano di fatto tali poteri. In particolare la funzione legislativa era esercitata o da organi ristretti permanenti (ad es. il Presidium del Soviet Supremo in URSS o il Consiglio di presidenza in Ungheria) o dagli organi esecutivi di pari livello territoriale i cui atti erano approvati in blocco alla prima riunione dell'Assemblea.

⁴ Cfr. K. Koncz, *Female Employment in Hungary: Achievements and Tensions*, Budapest, Karl Marx papers on Labour Economics, 1984; S. Wolchik, A. G. Meyer (eds.), *Women, State and Party in Eastern Europe*, Durham, 1985; S. Szelenyi, *Social Inequality and Party Membership: Patterns of Recruitment into the Hungarian Socialist Workers' Party*, in *American Sociological Review*, n. 3, 1987, 559 e ss.; C. Corrin, *Magyar women: Hungarian women's lives 1960s-1990s*, London, 1994; É. Fodor, *Smiling Women and Fighting Men: Gender Ideology in State Socialist Hungary*, in *Gender and Society*, n. 2, 2002, 236 e ss.; Id., *Working Difference: Women's Working Lives in Hungary and Austria, 1945-1995*, Durham, 2003; Id., *The State Socialist Emancipation Project: Gender Inequality in Workplace Authority in Hungary and Austria*, in *Signs. Journal of Women in Culture and Society*, n. 3, 2004, 783-813; M. Černá, *Women under socialism: what degree of emancipation?*, in *Cahiers du CEFRES*, n. 30, 2010; e S. Zimmermann, *Gender Regime and Gender Struggle in Hungarian State Socialism*, in *Aspasia*, n. 1, 2010, 1 e ss.

⁵ Cfr. Z. Gurmai, M. Bonifert, *Advancement of Woman's Issues through Political Mobilization in Hungary: Impact of the Hungarian Socialist Party Quota*, paper presentato al *Network for Gender Issues Conference – International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2004.

⁶ I. Szelenyi, *Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies*, in *International Journal of Comparative Sociology*, n. 1-2, 1979, 63 e ss.;

discussione⁷.

A partire dagli anni '90, il passaggio dallo Stato socialista allo Stato liberal-democratico e da un'economia pianificata a quella di mercato se ha indubbiamente consentito alle donne ungheresi di organizzarsi in associazioni e di impegnarsi attivamente per il superamento di ogni discriminazione nei loro confronti ha tuttavia segnato un momento difficile⁸.

La dura crisi economica e sociale generata dal processo di transizione e la conseguente grave e repentina disoccupazione che colpì quasi tutti i Paesi dell'Europa centro orientale ebbe come primo impatto anche in Ungheria quello di ridurre drasticamente le opportunità di lavoro per le donne che hanno visto progressivamente peggiorare la loro condizione economica e sociale e alcune di loro hanno dovuto emigrare⁹.

Alla base di tale situazione vi sono stati senza dubbio gli squilibri e le carenze già presenti negli Stati socialisti tuttavia ai lavori poco qualificati e retribuiti spesso non rispondenti al livello di conoscenze e professionalità conseguite dalle donne lavoratrici si sono sommate le scarse offerte di lavori part-time e il progressivo degrado dei servizi sociali a sostegno della maternità e dell'assistenza ai famigliari malati o disabili che ha comportato in molti casi l'abbandono del lavoro o il passaggio al lavoro nero.

La scelta di aderire all'Unione europea (UE) ha poi impegnato i Governi ungheresi all'adattamento dell'ordinamento interno ai requisiti richiesti dall'Unione in particolare, in prima battuta, ai c.d. "criteri di Copenaghen" e poi all'*acquis communautaire*. Anche il principio delle pari opportunità fra uomo e donna e le conseguenti politiche volte a darne concreta realizzazione vennero accolti seppure più per assolvere agli impegni comunitari che per un'effettiva adesione da parte di una *leadership* politica dominata dalla presenza maschile e da un movimento femminile ancora poco diffuso e composto prevalentemente da intellettuali e laureate presenti soprattutto nei centri universitari¹⁰.

L'ampia revisione costituzionale avviata dal 1989 e proseguita negli anni fino alla totale modifica degli articoli originari che ha posto le basi per

⁷ Si v. l'interessante e dettagliato studio di S. Penn, *Solidarity's secret: the women who defeated Communism in Poland*, Ann Arbor, 2005 che esamina la questione dell'assenza di dibattito sui diritti delle donne nel movimento clandestino Solidarność espressione della dissidenza polacca al regime comunista.

⁸ K. Koncz, *The Economic Crisis of the 1980s and its effects on women*, paper presentato all'United Nations Interregional Seminar on Women and Economic Crisis, Wien, 1988.

⁹ Cfr. K. Koncz, *The Position of Women in The Hungarian Labour Market after Regime Change*, in *Women's History Review*, n. 4, 1996, 539 e ss.; É. Fodor, *Gender in Transition: Unemployment in Hungary, Poland and Slovakia*, in *East European Politics and Societies*, n. 3, 1997, 470 e ss.; e Id., *Women at work: The status of women in the labour markets of Czech Republic, Hungary and Poland*, in *United Nations Research Institute for Social Development*, Occasional paper, n. 3, 2005.

¹⁰ Cfr. É. Fodor, *The State Socialist Emancipation Project: Gender Inequality in Workplace Authority in Hungary and Austria*, cit.

la realizzazione di uno Stato di diritto, democratico e garante dei diritti della persona e delle minoranze ha riaffermato all'art. 70a Cost. il principio di non discriminazione.

In base a tale articolo, a ogni persona presente sul territorio nazionale la Repubblica ungherese assicurava il riconoscimento dei diritti dell'uomo e dei diritti civili senza distinzione di «razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, di origine nazionale o sociale, di censo, nascita o qualunque altra condizione» mentre il c. 3 dello stesso articolo stabiliva che la Repubblica di Ungheria favoriva «la realizzazione della parità dei diritti anche attraverso misure volte a eliminare le disuguaglianze di opportunità».

Anche in questa versione totalmente rinnovata del testo costituzionale, è stata rivolta particolare attenzione al diritto al lavoro che l'art. 70b Cost. ha riconosciuto a ogni persona, garantendone inoltre, a differenza della Costituzione precedente, la libera scelta.

I c. 2 e 3 dello stesso articolo hanno poi stabilito che «ogni persona senza discriminazione alcuna, ha diritto a una remunerazione uguale per eguale lavoro» e che «ogni lavoratore ha diritto a una remunerazione conforme alla quantità e alla qualità del lavoro svolto».

Il principio dell'uguaglianza di genere non è stato tuttavia affermato solo nell'ambito della sfera lavorativa ma anche in una dimensione più ampia comprendente il godimento per uomini e donne in modo paritario dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. È stata inoltre garantita, attraverso norme speciali, particolare protezione e assistenza alla madre prima e dopo la nascita di un figlio, nonché protezione alle donne e ai giovani nello svolgimento del loro lavoro (art. 66 Cost.).

Tali disposizioni, che offrivano un ampio spettro di garanzie a tutela del principio della parità di genere, erano inoltre lette, insieme all'intero impianto costituzionale disciplinante i diritti fondamentali e i doveri della persona, alla luce dell'art. 54 Cost. che, grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale (CC) ungherese, poneva la dignità umana al vertice dei valori costituzionali¹¹.

Tale orientamento che, per molti versi, ripercorreva il cammino intrapreso dal Tribunale Costituzionale Federale Tedesco (TCFT) pur sviluppando negli anni un proprio autonomo concetto di dignità umana

¹¹ Sul punto si v. le riflessioni di P. Kovács, *La dignité dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle*, in *Iustum Aequum Salutare*, n. 4, 2010, 135. Ma anche del primo Presidente della CC L. Sólyom, *The Role of the Hungarian Supreme Court in the Change of the Social System*, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, n. 1, 1993, 34 e ss. per il quale «the CC introduced an extensive interpretation of the content of the right to human dignity. The CC construed this right as a general personality right. The Court saw this interest as a “source right” by which it meant, such a constitutional right that the CC as well as ordinary courts can call upon a subsidiary fashion in the interest of protecting individual autonomy in every case where none of the concrete rights explicitly named in the Constitution are applicable the given circumstances». (p. 38).

tanto da far parlare in dottrina di “attivismo interpretativo del testo costituzionale”¹², giungeva a ritenere incostituzionale qualsiasi discriminazione o trattamento ingiustificatamente ineguale nell’esercizio e nella tutela di qualsiasi diritto non solo di quelli fondamentali perché ciò avrebbe violato il diritto alla dignità umana.

La particolare attenzione rivolta alla tutela del diritto all’autodeterminazione e al libero sviluppo della propria personalità che la Corte ha fatto discendere dal diritto alla dignità umana ha consentito di sviluppare nell’ambito della tutela della parità di genere da un lato il rigetto di ogni discriminazione basata sul sesso (sent. 10/1990. (IV. 27.) AB) anche quando si trattava di riconoscere un trattamento più favorevole a determinate categorie di persone in ragione dell’adempimento di un fine sociale o al rispetto di un diritto costituzionalmente garantito (sent. 32/1997. (V. 16.) AB), dall’altro lato il riconoscimento della costituzionalità di alcune discriminazioni positive in favore di un determinato gruppo omogeneo di persone in situazioni di svantaggio (sent. 9/1990. (IV. 25.) AB)¹³.

Sotto il profilo istituzionale, dal 2002 è stata istituita una Direzione generale per le pari opportunità facente parte del Ministero del lavoro le cui competenze non riguardavano esclusivamente le disuguaglianze di genere ma anche la particolare tutela rivolta alla condizione delle minoranze e alle persone con disabilità. Dal 2003 è stato infine istituito un Ministero per le pari opportunità e nell’anno successivo tale dicastero è stato affidato per la prima volta in Ungheria a una donna.

2. La nuova Legge fondamentale e la questione della parità di genere

Come è noto, con la vittoria elettorale del 2010 la coalizione Fidesz-KDNP (Unione civica ungherese-Partito popolare cristiano democratico) che ha

¹² Cfr. P. Kovács, *op. cit.*, p. 135 ma anche G. Halmai, *Constitutional Review: the End of Activism? The First Decade of the Hungarian Constitutional Court*, in W. Sadurski (ed.), *Constitutional Justice, East and West, Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague-London-New York, 2002, 234 e ss.; C. Dupré, *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*, London, 2003; e G. Deli, I. Kukorelli, *Human Dignity in Hungary*, in P. Becchi, K. Mathis (eds.), *Handbook of Human Dignity in Europe*, Cham, 2019, 400 e ss. Per gli A. la CC ungherese analogamente al TCFT, ha considerato come il diritto alla dignità umana presupponga che ogni persona possieda un nucleo di autonomia e di autodeterminazione che la rende insuscettibile di trasformazione in un mero strumento o oggetto. Cfr. CC sent. 64/1991. (XII. 17.). Da questa considerazione la Corte ha poi fatto discendere ad esempio il diritto all’autodeterminazione, al libero sviluppo della propria personalità e all’identità personale.

¹³ Cfr. P. Paczolay, *Human Rights and Minorities in Hungary*, in *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, n. 3, 1996, 111 e ss.; G. Halmai, *op. ult. cit.*, 239 e ss.; e W. Sadurski, *Constitutional Courts in the Process of Articulating Constitutional Rights in the Post-Communist States of Central and Eastern Europe. Part. III: Equality and Minority Rights*, in *EUI Working Paper Law*, n. 6, 2006, 15 e ss.

conquistato i due terzi dei seggi dell'Assemblea nazionale ha adottato, senza il contributo e l'approvazione dei partiti di opposizione, una nuova Legge fondamentale (LF) entrata in vigore il 1° gennaio 2012 e giunta ormai alla sua nona revisione.

Già dal suo Preambolo (il *Credo Nazionale*) che, in virtù dell'art. R, c. 3 LF, è dotato espressamente di forza normativa ed è parametro interpretativo delle disposizioni contenute nella LF¹⁴, essa appare impregnata di valori nazionalistici, improntati a un conservatorismo reazionario e, come affermato dallo stesso V. Orbán, illiberale.

In effetti, nonostante contenga alcuni richiami formali ai principi e ai valori dello Stato democratico, liberale e pluralistico appare invece volta a disconoscerli e a sovvertirne il significato e il contenuto essenziale a cominciare proprio dal diritto fondamentale alla dignità umana, riaffermato dall'art. II LF che stabilisce che «la dignità umana è inviolabile» e che «ogni essere umano possiede il diritto alla vita e alla dignità umana».

Come nel precedente testo costituzionale e sulla base della consolidata giurisprudenza della CC tale diritto dovrebbe essere posto quale valore supremo dell'ordinamento ma in verità, come si è detto, è esso stesso soggetto a quanto proclamato dal *Credo*¹⁵ che ne definisce e ne limita la portata facendogli perdere il carattere universale e inclusivo soprattutto delle persone più deboli¹⁶.

Si può infatti osservare, in proposito, come a differenza della Costituzione del 1949/90, la LF non colleghi la dignità umana all'esistenza individuale di ogni persona ma attraverso il richiamo ai contenuti del *Credo* la proietti nel tempo e nello spazio facendola discendere da un'entità senza tempo (la Nazione) posta al di sopra dell'individuo.

Come si è detto, questo cambio di paradigma non protegge più ogni singola persona senza distinzioni ma, nonostante quanto affermato dall'art. XV LF che riconosce il principio di uguaglianza, il sistema dei valori (o dei disvalori)¹⁷ puntigliosamente definito nel *Credo Nazionale* consente una divisione tra diverse categorie di persone più o meno meritevoli di tutela alla luce degli obiettivi assunti dallo Stato o, meglio, dalle forze politiche giunte al governo a partire dalle elezioni parlamentari del 2010.

Obiettivi che sono espressamente richiamati dalla LF nell'art. R nel momento in cui dopo aver affermato che le disposizioni contenute nel testo

¹⁴ Il c. 3 dell'art. R della LF stabilisce che «le disposizioni della LF sono interpretate conformemente ai propri fini, al Preambolo e ai traguardi raggiunti nell'arco della nostra storia costituzionale». Sul punto cfr. C. Dupré, *Il "Credo Nazionale" e i principi fondamentali: la dignità umana*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012, 13 e ss.; e M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese: una democrazia dimezzata*, in DPCE, n. 3, 2012, 1014 e ss.

¹⁵ Cfr. C. Joerges, N.S.L. Ghaleigh (eds.), *The Darker Legacies of Law in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

¹⁶ Cfr. G. Halmai, *The Misuse of Human Dignity and Constitutional Identity: The Case of Hungary*, EU paper, 2018.

¹⁷ Cfr. C. Dupré, *Il "Credo Nazionale" e i principi fondamentali: la dignità umana*, cit., 17.

costituzionale devono essere interpretate alla luce del *Credo Nazionale* aggiunge che «la protezione dell'identità costituzionale e della cultura cristiana dell'Ungheria è un dovere di ogni organo dello Stato» e, ai sensi dell'art. O, richiede al cittadino una completa adesione al raggiungimento dei fini dello Stato stabilendo che «ciascuno è responsabile di se stesso ed è obbligato a contribuire all'espletamento dei compiti dello Stato e della comunità al meglio delle proprie abilità e del proprio potenziale»¹⁸.

Non è un caso che nella LF non sia più presente la disposizione che stabiliva che a nessuno sarà arbitrariamente negato il diritto alla vita e alla dignità umana (art. 54, c. 1 Cost. 1949/90), mentre la 5^a Previsione finale, introdotta nel 2013, afferma che le decisioni adottate dalla CC prima dell'entrata in vigore della LF sono abrogate, pur non perdendo i loro effetti giuridici¹⁹, spezzando in tal modo quel filo che la Corte stessa aveva cercato di tessere con la sua ampia e consolidata giurisprudenza precedente che si collocava nel solco della tradizione liberal-democratica²⁰.

Un'impostazione del catalogo dei diritti e in particolare una concezione della dignità umana che si pongono in contrasto sia con il costituzionalismo europeo i suoi valori e i suoi principi sia con il diritto dell'UE e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE²¹.

¹⁸ La portata dell'art. O della LF sui diritti e i doveri disciplinati dalla LF emerge dalla sent. della CC 19/2019. (VI. 18.) AB con cui la Corte ribalta la sent. 38/2012. (XI. 14.) AB con la quale aveva giudicato incostituzionali alcune norme della legge sui reati minori che condannavano le persone senza dimora che soggiornavano abitualmente in luoghi pubblici a delle pene pecuniarie e, in taluni casi, detentive consentendo inoltre la confisca dei beni da parte delle autorità. Se nella sentenza del 2012 la Corte aveva ritenuto che le norme appena ricordate avevano violato il diritto fondamentale della dignità umana, nella sent. 19/2019, emessa dopo che con il IV emendamento è stato modificato l'art. XXII LF con il quale tale comportamento è stato dichiarato illegale, la Corte richiama invece l'art. O della LF affermando che il nuovo testo costituzionale concepisce l'individuo non come singolo ma in rapporto di responsabilità con la comunità, per tale ragione egli «deve cooperare attivamente con lo Stato nell'esercizio delle sue funzioni» anche nel rispetto dell'art. XXII LF che definisce un reato «soggiornare in uno spazio pubblico come dimora abituale».

¹⁹ Come è stato evidenziato (cfr. G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Padova, CEDAM, 2013, 390 e ss.) si tratta di una disposizione poco chiara e contraddittoria dovuta a un *drafting* piuttosto incerto.

²⁰ La CC, i cui membri non erano ancora interamente espressione della nuova maggioranza parlamentare, con la sent. 22/2012. (V. 11.) AB aveva tentato di salvaguardare, per quanto possibile, un legame con la giurisprudenza precedente l'entrata in vigore della LF precisando che ogni richiamo sarebbe avvenuto solo in presenza di norme dal contenuto identico o simile a quelle della Costituzione 1949/90 e che comunque tale richiamo non sarebbe stato automatico ma avrebbe, di volta in volta, comportato un'attenta valutazione delle norme in questione. Ciò nonostante il Governo Orbán ha espressamente precluso tale possibilità con la 5^a Previsione introdotta con il IV emendamento alla LF del 25 marzo 2013.

²¹ Si pensi al Titolo I della Carta dei diritti fondamentali dell'UE dedicato proprio alla dignità umana in cui si stabilisce all'art. 1 che «la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata» da cui sono fatti discendere negli articoli successivi concreti impegni alla tutela della dignità umana in sintonia con gli orientamenti

Sotto questo profilo occorre aggiungere che l'orientamento "sovranista" della CC emerso nelle sentt. 22/2016. (XI. 5.) AB²², 9/2018. (VII. 9.) AB e del 21 maggio 2020 nell'interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. E²³ che definisce i rapporti tra l'Ungheria e l'UE, sta inoltre acuendo sempre di più il solco che separa l'Ungheria dal rispetto dei principi e dei valori richiamati all'art. 2 TEU.

È infatti opinione della CC che la tutela dell'identità costituzionale assicurata dall'art. 4, par. 2 TEU debba coincidere con il concetto d'identità nazionale enucleato dalla Corte stessa attraverso la comprensione, nel suo insieme, della LF, alla luce di quanto stabilito dall'art. R, c. 3 LF che stabilisce che le disposizioni costituzionali devono essere interpretate conformemente ai propri fini, al *Credo* e ai traguardi raggiunti nell'arco della storia costituzionale ungherese.

Non è un caso se gli artt. R e 28 LF in materia di interpretazione del testo costituzionale non facciano alcuna menzione agli obblighi derivanti dal diritto europeo e da quello internazionale, neppure quello concernente i diritti umani, enfatizzando, al contrario, come si è detto, la primazia del *Credo* e l'importanza dei traguardi raggiunti nell'arco della storia costituzionale ungherese, dando un chiaro segnale di chiusura dell'ordinamento interno verso i trattati, gli accordi e le convenzioni internazionali ratificati dall'Ungheria.

Se si passa ad analizzare le disposizioni costituzionali dedicate all'uguaglianza di genere e, in particolare, alla tutela dei diritti della donna, si può osservare come la LF all'art. XV riafferma il principio di uguaglianza prendendo in considerazione un ampio spettro di condizioni che possono divenire causa di emarginazione o di svantaggio. Il c. 2 dello stesso articolo stabilisce infatti che i diritti fondamentali sono garantiti a ogni persona senza alcuna discriminazione in base alla razza, il colore, il genere, la disabilità, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altra natura, l'origine nazionale o sociale, le condizioni di nascita, reddito o di qualsiasi

sviluppati dalla Corte EDU e già contenuti nella maggior parte delle Costituzioni europee.

²² Cfr. T. Drinóczi, *Hungarian Constitutional Court: The Limits of UE Law in the Hungarian Legal System*, in *ICL Journal*, n. 2017, 139 e ss.; G. Halmai, *National(ist) constitutional identity? Hungary's road to abuse constitutional pluralism*, in *EUI Working papers*, n. 8, 2017, reperibile all'indirizzo: cadmus.eui.eu; e Z. Körtvélyesi, B. Majtényi, *Game of Values: The Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary*, in *German Law Journal*, n. 7, 2017, 1721 ss.

²³ Il c. 2 dell'art. E della LF, così come modificato dal VII emendamento del 2018, condiziona espressamente l'esercizio degli obblighi derivanti dall'adesione all'UE al rispetto non solo dei diritti e delle libertà garantiti dalla LF ma anche degli inalienabili diritti del Paese connessi all'integrità territoriale, alla popolazione, alla forma di governo e all'organizzazione dello Stato. Si tratta di diritti riconosciuti dall'UE a ogni Stato membro (art. 4 TEU, par. 2) e dunque riaffermati con l'unico intento di frapporre una barriera artificiale al diritto dell'UE, facendo leva sull'identità costituzionale del Paese che tuttavia appare discostarsi sempre di più dai valori e dai principi richiamati all'art. 2 TEU.

altro genere.

Il comma successivo dedica poi attenzione alla parità di genere stabilendo che donne e uomini hanno eguali diritti, mentre se da un lato il c. 4 afferma che l'Ungheria adotta misure speciali per promuovere in concreto l'eguaglianza di opportunità e l'inclusione, dall'altro lato nel c. 5 è riconosciuta particolare protezione alle famiglie, ai bambini, alle donne, agli anziani e alle persone con disabilità.

Tuttavia si tratta di affermazioni di carattere generale che sovente ricalcano quanto stabilito dal diritto internazionale e da quello dell'UE ma quando si analizza in concreto come la LF disciplina una particolare categoria di soggetti emerge come la gerarchia valoriale definita dal *Credo* che, come si è detto, ha valore normativo, e costituisce parametro interpretativo delle disposizioni contenute nella LF, generi, al contrario, disuguaglianze, emarginazione se non riprovazione di talune persone che non rispondono ai canoni stabiliti²⁴.

Accade così per la donna che lungi dal godere di un'effettiva garanzia di eguali diritti e di pari opportunità secondo quanto affermato dall'art. XV LF, si trova relegata e tutelata sostanzialmente nell'ambito della sua funzione riproduttiva e nei suoi obblighi all'interno della famiglia cui la LF dedica particolare attenzione.

Ciò emerge già dalla disciplina del fondamentale diritto alla dignità umana cui è dedicato, come si è detto, l'art. II LF.

L'art. II LF dopo aver affermato che la dignità umana è inviolabile e che ogni essere umano possiede il diritto alla vita e alla dignità umana, indirizza e concentra la sua attenzione nella proposizione successiva unicamente verso la tutela della «vita del feto e dell'embrione fin dal concepimento».

L'accostamento di tali disposizioni nel medesimo articolo, letto alla luce dei valori contenuti nel *Credo* non solo restringe e condiziona la portata generale del diritto alla dignità umana ma, nel riconoscere una speciale protezione al feto e all'embrione fin dal concepimento, non prevede alcun bilanciamento o alcuna considerazione del diritto alla salute fisica e psichica della donna la cui dignità appare essere di scarso rilievo per i costituenti.

E ciò a maggior ragione se si considera l'enfasi con la quale, con opinabili disposizioni, il *Credo Nazionale*²⁵ e l'art. L della LF insistono

²⁴ Si pensi ad esempio alla criminalizzazione delle persone senza dimora (art. XXII LF), o all'emarginazione delle persone con «limitate capacità mentali» (art. XXIII LF).

²⁵ Assai problematiche e discutibili appaiono ad esempio le disposizioni del *Credo* che affermano in modo perentorio: «riteniamo che la famiglia e la Nazione costituiscano la base essenziale della nostra convivenza e che i nostri valori fondamentali condivisi [siano] la fedeltà, la fede e l'amore». Disposizioni ben diverse, ad esempio, da quelle contenute nella Costituzione italiana che pur riconoscendo l'importanza della famiglia quale formazione sociale intermedia, le attribuisce altresì spazi di autonomia dal potere pubblico (CC sent. 46/1970), non discrimina i figli nati fuori dal matrimonio,

sull'importanza della famiglia, concepita come «l'unione di un uomo e una donna fondata sul matrimonio» o sulla relazione genitori-figli quale «base per la sopravvivenza della nazione» e sull'impegno che grava su di essa in favore della procreazione espressamente incoraggiata dal testo costituzionale²⁶.

Se da un lato l'insieme delle disposizioni sopra ricordate conferma il pregiudizio che circonda la condizione sociale della donna e la discrimina sia nella società sia nell'ambito familiare confinandola al ruolo di moglie e madre, dall'altro lato osservava la CC ungherese con la sent. 43/2012. (XII. 20.) AB, tale concezione restrittiva della famiglia penalizza altre tipologie di relazioni interpersonali e i genitori *single*²⁷.

Un orientamento che tuttavia, come sovente accade in Ungheria, nonostante la pronuncia della CC, è stato riaffermato con il IX emendamento alla LF approvato il 15 dicembre 2020.

A seguito di tale revisione è stato modificato l'art. L con l'introduzione della disposizione che precisa che nel matrimonio «la madre è una donna e il padre è un uomo» e l'art. XVI al cui c. 1 che stabilisce che «ogni bambino ha il diritto alla protezione e all'assistenza necessarie per il suo corretto sviluppo fisico, morale e mentale» è stata aggiunta la disposizione che afferma che «l'Ungheria protegge il diritto dei bambini all'identità personale corrispondente al loro sesso alla nascita»²⁸.

Ancora una volta il legislatore costituzionale, seguendo il proprio orientamento ideologico, ha operato una distinzione tra diverse categorie di persone tutelandone, quantomeno formalmente, alcune e discriminandone

né le famiglie di fatto né, da ultimo, le unioni civili tra coppie dello stesso sesso. Inoltre, nonostante la retorica contenuta nella LF, l'art. 31 Cost. impegna la Repubblica italiana al sostegno della formazione e del sostentamento della famiglia, specie se numerosa, molto più di quanto facciano le vaghe e fumose disposizioni disciplinanti i diritti sociali nel nuovo testo costituzionale ungherese.

²⁶ Sul punto si v. le riflessioni di G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, cit., 390 e ss. L'art. L dopo il IX emendamento stabilisce che «L'Ungheria protegge il matrimonio come l'unione di un uomo e una donna, basata su di un mutuo consenso; l'Ungheria protegge l'istituzione della famiglia che riconosce come base per la sopravvivenza della nazione. I legami familiari devono essere basati sul matrimonio o sulla relazione tra genitori e figli. L'Ungheria incoraggia l'impegno ad avere figli. La protezione delle famiglie è regolata da una legge cardinale».

²⁷ La CC con la sent. 43/2012. (XII. 20.) AB ha giudicato incostituzionali alcune norme della Legge cardinale CCXI del 2011 sulla protezione delle famiglie che presentavano «un'interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione di famiglia ... avendo operato una distinzione non solo in base alle forme di unione ma anche in base all'orientamento sessuale delle persone che le scelgono». A giudizio della Corte tali norme avevano generato discriminazioni tra diverse tipologie di unioni familiari e violato la pari dignità delle persone.

²⁸ In precedenza, con la legge XXX/2020 è stato revisionato l'art. 33 della legge I/2010 sulla procedura delle registrazioni civili stabilendo che ogni persona deve essere registrata con il sesso assegnato alla nascita, definito biologicamente in base ai cromosomi. Si v. il *Flash Report* del 30 giugno 2020 di L.H. Balogh dell'*European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* della Commissione europea all'indirizzo: 041-HU-GE-2020-Transgender-law unjust.pdf.

altre. A quest'ultime viene infatti negato il riconoscimento della pari dignità nel godimento del diritto alla propria identità sessuale. Una condizione che in base al tenore delle disposizioni sopra ricordate può diventare fonte di emarginazione e di riprovazione sociale.

Considerazioni queste che la CC, i cui giudici – si noti – erano ormai stati tutti eletti dalla nuova maggioranza parlamentare, aveva espresso nella sent. 6/2018. (VI. 27.) AB del 19 giugno 2018. In essa la Corte aveva stabilito che il riconoscimento delle persone *transgender* e il loro eventuale cambio di nome erano strettamente connessi al diritto fondamentale alla dignità umana tutelato nell'art. II LF. La CC aveva inoltre affermato che il cambiamento del nome di una persona è intrinsecamente connesso al cambiamento del sesso e lo Stato era tenuto a prevedere una legislazione atta a garantire la registrazione del cambio di sesso e di nome presso l'anagrafe senza discriminazioni²⁹.

Come è già stato osservato, anche in questa circostanza il Governo Orbán che ha quasi sempre avuto in Parlamento la maggioranza dei 2/3 necessaria per modificare la LF, ha seguito una prassi utilizzata fin dal 2010 volta sistematicamente a introdurre a rango costituzionale disposizioni annullate dalla CC, mostrando in tal modo di non tenere in alcuna considerazione il suo giudizio.

3. L'abbandono delle politiche a sostegno della parità di genere nell'Ungheria di Orbán

L'adesione dell'Ungheria all'UE ha senza dubbio dato un notevole impulso in favore di una legislazione volta a superare le discriminazioni di genere.

Con la legge CXXV del 2003 sulla parità di trattamento e la promozione delle pari opportunità (*Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities Act*) tuttavia si era scelto di considerare una vasta gamma di condizioni di fragilità bisognose di protezione sulla base di quanto previsto dal diritto dell'UE³⁰.

²⁹ La CC con la sent. 6/2018. (VI. 27.) del 19 giugno 2018 aveva giudicato incostituzionale l'omissione del legislatore che non aveva previsto di disciplinare le procedure atte a consentire a un cittadino straniero o apolide, residente legalmente in Ungheria, di cambiare il nome attraverso la registrazione anagrafica e il rilascio dei documenti d'identità. Per la Corte tale omissione aveva violato gli artt. II (dignità umana) e XV, c. 2 LF (principio di non discriminazione). La Corte aveva inoltre richiamato la sent. 58/2001. (XII. 7.) AB con la quale, vigente il precedente testo costituzionale, aveva affermato che il diritto ad avere un nome era un diritto fondamentale che discendeva dal diritto alla dignità umana mentre, vigente la LF, con la sent. 27/2015. (VII. 21.) AB aveva confermato la sua consolidata giurisprudenza sul diritto al nome. Sul caso si è espressa anche la CorteEDU, *Rana c. Ungheria*, n. 40888/17, 16 luglio 2020 condannando l'Ungheria per violazione dell'art. 8 CEDU.

³⁰ L'art. 8 della legge CXXV del 2003 presenta un lungo elenco di situazioni di svantaggio e di fragilità. Vale dire il sesso, l'origine razziale, la lingua madre, la disabilità, lo stato di salute, la convinzione religiosa o ideologica, l'opinione politica o di altro tipo, lo stato di famiglia, la maternità (gravidanza) o paternità, l'orientamento

Ciò ha reso impossibile comprendere le reali necessità di ogni singola categoria di persone in base alle necessarie conoscenze tecniche e scientifiche specifiche e predisporre gli strumenti adatti per ogni condizione. Il fatto che, come si è detto, sia stato creato un unico Ministero per le pari opportunità ha reso ancor più difficile per lo Stato agire efficacemente. La mancanza di risorse finanziarie ha posto poi ulteriori limiti all'intervento pubblico in questi settori. Mancanza che si è acuita con la grave crisi economica e finanziaria del 2008 che ha duramente toccato anche l'Ungheria e contribuito alla vittoria elettorale del partito Fidesz.

A differenza della Costituzione previgente tuttavia la nuova LF, coerentemente con l'indirizzo neoliberista in campo economico della nuova maggioranza parlamentare, non dedica particolare attenzione ai diritti sociali che non sono tutelati pienamente da parte dello Stato e risultano essere anche di difficile azionabilità a causa delle formule piuttosto vaghe utilizzate nel testo costituzionale volte o a indicare semplicemente degli obiettivi che lo Stato si prefigge di raggiungere o a porre in evidenza gli sforzi che l'Ungheria dovrebbe approfondire per consentire il loro godimento.

L'art. 37 LF stabilisce poi che fino a quando il debito pubblico eccederà la metà del PIL (si noti che i criteri di Maastricht indicano il 60% del PIL) la CC non potrà sindacare la legittimità delle leggi di bilancio e di alcune leggi che impegnano il bilancio dello Stato se non per alcuni profili di legittimità³¹. Limiti che permarranno anche dopo aver raggiunto tale obiettivo per le leggi entrate in vigore nel periodo in cui il debito pubblico ha superato il 50% del PIL (c. 5 dell'art. 37) e ciò nonostante l'Ungheria a partire dal 2012 sia caratterizzata da una costante crescita del PIL che mediamente si attesta a oltre il 2% all'anno e talvolta raggiunge e supera il 4% all'anno.

A tal proposito, è significativo osservare che proprio a partire dalla vittoria elettorale di Fidesz-KDNP nel 2010 i ministeri siano stati ridotti a soli otto mega dicasteri dalle amplissime e articolate competenze in svariati settori.

Le politiche a favore della parità di genere sono state affidate al *Ministry of Human Capacities (Resources)*, un Ministero particolarmente

sessuale, l'identità sessuale, l'età, l'origine sociale, la situazione finanziaria, la natura part-time o la durata del rapporto di lavoro o altro rapporto finalizzato al lavoro, l'appartenenza a un sindacato, qualsiasi altro *status*, ed elemento caratteristico o attributo. Cfr. A. Krizsan, V. Zentai, *Gender equality policy or gender mainstreaming? The case of Hungary on the road to an enlarged Europe*, in *Policy Studies*, 2006, 135 e ss.

³¹ Secondo il c. 4 dell'art. 37 LF in tali circostanze la CC può sindacare la legittimità delle leggi sul bilancio dello Stato e la loro esecuzione, i tributi nazionali, le tasse, le pensioni e i contributi pensionistici, le norme doganali e i limiti nazionali all'imposizione locale rispetto alla LF e annullare le predette leggi solo a causa della violazione del diritto alla vita e alla dignità umana, del diritto alla protezione dei dati personali, della libertà di manifestazione del pensiero, della coscienza e del credo religioso, e rispetto ai diritti connessi alla cittadinanza ungherese.

complesso cui sono affidati inoltre l'istruzione, la sanità, la protezione sociale, la famiglia, la gioventù e lo sport³².

A ciò si aggiunga che nell'ambito della struttura organizzativa del Ministero due Dipartimenti quello per i programmi di sostegno alle pari opportunità, istituito nel 2010, e quello per le politiche della famiglia e delle donne, istituito nel 2014, sono entrambi competenti, sotto diversi profili, delle questioni inerenti l'uguaglianza di genere. Ciò non solo rende meno efficace ed efficiente l'azione del Governo in questo ambito ma, come si vedrà meglio in seguito, seguendo un preciso orientamento politico di stampo conservatore delineato dal partito al potere, l'aver affidato a un Dipartimento dedicato alle politiche per la famiglia il compito di tutelare i diritti delle donne è già indicativo della sfera nella quale la donna viene relegata.

In effetti, nel 2010 era stata adottata dall'Esecutivo a guida socialista-liberale la *Strategia nazionale per la promozione di genere 2010-2021* in cui si sottolineava, in attuazione delle direttive dell'UE in materia, l'importanza delle politiche volte a promuovere l'uguaglianza di genere che avrebbero dovuto innervare l'intera azione del Governo.

La nuova maggioranza politica nel *National Reform Programme* del 2012, un documento adottato nel quadro del semestre europeo che pianifica l'impiego dei fondi strutturali dell'UE, ha integrato gli obiettivi fissati dalla *Strategia nazionale per la promozione di genere 2010-2021* sopra ricordata ponendo come primi impegni l'eliminazione delle disparità di genere nei salari e nell'occupazione, il sostegno alla riduzione dello squilibrio di genere nella partecipazione ai processi decisionali politici ed economici, la prevenzione e la lotta alla violenza di genere nonché l'azione volta a contrastare gli stereotipi di genere³³.

Tuttavia, come ha evidenziato nel 2013 il *Report* del Comitato dell'Onu per l'eliminazione della discriminazione contro le donne che monitora l'attività degli Stati nell'attuazione della CEDAW, a questi impegni formali l'Ungheria non ha fatto seguire l'adozione di misure atte a realizzare quanto prospettato.

Al contrario, già da questo *Report* emergono le preoccupazioni che con il passare degli anni andranno crescendo circa l'ostilità manifestata dai Governi Orbán verso le rivendicazioni dei diritti delle donne, alla quale è andata sommandosi l'assenza di collaborazione con le diverse organizzazioni non governative femminili e il mancato stanziamento di risorse finanziarie e umane necessarie al Dipartimento per le politiche familiari per adempiere ai suoi numerosi compiti³⁴. Inoltre, è stato di fatto

³² Cfr. il decreto governativo 94/2018 (V. 22.) sui doveri e i poteri dei membri del Governo.

³³ Si v. il documento al seguente indirizzo del sito ufficiale dell'UE: ec.europa.eu/info/publications/2012-european-semester-national-plans-hungary_en.

³⁴ Cfr. CEDAW, *Observations finales concernant les septième e huitième périodiques de la Hongrie soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa cinquante-quatrième session*

soppresso il Consiglio per l'uguaglianza di genere, un *forum* di consultazione tripartito sull'uguaglianza tra donne e uomini, istituito nel 2006, e sono stati sciolti i relativi gruppi di lavoro che erano stati formati. È stato così interrotto persino un dialogo con le associazioni rappresentanti le istanze dei soggetti coinvolti. Preludio di un'ostilità manifestata dalla nuova maggioranza di governo anche nei confronti delle ONG che sfocerà, come si vedrà tra breve, nella legge LXXVI del 2017.

Da ultimo, dal 1° dicembre 2021 è stata abolita l'*Equal Treatment Authority* (ETA), un'Agenzia molto attiva nella tutela della parità di genere, e le sue competenze sono state assegnate all'*Ombudsman* per i diritti fondamentali. Tale fusione è stata giustificata dal Governo dalla necessità di rendere più efficiente l'azione dello Stato nella lotta alle discriminazioni, tuttavia questo accorpamento indica, al contrario, un'ulteriore regressione nella tutela di tale principio poiché l'*Ombudsman* in Ungheria da tempo è un organo strettamente dipendente dal potere esecutivo e non più in grado di svolgere le sue funzioni con imparzialità ed efficacia³⁵.

Negli anni successivi le politiche a sostegno dell'uguaglianza di genere sono state sostituite da quelle in favore delle famiglie numerose. Una scelta che se è stata giustificata a livello governativo dalla drastica riduzione del tasso di natalità nel Paese tuttavia ha concentrato le risorse verso una particolare categoria di donne sposate e con figli a scapito di altre generando una chiara discriminazione. Come emerge dal *National Reform Programme* del 2020 che richiama esplicitamente il *Family Protection Action Plan* adottato dal Governo nel febbraio 2019 sono previsti numerosi sgravi fiscali, prestiti anche a fondo perduto e servizi sociali per famiglie di coppie sposate con due, tre o più figli, finanziati anche grazie ai fondi strutturali della Commissione europea nel quadro del programma *Reducing the employment gap between men and women*³⁶.

(11 février-1^{er} mars 2013), CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 26 marzo 2013 reperibile sul sito ufficiale dell'ONU all'indirizzo: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx.

³⁵ Cfr. V. Carlino, *Ungheria: le autorità indipendenti e la "democratic erosion"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019; e M. Szabó, *Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2012*, in *Beijing Law Review*, n. 3, 2012, 112 e ss. Con la legge CXI del 2011 il sistema degli *Ombudsmen* ungheresi specializzati è stato accentrato in un unico organo. Si v. il *Flash Report* di A. Kádár dell'*European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* della Commissione europea all'indirizzo: *088-HU-ND-2020-Draft Bill on abolishing the Equal Treatment Authority unjust.pdf*.

³⁶ L'ammontare dei prestiti garantiti dallo Stato gratuitamente e senza interessi è commisurato al numero di figli che la coppia sposata dichiara di voler avere entro 5 anni. In caso di nascita del primo e del secondo figlio la restituzione del prestito è sospesa per i 3 anni successivi alla 12° settimana di gravidanza. Il debito si estingue progressivamente alla nascita di ogni figlio atteso fino all'estinzione. Dopo la nascita del secondo figlio infatti il debito viene ridotto del 30% e così via. Qualora i coniugi senza fondati motivi non riuscissero a mettere al mondo i figli previsti saranno chiamati a rimborsare il prestito per intero. Tali politiche oltre a generare delle forti discriminazioni tra persone in situazioni simili condizionano la vita familiare e le

Nel *National Reform Programme* del 2020 però non si fa più alcun riferimento agli obiettivi fissati dalla *Strategia nazionale per la promozione di genere* sopra ricordata tra cui l'impegno in favore del contrasto degli stereotipi di genere, della lotta contro la violenza di genere e a sostegno della partecipazione delle donne ai processi decisionali ed economici.

4. *Segue: l'istruzione e il contrasto degli stereotipi di genere*

L'ostilità espressa dalla maggioranza parlamentare della coalizione Fidesz-KDNP verso l'uguaglianza di genere si manifesta anche nell'istruzione ove nessun programma né contenuto curricolare della scuola primaria e secondaria promuove espressamente l'uguaglianza di genere mentre, come si vedrà meglio tra breve, il Governo con un decreto del 12 ottobre 2018 ha rimosso dall'elenco degli insegnamenti accreditati a livello accademico i corsi in studi di genere.

Ad essere maggiormente toccati da questo provvedimento sono stati due corsi magistrali il primo inaugurato nel 2017 dall'Università Eötvös Loránd (ELTE), l'Università statale più antica e più importante dell'Ungheria, e il secondo attivato da tempo dall'Università privata *Central European University* (CEU) fondata da George Soros nel 1991. Come è noto, per quest'ultima tale decisione ha costituito una delle ragioni di contrasto che hanno portato, di fatto, alla sua espulsione dall'Ungheria e al suo trasferimento a Vienna nel novembre 2019³⁷.

La coalizione Fidesz-KDNP approfittando anche dell'ampia maggioranza di cui disponeva (e dispone tuttora) in Parlamento ha anche prontamente modificato la legislazione in materia. Innanzitutto con la legge CXC del 2011 sull'istruzione pubblica (*National Public Education*) è stata innovata radicalmente la legge LXXIX del 1993 (già più volte emendata).

In base ai nuovi orientamenti politici la legge non pone tra gli

libertà personali. Si v. il punto 4.4. *Family policy measures* del *National Reform Programme* del 2020 citato dal *National Reform Programme* del 2020 reperibile all'indirizzo: ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-or-convergence-programmes/2020-european_en.

³⁷ Cfr. A. Petö, *Feminist Stories from an Illiberal State: Revoking the License to Teach Gender Studies in Hungary at a University in Exile (CEU)*, in K. Bluhm, G. Pickhan, J. Stypinska, A. Wierzcholka (eds.), *Gender and Power in Eastern Europe*, Switzerland, 2021, 35 e ss. ma anche E. Barát, *Revoking the MA in Gender Studies in Hungary and Right-Wing Populist Rhetoric*, in *L'Homme*, n. 2, 2019 reperibile all'indirizzo: doi.org/10.14220/lhom.2019.30.2.135; K. Daskalova, A. Ghit, I. Grubacki, N. Jarska, A. Luleva, L. Oates-Indruchova, D. Zaviršek, S. Zimmermann, *The "Anti-Gender" Wave Contested: Gender Studies, Civil Society and the State in Eastern Europe and Beyond*, in *Aspasia*, 2019, 1 e ss.; e il documento congiunto del *Committee on Academic Freedom and Tenure* e del *Committee on Women in the Academic Profession* da titolo *The Assault on Gender and Gender Studies in American Association of University Professors*, nov. 2018.

obiettivi che l'istruzione pubblica deve perseguire le pari opportunità né fa alcuna menzione alla parità fra uomo e donna in alcun contesto né sotto alcun profilo, inoltre non viene fatto alcun riferimento alla legge CXXV sulla Parità di trattamento e la promozione delle pari opportunità (*Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities*) del 2003 alla quale invece dovrebbe essere strettamente legata. Gli unici richiami al principio di pari opportunità riguardano gli studenti “svantaggiati” cioè in condizioni economiche disagiate, o con disabilità, o appartenenti a minoranze etniche, in particolare la comunità rom.

Anche nella legge CCIV del 2011 sull'istruzione superiore (*National Higher Education*) l'eguaglianza fra uomo e donna non è menzionata.

La convinzione secondo la quale alla donna sia riservato un ruolo sociale di moglie e madre, subordinato e secondario sia nel mondo del lavoro che nei processi decisionali, un ruolo diverso e “complementare” a quello maschile ma, non per questo, secondo l'opinione della maggioranza parlamentare Fidesz-KDNP, discriminatorio, ha indotto il Governo Orbán ad alimentare e istituzionalizzare tali stereotipi attraverso una riforma degli studi primari e secondari volta a indirizzare le studentesse verso particolari percorsi educativi che si riflettono poi sulle minori opportunità di lavoro qualificato e meglio retribuito, come già osservato dal CEDAW³⁸.

La propaganda governativa, amplificata dai mezzi di comunicazione pubblici e privati ormai assoggettati per la quasi totalità al suo controllo³⁹,

³⁸ Sul punto si v. il *Report* della 54a sessione CEDAW che già nel 2013 (CEDAW/C/HUN/CO/7-8) aveva espresso la sua preoccupazione per il fatto che i programmi educativi fossero volti a rafforzare i tradizionali stereotipi di genere. Per una dettagliata descrizione dei programmi scolastici si v. D. Rédei, R. Sáfrány (eds.), *Gender in national education and teaching resources, and in teachers' pedagogical approaches and everyday teaching practices in Austria, the Czech Republic and Hungary. Comparative report*, Brno, Budapest, Vienna, 2019, 39 e ss.

³⁹ Nonostante il c. 6 dell'art. IX LF affidi a una legge cardinale la disciplina di dettaglio relativa alla libertà di stampa, e all'organo di supervisione dei servizi multimediali, dei prodotti della stampa e del mercato delle comunicazioni, fin dal 2010 sono state adottate tre leggi (la legge CIV/2010 sulla *Freedom of the Press and the Fundamental Rules of Media Content*, la legge CLXXXV/2010 sui *Media Services and Mass Communication* e la legge CXII/2011 sul *Right to Informational and on the Freedom of Information*), tuttora in vigore, che hanno istituito un'*Authority* per i media e l'informazione (*Nemzeti Média – és Hírközlési Hatóság*) (NMHH) e un Consiglio dei media (*Médiatanács*) i cui 5 membri eletti dall'Assemblea nazionale sono tutti scelti dalla coalizione Fidesz-KDNP senza alcun apporto delle opposizioni. Dall'NMHH e dal Consiglio dei media dipende (direttamente e indirettamente) tutta la gamma dei mezzi di comunicazione sia pubblici che privati (oltre il 90% secondo Reporter senza frontiere), inoltre tali enti concentrano amplissimi poteri che consentono loro di assegnare, con notevole discrezionalità, le frequenze radiotelevisive e telefoniche e di esercitare controlli sui contenuti pubblicati dai mezzi di comunicazione. La nascita l'11 sett. 2018 di un consorzio di oltre 500 testate giornalistiche private filogovernative che hanno costituito una Fondazione (KESMA), diretta da un imprenditore vicino al Primo Ministro V. Orbán, rappresenta l'ultima tappa del processo di controllo dell'informazione che non ha risparmiato neppure i mezzi di comunicazione a lui vicini ma non disposti a piegarsi a ogni sua richiesta. Oltre alla chiusura di *Népszabadság*, una delle più antiche e autorevoli testate giornalistiche

a sostegno delle politiche educative ha finito con il coinvolgere anche le insegnanti divenute bersaglio di una campagna contro la c.d. “femminilizzazione dell’educazione” che, a detta del Governo, danneggerebbe i ragazzi perché verrebbero privati del modello maschile⁴⁰.

Per raggiungere i suoi obiettivi nel 2013 il Governo ha modificato la legislazione in materia di libri scolastici limitando drasticamente la scelta degli insegnanti unicamente ai libri raccomandati dal ministero il cui elenco comprendeva solo uno o due libri di testo per materia per anno scolastico. Nel 2015 il Governo, dopo aver acquisito la proprietà di uno dei due più grandi editori di libri di testo del Paese, ha ampliato l’elenco dei libri consigliati ma, nel contempo, ha notevolmente ridotto il sostegno economico agli studenti per il loro acquisto rendendo accessibili solo quelli stabiliti dal ministero.

Gli insegnanti ungheresi, consapevoli delle conseguenze negative che gli stereotipi di genere hanno sul rendimento scolastico⁴¹ e inoltre, ad

ungheresi, nel 2018 del quotidiano on-line *The Budapest Beacon*, e nell’estate del 2020 l’acquisizione da parte di un uomo d’affari vicino al Primo Ministro di una parte delle quote del principale portale d’informazione indipendente *index.hu* con il licenziamento del caporedattore e le dimissioni di numerosi giornalisti, hanno infatti cessato le pubblicazioni anche il settimanale *Heti Válasz*, il trimestrale *Századvég* nato nel famoso *Bibó Kollégium* che ha dato origine al partito Fidesz, il giornale *Magyar Nemzet* e l’emittente radiofonica *Lánchíd Radió*. Cfr. G. Polyak, *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy*, in E. Połońska, C. Beckett (eds.), *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*, London, 2019, 279 e ss. Situazione che è andata ulteriormente peggiorando con la proclamazione dello stato di emergenza. Cfr. G. Polyák, *Hungary’s Two Pandemics: COVID-19 and Attacks on Media Freedom*, Leipzig, ECPMF, 2020. Da ultimo, poi è stata creata la piattaforma nazionale *Hundub* per i *social networks* con il dichiarato intento di evitare la censura da parte delle principali piattaforme estere (*Facebook*, *Twitter* ecc.) delle informazioni false, tendenziose o controverse ed è stata inoltre annunciata la presentazione di un disegno di legge volto proprio a limitarne ulteriormente l’attività contro - si afferma - «i pregiudizi che colpiscono la destra» (cfr. L. Veronese, *Budapest contro i big della rete: «Sui social censura ideologica»*, ne *Il Sole 24 ore*, del 4 febbraio 2021) mentre il 9 febbraio 2021 la Corte di appello di Budapest ha respinto il ricorso presentato da *Klubrádió* contro la decisione dell’NMHH di non rinnovare l’autorizzazione a trasmettere nell’area della Capitale. Tale decisione che spegne definitivamente le trasmissioni dell’ultima radio libera del Paese critica nei confronti del Governo Orbán, ha fatto seguito a un analogo provvedimento con il quale l’NMHH aveva revocato l’autorizzazione a trasmettere fuori dall’area della Capitale. Cfr. *Libertà dei media, avvertimento di Bruxelles a Polonia e Ungheria*, in *Il Sole 24 ore*, 11 febbraio 2021; e *Ungheria, la battaglia di Klub Radio e degli altri media imbavagliati*, in *Il Corriere della Sera*, del 12 febbraio 2021.

⁴⁰ Cfr. D. Rédei, *Report on preliminary qualitative baseline data analysis in Hungary*, presentato nel quadro del progetto *Developing Gender Equality Charter Marks in order to overcome gender stereotyping in education across Europe (GECM)*, 2018 reperibile all’indirizzo: just/2015/rge/ag/role/9653.

⁴¹ Le scelte politiche dei Governi Orbán in materia di istruzione hanno dunque rafforzato gli stereotipi di genere e mantenuto un mercato del lavoro separato in base al genere. Per quanto riguarda le donne appartenenti alle minoranze etniche, in particolare le donne di etnia rom, tali politiche hanno avuto un impatto molto negativo, avendo generato forti discriminazioni nell’ambito dell’istruzione pubblica. È

esempio, sulla violenza di genere a scuola, altro tema ignorato dall'attuale maggioranza parlamentare, hanno aspramente criticato tali scelte senza alcun risultato⁴².

Come si è detto, alla riforma dell'istruzione pubblica primaria e secondaria ha fatto seguito anche una riforma dell'istruzione superiore con la soppressione a livello accademico dei corsi in studi di genere.

Tuttavia tali riforme sono state solo il preludio di una più ampia revisione del sistema d'insegnamento superiore, della ricerca scientifica e delle arti che ha cancellato l'autonomia dell'Accademia delle scienze e dell'Accademia delle arti ungheresi assoggettandole al controllo del potere esecutivo.

La prima, nonostante gli appelli lanciati dalla comunità accademica internazionale, ha perso la sua funzione di organo giuridicamente e finanziariamente autonomo dedicato allo sviluppo dell'istruzione superiore e della ricerca scientifica (di base e applicata) in favore di un Ministero per l'innovazione e la ricerca istituito *ad hoc* proprio per indirizzare questi settori sulla base delle scelte politiche del Governo⁴³, mentre per quanto riguarda la seconda, nonostante le imponenti manifestazioni di piazza, il 3 luglio 2020 l'Assemblea ungherese ha approvato la legge LXXII, entrata in vigore il 1° settembre 2020, con la quale ha trasferito la proprietà dell'Università statale del teatro e delle arti cinematografiche di Budapest a una Fondazione privata i cui membri sono ricchi uomini d'affari legati al Primo Ministro V. Orbán, inoltre il Ministro per l'innovazione ha nominato tutti i membri del nuovo Consiglio di amministrazione di questo ente respingendo quelli proposti dal Senato accademico. Quest'ultimo è stato inoltre privato dei suoi poteri decisionali in materia di bilancio, di

dunque peggiorata una condizione già difficile caratterizzata da un numero di abbandoni scolastici molto elevato che le gravidanze precoci acquisiscono ulteriormente, riducendo le possibilità di una futura integrazione sociale ed economica delle donne di etnia rom. Cfr. B. Majtényi, G. Majtényi, *A contemporary history of exclusion: the Roma issue in Hungary from 1945 to 2015*, Budapest, CEU Press, 2016; T. Cserti Csapó, *The social situation of Roma women in Hungary: A statistical analysis*, in *HERJ Hungarian Educational Research Journal*, n. 1, 2019, pp. 67 e ss. Sulle politiche di segregazione delle persone di etnia rom si v. il *Flash Report* del 7 febbraio 2020 di A. Kádár dell'*European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* della Commissione europea all'indirizzo: [012-HU-ND-2020-Prime Minister calls segregation damages unjust.pdf](https://ec.europa.eu/anti-discrimination-network/files/012-HU-ND-2020-Prime_Minister_calls_segregation_damages_unjust.pdf).

⁴² Cfr. R. Kuhar, A. Zobec, *Anti-Gender Movement in Europe and Educational Process in Public Schools*, in *CEPS Journal*, n. 2, 2017, p. 38. Un *Report* della *European Union Agency for Fundamental Rights* sulla violenza contro le donne ha evidenziato come nel 2014 non fossero ancora stati prodotti studi a livello nazionale sul fenomeno. Si v. il documento all'indirizzo: fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report.

⁴³ Con la legge LXVIII del 2019 è stata modificata anche la legge XL del 1994, già più volte emendata, che riconosceva autonomia scientifica e finanziaria all'Accademia delle scienze creando in alternativa presso il neoistituito ministero per l'innovazione e la ricerca un *Eotvos Lorand Research Network* (ELKH) il cui *Governing Board* è composto da 13 membri nominati tutti dal Primo Ministro.

organizzazione interna e sul personale⁴⁴.

Rientra in tale disegno anche la c.d. “legge CEU” con la quale è stata modificata la legge CCIV/2011 sul *National Higher Education* stabilendo che possono svolgere la loro attività in Ungheria solo le Università straniere che offrono tale servizio anche nel Paese d’origine. Un requisito che, come si è detto, ha costretto la CEU a trasferirsi a Vienna⁴⁵.

Questo quadro normativo non solo arreca pregiudizio alla tutela della dignità umana e al divieto di discriminazione pur garantiti dagli artt. II e XV LF perseguendo una chiara disparità fra uomini e donne in una fase cruciale per la crescita intellettuale e culturale e per la formazione delle giovani generazioni ma limita gravemente anche la libertà della ricerca scientifica, della produzione artistica, degli studi e dell’insegnamento anch’essa tutelata dall’art. X LF e in ultima analisi, più in generale, la libertà di espressione garantita dall’art. IX LF.

Ma con il IX emendamento alla LF la coalizione Fidesz-KDNP ha inoltre posto ulteriori e severi condizionamenti anche sul diritto dei genitori di educare i figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche.

Il c. 1 del nuovo art. XVI LF infatti oltre a stabilire, come si è detto, che l’Ungheria protegge il diritto dei bambini a un’identità personale corrispondente al loro sesso alla nascita, aggiunge che garantisce loro «un’educazione conforme ai valori basati sull’identità costituzionale e sulla cultura cristiana del nostro Paese».

Una disposizione che richiama sia il c. 4 dell’art. R LF ove si afferma che è obbligo di ogni organo dello Stato proteggere l’identità nazionale e la cultura cristiana dell’Ungheria sia il *Credo nazionale* che, come si è detto, ai

⁴⁴ Cfr. G. Halmai, *La fin des libertés académiques en Hongrie*, in *L’actualité vue par Droit & Société*, 2019; e V.Z. Kazai, *The freedom of the arts and sciences under siege*, in *VerfBlog*, 7 settembre 2020.

⁴⁵ Cfr. P. Bárd, *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary*, in *European Consortium for Political Research*, 2018; G. Halmai, *The Hungarian Constitutional Court betrays Academic Freedom and Freedom of Association*, in *VerfBlog*, 8 giugno 2018; T.D. Ziegler, *It’s Not Just About CEU: Understanding the Systematic Limitation of Academic Freedom in Hungary*, in *VerfBlog*, 26 marzo 2019; e l’*Opinion* della Commissione di Venezia, *On Article XXV of 4 April 2017 on the Amendment of Act CCIV of 2011 on National Tertiary Education*, 6-7 ottobre 2017. Si v. la sent. della CGUE causa C-66/18 *Commissione c. Hungary* con la quale la Corte ha condannato l’Ungheria ravvisando tra l’altro la violazione dei diritti di libertà delle arti e delle scienze e d’insegnamento tutelati dagli artt. 13 e 14 della Carta dei diritti fondamentali. La CGUE, in sintonia con la giurisprudenza della Corte EDU, ha rilevato come la libertà delle arti e delle scienze sia configurabile non solo quale manifestazione della libertà di espressione (art. 10 CEDU) che include la libertà di intraprendere ricerche scientifiche e di esprimere e diffondere opinioni scientifiche, ma anche come diritto autonomo rispetto alla generale libertà di opinione sostanziandosi sia nell’autonomia della ricerca e dell’insegnamento, per quanto attiene alla responsabilità dei contenuti e all’indipendenza dall’influenza dello Stato, sia per quanto attiene al quadro istituzionale, organizzativo e del personale degli istituti d’insegnamento superiore. Cfr. R. Uitz, *Finally: The CJEU Defends Academic Freedom*, in *VerfBlog*, 8 ottobre 2020.

sensi del c. 3 dell'art. R LF, dispone di forza normativa e costituisce parametro interpretativo delle disposizioni della LF, in cui con particolare enfasi sono esaltate le radici storico-culturali del Paese derivanti dal Cristianesimo che ha svolto storicamente un ruolo importante per l'edificazione della Nazione⁴⁶ e, in particolare, dalla religione Cattolica attraverso non solo il riferimento al Re Santo Stefano fondatore dello Stato ungherese ma anche alla Santa Corona che – si afferma nel *Credo* – rappresenta insieme «alle conquiste della nostra storia costituzionale», la continuità dello Stato ungherese e l'unità della Nazione».

Il forte accento posto sull'obbligo dello Stato di difendere l'identità nazionale e la cultura cristiana del Paese costituisce un pregiudizio al diritto dei genitori di scegliere il tipo di educazione che reputino adatto ai propri figli, come ancora stabilito dal c. 2 dell'art. XVI LF e genera inoltre un conflitto di difficile risoluzione nella ricerca di un bilanciamento tra gli obblighi assunti dallo Stato e gli spazi di libertà della persona e della famiglia nell'educazione anche religiosa dei figli.

Infine tale obbligo conferito allo Stato suscita preoccupazioni sull'effettiva tutela della libertà religiosa (art. VII LF) e pone degli interrogativi sui rapporti tra lo Stato e le altre confessioni non cristiane pur presenti in Ungheria⁴⁷.

⁴⁶ Sulla manipolazione della fede cristiana operata dal partito Fidesz nell'intento di dar vita «a una religione surrogata e paganizzata» al fine di elevare il concetto di nazione etnicamente definita a uno *status* sacrale con l'obiettivo di fidelizzare acriticamente il proprio elettorato si v. Z. Ádám, A. Bozóki, *State and Faith: Right-wing Populism and Nationalized Religion in Hungary*, in *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, n. 2, 2016, 98 e ss.; e R. Uitz, *Hungary's New Constitution and Its New Law on Freedom of Religion and Church: The Return of the Sovereign*, in *BYU Law Review*, n. 3, 2012, 931 e ss.

⁴⁷ Cfr. B. Schanda, *Religion and the Secular State in Hungary*, in J. Martinez-Torrón, W.C. Durham Jr. (sous la dir. de), *La religion et l'État laïque: Rapports nationaux*, Provo (Utah), 2010, 377 e ss. Il *Credo Nazionale* dopo aver riconosciuto il ruolo della cristianità nel mantenimento dell'identità nazionale, si limita a esprimere «apprezzamento» per le varie tradizioni religiose del «nostro Paese». Si osservi che con il V emendamento alla LF del marzo 2013, analogamente a quanto accaduto per l'art. L, è stata introdotta nell'art. VII LF una disposizione della legge cardinale CCVI/2011 sulla libertà religiosa e di coscienza e sullo *status* delle chiese e delle comunità religiose, già dichiarata incostituzionale dalla CC (sent. 6/2013. (III. 1.)). Ai sensi del c. 2 dell'art. VII LF ora le persone che condividono gli stessi principi di fede possono, al fine di professare la loro religione, dar vita a delle comunità religiose, fra cui le chiese, che debbono tuttavia operare in base ai requisiti particolarmente selettivi e ai criteri alquanto discrezionali stabiliti dalla novellata legge cardinale CCVI/2011 e dall'art. 21 delle *Disposizioni transitorie* che hanno trasformato in associazioni civili le chiese non espressamente elencate dalla legge e attribuito alla discrezionalità del Parlamento l'eventuale loro riconoscimento. Nel febbraio 2012 il Parlamento ha respinto le richieste di ben 67 Chiese in precedenza riconosciute dallo Stato fra cui le Chiese evangelica e pentacostale, nonché le comunità buddiste e induiste. Si v. l'*Opinion* della Commissione di Venezia 664/2012, CDL-AD(2012)004, 108, 16-17 marzo 2012 e la sent. della Corte Edu *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary* dell'8 aprile 2014 con cui l'Ungheria è stata condannata per violazione degli artt. 9 e 11 CEDU. La Corte ha osservato come «lo Stato [abbia] il dovere di

Ma il nuovo art. XVI LF presenta altri profili problematici concernenti proprio la discriminazione fra uomini e donne.

A causa della recente evoluzione delle nozioni di “sesso” e “genere”, il fatto che la LF insista sulla necessità di proteggere l'identità personale corrispondente al sesso alla nascita indebolisce o annulla, di fatto, il riconoscimento e l'esercizio da parte delle donne dei diritti su un piano di eguaglianza con gli uomini. Come infatti ha osservato la CEDAW nella Raccomandazione generale n. 28 del 2010, mentre il termine “sesso” si riferisce alle differenze biologiche tra uomini e donne, “genere” si riferisce a «identità, attributi e ruoli socialmente costruiti per donne e uomini e al significato sociale e culturale nella società per queste differenze biologiche», che si traducono in rapporti gerarchici tra donne e uomini e nell'iniqua distribuzione delle opportunità, del potere e dei diritti a favore degli uomini⁴⁸.

5. Le discriminazioni sul lavoro e gli ostacoli alla rappresentanza attraverso le ONG.

Un'ultima breve riflessione riguarda la condizione economica e sociale della donna oggi in Ungheria.

rimanere neutrale e imparziale nel suo potere di regolamentazione dell'ambito della libertà religiosa e nei suoi rapporti con le diverse religioni e credenze ... lo Stato [ungherese, al contrario,] ha interferito con la libertà dei fedeli di manifestare la propria religione ai sensi dell'art. 9 CEDU» e ha richiesto all'Ungheria di mettere in atto un sistema che faciliti l'acquisizione della personalità giuridica da parte delle comunità religiose. Sulle difficoltà incontrate e sulle crescenti preoccupazioni manifestate dalla comunità ebraica nonostante la retorica governativa, si v. A. Kovács, I. Barna (eds.), *Jews and Jewry in Hungary in 2017: Results of Sociological Research*, Budapest, 2018; I. Barna, A. Kovács, *Religious Practice, and Antisemitism in Present-Day Hungary*, in *Religions*, 2019; I. Barna, A. Knap, *Antisemitism in Contemporary Hungary: Exploring Topics of Antisemitism in the Far-Right Media Using Natural Language Processing*, in *Theo-Web. Zeitschrift fuer Religionspaedagogik*, 2019, 75 e ss. Ancor più difficili sono le relazioni tra lo Stato e la comunità islamica, come è noto, bersaglio della propaganda governativa associata ad una chiusura verso l'accoglimento delle persone che necessitano di protezione internazionale. Da ultimo si v. CGUE causa C-808/18 del 17 dicembre 2020 con la quale la Corte ha condannato l'Ungheria per la violazione delle direttive 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, 2013/32/UE e 2013/33/UE entrambe del 26 giugno 2013 in materia di accoglienza e trattamento dei richiedenti protezione internazionale. Cfr. G. Halmai, *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Fundamental Law*, in *EUI*, 2018. Si v. inoltre le riflessioni di Z. Vidra, *Dominant Islamophobic Narratives in Hungary*, paper n. 7, in *Centre for Ethnicity & Racism Studies*, University of Leeds, 2017; E.M. Goździak, P. Márton, *Where the Wild Things Are: Fear of Islam and the Anti-Refugee Rhetoric in Hungary and Poland*, in *Central and Eastern European Migration Review*, n. 2, 2018, 125 e ss.; e I. Kalmar, *Islamophobia and anti-antisemitism: the case of Hungary and the “Soros plot”*, in *Patterns of Prejudice*, n. 1-2, 2020, 182 e ss.

⁴⁸ Cfr. CEDAW, *General recommendation n. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 16 dicembre 2010, CEDAW/C/GC/28.

È stato osservato in precedenza come la decisione adottata dal Governo Orbán di promuovere nell'insegnamento pubblico la creazione di percorsi formativi diversi tra maschi e femmine dettati dagli stereotipi di genere che relegano la donna nell'ambito familiare, si riflettano sulle minori opportunità di lavoro qualificato e meglio retribuito cui le donne possono aspirare.

A ciò si aggiunga che le misure di politica economica e sociale di orientamento neoliberista, adottate proprio a partire dal 2010, e volte a contenere drasticamente il debito pubblico, hanno ridotto i servizi sociali e il sistema previdenziale costringendo le donne ungheresi a dedicarsi alla cura dei figli e all'assistenza dei famigliari malati, disabili o anziani abbandonando un lavoro che sovente è sottopagato e prevede tempi, ritmi e condizioni gravosi⁴⁹.

Sotto questo profilo occorre osservare come, a differenza della Costituzione del 1949/90, la LF non faccia alcuna menzione al diritto di ogni lavoratore a una remunerazione conforme alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 70b, c. 3 Cost.).

Tale disposizione è presente solo nel Codice del lavoro che ha accolto, quantomeno sotto il profilo formale, la normativa europea in materia senza tuttavia darne concreta applicazione⁵⁰.

Inoltre, come è stato posto in rilievo dalla Commissione europea, nel suo periodico *Report* nel quadro del semestre europeo, l'accesso selettivo ai servizi sociali volto a premiare coloro che lo Stato considera "meritevoli" cioè quelle persone che godono già di una condizione sociale ed economica stabile grazie a un lavoro adeguatamente retribuito non fa che acuire le disuguaglianze⁵¹.

⁴⁹ Si v. l'indagine condotta da A. Gregor, E. Kováts, *Woman's Affairs 2018*, Friedrich Ebert Stiftung, 2018; e P. Stubbs, N. Lendvai-Bainton, *Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy within the European Union: Croatia, Hungary and Poland*, in *Development and Change*, n. 2, 2019, 540 e ss.

⁵⁰ Cfr. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, L.H. Balogh, *Country report. Hungary 2020*, Brussels, European Commission, 2020.

⁵¹ A partire dal 2010 sono stati ridotti drasticamente i sussidi di disoccupazione sostituendoli con lavori pubblici obbligatori spesso sottopagati mentre ai disoccupati è stato tolto anche il sostegno economico per l'alloggio incrementando il numero delle persone senza dimora. Sul punto si v. CE, *Country Report 2020, European Semester*, 29. I dati Eurostat 2020 mostrano come in Ungheria dal 2010 si sia determinata una profonda polarizzazione sociale in base all'etnia, all'appartenenza religiosa, alla condizione sociale, al territorio (aree urbane in cui si concentrano i pochi servizi sociali e aree rurali caratterizzate dalla carenza se non dall'assenza di servizi sociali) e al genere. Si v. Eurostat, *At-risk of poverty rate of unemployed persons by years and territory*, reperibile all'indirizzo: ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem210/default/table?lang=en. Cfr. D. Bohle & B. Greskovits, *Capitalist diversity on Europe's periphery*, N.Y., Cornell University Press, 2012; e D. Szikra, *Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán government in Hungary between 2010 and 2014*, in *Journal of European Social Policy*, 2014, 11; A. Scharle, *Labour market policy thematic review 2017: An in-depth analysis of the impact of reforms on inequality*, Policy Paper,

Nel 2018 è stata poi approvata la c.d. “legge-schiavitù” con la quale è stato modificato il Codice del lavoro. Con tale riforma sono state notevolmente aumentate le ore di straordinario consentite che sono passate da 250 a 400 all’anno ed è stata autorizzata una dilazione del loro pagamento fino a 3 anni. La combinazione della flessibilizzazione e della deregolamentazione del mercato del lavoro cui si è aggiunta la riduzione dell’assistenza alla disoccupazione ha determinato tra il 2012 e il 2018 un aumento allarmante dei c.d. “lavoratori poveri”⁵².

In un quadro generale del mondo del lavoro gravemente compromesso dall’assenza di tutele del lavoratore e dai pesanti limiti posti all’attività sindacale, la condizione della donna risulta essere ancora più svantaggiata non solo dal divario retributivo di genere, ma anche dalla mancanza di disponibilità dei datori di lavoro a venire incontro alle esigenze legate all’educazione dei figli, all’assistenza dei famigliari e alle particolari condizioni delle madri *single*⁵³.

Gli studi condotti dall’Accademia delle scienze ungherese mostrano come nel periodo 2010-2019 il genere sia stato costantemente la seconda causa di discriminazione nella società, nel mercato del lavoro e sul luogo di lavoro rendendo ancora più fragile la condizione della donna che si trova più esposta al rischio di povertà⁵⁴.

A ciò si aggiunga che le associazioni femminili incontrano notevoli ostacoli nel diffondere non solo presso l’opinione pubblica in generale ma anche tra le donne stesse la consapevolezza delle problematiche connesse alla disparità delle condizioni economiche e sociali tra i generi.

Tali difficoltà sono andate crescendo a causa del disinteresse se non dell’ostilità manifestata dagli esponenti dei principali partiti politici e, di conseguenza, delle istituzioni e dagli ostacoli frapposti all’accesso ai finanziamenti per le loro attività.

A tal proposito, occorre osservare che a partire dal 2010 non solo si è arrestato il dialogo tra lo Stato e le associazioni che si occupano sotto vari profili della tutela dei diritti delle donne e della promozione della parità di genere, si pensi, ad esempio, come è stato ricordato poco sopra, alla soppressione, di fatto, del Consiglio per l’uguaglianza di genere, ma con l’avvio delle politiche familiari e con l’assorbimento delle questioni sulla parità di genere in questo ambito, tali associazioni sono state anche oggetto

Brussels, European Commission, 2017; e Z. Vidra, *Hungary’s punitive turn: The shift from welfare to workfare*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2018, 73 e ss.

⁵² Cfr. N. Lendvai-Bainton, D. Szelewa, *Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland*, in *Social Policy & Administration*, 2020, p. 7.

⁵³ Cfr. J. Köllő, *Women in the Hungarian Labour Market – Trends in the past ten years*, 2018, in *The Hungarian Labour Market 2018*, 57-58.

⁵⁴ Cfr. Equal Treatment Authority and Centre for Social Sciences, Institute for Sociology, Hungarian Academy of Sciences, *Personal and social perception of discrimination and legal awareness of the right to equal treatment, Survey findings*, 2019, 11-12.

di dure critiche sia dai mezzi di comunicazione filogovernativi che dalle stesse istituzioni.

Inoltre, sulla base della legge CLXXV “sul diritto di associazione, sullo status di pubblica utilità e sull’attività e il sostegno finanziario delle organizzazioni non governative” adottata nel 2011, le condizioni per ottenere il riconoscimento dello *status* di pubblica utilità sono state rese più restrittive.

Molte organizzazioni tra cui quelle per i diritti delle donne sono state escluse dal sostegno statale mentre, in modo del tutto analogo a quanto avvenuto nella Russia di Putin, con la legge LXXVI del 2017⁵⁵ è stato stabilito che tutte le organizzazioni che ricevono finanziamenti esteri d’importo superiore a una soglia stabilita (23.000 euro circa) devono registrarsi in tribunale come “organizzazioni che ricevono finanziamenti esteri” e come tali devono definirsi nelle loro pubblicazioni e nei comunicati stampa. La violazione di tali norme comporta per le associazioni pesanti sanzioni pecuniarie.

Si tratta, come ben si vede, di disposizioni che limitano drasticamente la libertà di associazione, generano discriminazioni tra le diverse organizzazioni, ne condizionano l’attività e attribuiscono allo Stato il potere di sostenere o perseguire talune associazioni in modo del tutto arbitrario.

Fra le associazioni maggiormente penalizzate oltre a quelle che si occupano di difesa dell’ordinamento democratico e dei diritti umani rientrano anche quelle che operano per la promozione dell’uguaglianza di genere, la tutela dei diritti delle donne e contro la violenza sulle donne.

A partire dal 2014 l’*Hungarian Women’s Lobby* e tre organizzazioni associate sono state inserite in un elenco di 13 organizzazioni ritenute “problematiche” dal Governo, sono state sottoposte a severi controlli fiscali in qualità di destinatarie, nel quadro del programma ONG, dei fondi SEE norvegesi e hanno subito perquisizioni da parte dell’autorità di polizia e la confisca di documenti e materiali necessari per lo svolgimento delle loro attività.⁵⁶

Un’indagine dell’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA) ha posto in rilievo come tra il 2011 e il 2016 le associazioni coinvolte in patrocinii nelle cause contro la violenza domestica e la violenza contro le

⁵⁵ Si v. l’*Opinion* 889/2017 della Commissione di Venezia *On the draft law on the transparency of organisations receiving support from abroad*, 20 giugno 2017, CDL-AS(2017)015. La Commissione pur riconoscendo il legittimo obiettivo di uno Stato volto ad assicurare la trasparenza di quelle associazioni che ricevono sostegno finanziario dall’estero al fine di prevenire un’indebita influenza politica e il riciclaggio di denaro per scopi terroristici o criminali, ha ribadito come sia il progetto di legge in questione sia la legge approvata con minime modifiche ledano in maniera grave la libertà di espressione e di associazione nonché il diritto alla *privacy* e il divieto di discriminazione.

⁵⁶ Cfr. Helsinki Committee, *Timeline of governmental attacks against hungarian civil society organisations*, 17 nov. 2017, reperibile all’indirizzo: www.helsinki.hu.

donne e nella difesa della parità di genere non hanno ricevuto alcun finanziamento diretto dallo Stato al di là dei contributi dell'1% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche⁵⁷.

La stessa legislazione appena ricordata è stata oggetto d'esame da parte della Commissione europea che ha presentato ricorso alla CGUE.

La Corte nella causa C-78/18 del 18 giugno 2020 ha condannato l'Ungheria per aver «introdotto restrizioni discriminatorie, ingiustificate e non necessarie, in relazione alle donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile». La CGUE non solo ha ravvisato una violazione dell'articolo 63 TFUE sulla libera circolazione dei capitali, ma ha anche ritenuto che tali norme avessero violato oltre alla libertà di associazione tutelata dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE anche altri diritti fondamentali garantiti dagli artt. 7 e 8 della Carta quali l'inviolabilità del domicilio, la segretezza delle comunicazioni e la protezione dei dati personali⁵⁸. In merito alla libertà di associazione la CGUE ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte EDU ove si afferma che tale diritto costituisce uno dei fondamenti essenziali delle società democratiche e pluraliste che si sostanzia non solo nella facoltà di creare o sciogliere un'associazione, ma anche nella possibilità che questa possa operare liberamente per la realizzazione delle proprie finalità.

Nonostante l'UE abbia avviato, da tempo, nei confronti di Ungheria e Polonia la procedura dell'art. 7 TUE che potrebbe portare alla sospensione di alcuni dei diritti derivanti dall'appartenenza di questi Paesi all'UE⁵⁹, i rispettivi Governi non sembrano voler prestare ascolto ai richiami e ai moniti che giungono non solo dalle istituzioni dell'UE ma anche da

⁵⁷ Cfr. European Union Agency for Fundamental Rights, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2017, 30. Reperibile all'indirizzo: fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf.

⁵⁸ Cfr. CGUE causa C-78/18 del 18 giugno 2020. Per un primo commento si v. P. Bárd, *The Hungarian "Lex NGO" before the CJEU: Calling an Abuse of State Power by its name*, in *VerfBlog*, 27 gennaio 2020; Id., *Defending the Open Society against its Enemies*, in *ibidem*, 22 giugno 2020; e K.L. Scheppele, *The European Court of Justice rules in favor of the NGOs*, in *Hungarian Spectrum*, 19 giugno 2020, reperibile all'indirizzo: hungarianspectrum.org. In generale, cfr. P. Mori, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, 363 e ss.

⁵⁹ Si v. Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia*, 20 dicembre 2017, COM(2017)835 e Parlamento europeo, *Risoluzione su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*, GUUE C 433, 23 dicembre 2019, p. 66. Sulla riforma del meccanismo dell'art. 7 TUE, adottata proprio in considerazione dell'avvio di tale procedura nei confronti di Ungheria e Polonia, si v. C. Curti Gialdino, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, del 15 giugno 2016. Cfr. L. Pech, *From "Nuclear Option" to Dump Squib? A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date*, in *VerfBlog*, 13 novembre 2019.

organismi internazionali tra i quali il Consiglio d'Europa (in particolare la Corte EDU e la Commissione di Venezia), l'OSCE e l'ONU.

Per quanto riguarda, ad esempio, la sentenza della CGUE sopra ricordata, si può osservare come la prima Relazione sullo stato di diritto nell'UE pubblicata dalla Commissione europea il 30 settembre 2020⁶⁰, abbia posto in evidenza come dopo la pronuncia della CGUE né il Governo Orbán né l'Assemblea nazionale abbiano presentato dei progetti di legge volti a modificare le disposizioni della legge LXXVI del 2017 in contrasto con il diritto europeo.

Al contrario, la Commissione nella sua Relazione ha constatato come le associazioni continuino a subire pressioni e gravi violazioni dei loro diritti da parte della pubblica autorità, specie se sono critiche nei confronti delle scelte della maggioranza parlamentare, mentre il Governo alimenta l'ostilità nei loro confronti attraverso delle dichiarazioni che vengono amplificate dai mezzi di comunicazione filogovernativi⁶¹.

Proprio a seguito della Relazione della Commissione, il Parlamento europeo ha adottato il 7 ottobre 2020 una Risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali⁶².

In essa gli eurodeputati dopo aver espresso apprezzamento e adesione alla Relazione della Commissione hanno denunciato l'assenza da parte di Ungheria e Polonia di qualsiasi iniziativa legislativa atta a conformare il diritto interno a quello dell'UE anche alla luce degli scarsi risultati conseguiti ed emersi nella prima audizione dei rappresentanti di questi Stati sulla base dell'art. 7, par. 1 TUE⁶³.

Il Parlamento ha ribadito inoltre come «l'Unione stia affrontando una crisi senza precedenti e crescente dei suoi valori fondanti, che ne minaccia la sopravvivenza a lungo termine in qualità di progetto di pace democratica», crisi che si è aggravata con la pandemia da COVID-19⁶⁴.

⁶⁰ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, 30 settembre 2020, COM(2020) 580 final.

⁶¹ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. Capitolo sullo Stato di diritto in Ungheria*, 30 settembre 2020, SWD(2020) 316 final.

⁶² Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali*, 7 ottobre 2020, P9_TA(2020)0251.

⁶³ Cfr. Parlamento europeo Risoluzione del 7 ottobre 2020, cit., e Id. *Risoluzione sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria*, 16 gennaio 2020, P9_TA(2020)0014. Cfr. P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, 1° aprile 2020.

⁶⁴ Per quanto riguarda l'Ungheria si v. S. Benvenuti, *L'Ungheria di fronte all'emergenza da Covid-19: debolezza del quadro giuridico, militarizzazione dell'emergenza e controversie sulle misure economiche*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020; G. Halmai, K.L. Scheppele, *Orbán is Still the Sole Judge of his Own Law*, in *VerfBlog*, 30 aprile 2020; G. Halmai, G. Mészáros, *From Emergency to Disaster*, in *ibidem*, 30 maggio 2020; e D. Tibaldi, *Ungheria: la pandemia porta all'arresto di pensionati e oppositori*, in *East Journal*, 19 maggio 2020.

Infine ha deplorato che il Consiglio europeo nelle sue Conclusioni del 21 luglio 2020 abbia reso meno efficace il meccanismo di condizionalità che subordina la concessione di finanziamenti da parte dell'UE al rispetto dei valori garantiti dall'art. 2 TUE⁶⁵.

Da ultimo, l'11 marzo 2021 i Governi ungherese e polacco hanno presentato ricorso dinanzi alla CGUE contro il criterio della sospensione dei fondi europei in caso di violazione dello Stato di diritto a riprova della loro chiusura ai moniti più volte espressi dalle istituzioni europee⁶⁶.

6. Conclusioni

A distanza di oltre 40 anni dall'adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) occorre osservare come tale convenzione abbia incontrato e stia tuttora incontrando in alcuni Paesi come l'Ungheria ostacoli sempre più crescenti ad una sua effettiva applicazione.

⁶⁵ Si v. le Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 EUCO 22/20 reperibile all'indirizzo: www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf. Si v. anche Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, 2 maggio 2018, COM(2018) 324 final, poi approvata il 16 dicembre 2020 e pubblicata in GUUE L 4331 del 22 dicembre 2020. Tra i primi commenti cfr. M. Kölling, *Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?*, in *Sieps, European Policy Analysis*, 2017, 10; G. Halmai, *The Possibility and Desirability of Economic Sanction: Rule of Law Conditionality Requirements Against Illiberal EU Member States*, in *EUI Working Paper*, 2018/06, European University Institute, 2018; F. Heinemann, *Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework*, in *Intereconomics*, 2018, p. 297 ss.; D. Kelemen, K. L. Scheppele, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *VerfBlog*, 10 settembre 2018; C. Pinelli, *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Documenti IAI*, n. 7, 2018; L. Bachmaier, *Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union's Budget. Further reflections on the Proposal for the Regulation of 18 May 2018*, in *Eucrim*, doi.org/10.30709/eucrim-2019-008; P. Mori, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea, Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 187 ss.; v. anche, ancor prima dell'ultimo Consiglio europeo: A. Bonanni, *Se Bruxelles difende i suoi valori con armi spuntate*, in *La Repubblica A&F*, 30 novembre 2020; S. Fabbrini, *Polonia, Ungheria e la fragilità dell'Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 13 dicembre 2020; L. Montanari, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione europea*, in AA.VV., *Pluralismo nel diritto comparato*, Blog per i 70 anni di R. Toniatti, 2020 reperibile all'indirizzo: www.robertotoniatti.eu/contributi; e V. Zagrebelsky, *Stato di diritto. I soldi contano più dei valori?*, in *La Stampa*, 14 dicembre 2020.

⁶⁶ Cfr. J. Iwaniuk, J.-B. Chastand, V. Malingre, *Fonds européens et Etat de droit: la Pologne et la Hongrie saisissent la Cour de justice de l'UE*, in *Le Monde*, 11 marzo 2021; *La Hongrie et la Pologne saisissent la Cour de justice de l'Union européenne sur le conditionnement des aides au respect de l'Etat de droit*, in *ibidem*, 11 marzo 2021; e B. Romano, *Stato di diritto, Polonia e Ungheria ricorrono contro il meccanismo*, in *Il Sole 24 ore*, 12 marzo 2021.

L'esame dell'esperienza ungherese che ha conosciuto diverse e inconciliabili forme di Stato passando dallo Stato socialista d'ispirazione sovietica a quello liberal-democratico e pluralista fino alla vigente LF che, a nostro avviso, ha dato vita a uno Stato illiberale con elementi identificabili e comuni purtroppo ad altre esperienze quantomeno nel continente europeo⁶⁷ mostra come in un quadro complessivo di grave deterioramento delle istituzioni democratiche sia sotto il profilo dell'indipendenza dal potere politico degli organi di garanzia e dei contropoteri (dal potere giudiziario alla Corte Costituzionale) sia sotto quello della garanzia dei diritti (dalla libertà di espressione e di informazione alla libertà di istruzione) e del principio di non discriminazione vi sia ancora molto cammino da fare anche per un'effettiva tutela della parità di genere e dei diritti delle donne.

Come abbiamo osservato all'inizio del presente lavoro, se da un lato lo Stato socialista aveva propagandato un "femminismo di Stato" funzionale alla ricostruzione e alla crescita economica e sociale del Paese dopo le distruzioni della II guerra mondiale pur offrendo alla donna sia l'accesso a elevati livelli d'istruzione e, a partire dagli anni '70, anche dei servizi sociali quali asili-nido, dopo-scuola e assistenza agli anziani e ai disabili.

Dall'altro lato, l'inserimento della donna nell'attività lavorativa era funzionale alle esigenze dello Stato e raramente le donne potevano ambire a posti di vertice e di responsabilità nel mondo del lavoro, nel partito comunista, nelle istituzioni o nelle organizzazioni sociali collaterali al partito.

⁶⁷ Sul punto si v. da ultimi le riflessioni di diversi studiosi che si sono interrogati sull'ipotesi della nascita di una nuova forma di Stato. Cfr. G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, 3863 e ss.; A. Spadaro, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla ... "democrazia", 3875 e ss.*; F. Raniolo, *Verso democrazia illiberali e oltre*, 3899 e ss.; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, 3923 e ss.; R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, 3945 e ss.; G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, 3961 e ss.; A. Salomoni, *Teorie della sovranità nell'età di Putin*, pp. 3983 e ss.; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 e ss.; e R. Tarchi, *Le "democrazie illiberali" nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, 4155 e ss., in *DPCEonline*, n. 3, 2020. R. Tarchi nel concludere la giornata di studi ha affermato «la nostra opinione è molto netta: quando si parla di democrazia illiberale si usa sempre un ossimoro, non potendosi scindere la democrazia dalla libertà oltre che dal costituzionalismo. Evocare la nozione di democrazia quando si parla d'altro è semplicemente un abuso, si tratta sempre di sistemi non democratici (che vanno comunque studiati e compresi), nei quali il livello di compressione delle libertà e del maggiore o minore autoritarismo nell'esercizio del potere politico può variare; ma questo rimane un problema di qualità, non di quantità del sistema». Su alcune considerazioni critiche sulla locuzione "democrazia illiberale" sia consentito il rinvio a M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, n. 1, 2019, 167 e ss.

Le forti limitazioni imposte ai diritti di libertà, il cui godimento era condizionato alla realizzazione degli obiettivi connessi all'edificazione dello Stato socialista e al raggiungimento della fase della società comunista, non hanno consentito alle donne di dar vita a delle associazioni indipendenti dal controllo del partito, di manifestare liberamente le proprie rivendicazioni e di agire attivamente per modificare le proprie condizioni economiche e sociali.

Il passaggio verso uno Stato liberal-democratico e il libero mercato se ha consentito la libera riorganizzazione di associazioni per la tutela della parità di genere e dei diritti delle donne, tuttavia ha comportato pesanti costi economici e sociali che hanno finito con l'espellere le donne dal mondo del lavoro emarginandole sia in ambito economico che politico e infine sociale.

Le stesse forze politiche che hanno guidato tale processo e che avevano lottato contro il regime comunista hanno rivolto poca attenzione alla questione della parità di genere nonostante abbiano modificato progressivamente il testo costituzionale introducendo specifiche disposizioni volte a tutelare i diritti della donna.

L'adesione all'UE e la necessità di adattare l'ordinamento interno all'*acquis communautaire* ha poi contribuito a fornire un quadro normativo di riferimento importante per la concreta attuazione del principio di non discriminazione e il riconoscimento della pari opportunità tra i generi.

Un cammino che, come si visto, è stato bruscamente interrotto con l'adozione della nuova LF.

Espressione di forze politiche nazionaliste, conservatrici e xenofobe la nuova LF, nonostante contenga alcune disposizioni che formalmente riaffermano il diritto alla dignità umana e richiamano espressamente il principio di non discriminazione, contiene nel suo Preambolo un catalogo valoriale (o dis-valoriale) dotato di forza normativa, che consente una divisione del tutto arbitraria tra diverse categorie di persone e di associazioni più o meno meritevoli di tutela alla luce degli obiettivi assunti dallo Stato o, meglio, dalle forze politiche giunte al governo a partire dal 2010.

Sotto questo profilo, l'art. O della LF che stabilisce che «ciascuno è responsabile di se stesso ed è obbligato a contribuire all'espletamento dei compiti dello Stato e della comunità al meglio delle proprie abilità e del proprio potenziale» si presenta come "norma di chiusura" che condiziona il riconoscimento dei diritti in qualche modo elencati nella LF e giustifica le numerose eccezioni in essa introdotte e che, di revisione in revisione, vengono accresciute (si pensi, ad esempio, alla criminalizzazione delle persone senza dimora).

Un'impostazione del catalogo dei diritti del tutto inconciliabile con la democrazia liberale che, al contrario, si sostanzia proprio nella garanzia «dell'eguale dignità di tutti gli esseri umani e dei diritti che ne conseguono

e del rispetto dell'uguale partecipazione alla vita politica e delle procedure relative»⁶⁸.

Quello che emerge dall'analisi di tali disposizioni è un disegno ben preciso che si va sempre più realizzando, volto a creare una società nazionalista, presunta (o, meglio, pretesa) omogenea, xenofoba e alla ricerca di un'identità storica, culturale e religiosa astratta costruita in funzione della *leadership* al potere.

In questo quadro costituzionale che è andato peggiorando di riforma in riforma sia sotto il profilo della tutela dello Stato di diritto sia sotto quello della garanzia dei diritti della persona come singola e come associata, anche i diritti connessi alla parità di genere subiscono gravi violazioni.

Come è stato messo in evidenza dal presente lavoro, non solo la LF ma la legislazione adottata e le politiche poste in atto dai Governi Orbán mostrano la chiara volontà di relegare la donna a un ruolo marginale e subalterno nella società, nel mondo del lavoro e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale.

Tale orientamento emerge innanzitutto proprio dai percorsi scolastici e formativi imposti dall'Esecutivo e volti a indirizzare le ragazze verso studi che non consentono l'accesso al lavoro in settori e in impieghi maggiormente qualificati e meglio retribuiti.

La volontà manifestata dai Governi Orbán di confinare la donna nell'ambito familiare di moglie e madre si evidenzia anche nella scelta di sostituire le politiche a sostegno dell'uguaglianza di genere con quelle in favore delle famiglie numerose che, secondo il *National Reform Programme* del 2020, finiscono con l'assorbire le risorse europee comprese quelle destinate al programma *Reducing the employment gap between men and women*.

Da ultimo, la convinta affermazione della dottrina dell'"ideologia di genere", che ha condotto l'Assemblea ungherese il 5 maggio 2020 a rifiutare l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Istanbul "sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica", costituisce l'ultima manifestazione di rigetto dei principi, dei valori e dei diritti proclamati nella CEDAW e, al contrario, una riaffermazione della differenza di ruoli nella società legata alle differenze biologiche fra i due sessi che discrimina la donna.

Maria Angela Orlandi
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
MariaAngela.Orlandi@unige.it

⁶⁸ Cfr. G. Zagrebelsky, *Imparare la democrazia*, Roma, 2005, 25.