

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

UNGHERIA: LA CORTE COSTITUZIONALE ALLA PROVA DELLE RIFORME POST-ORBÁN

Posted on 6 Ottobre 2026 by [Katalin Kelemen](#)

I due emendamenti costituzionali, adottati dal nuovo Parlamento ungherese dopo le elezioni di aprile (vedi il mio [post precedente](#), pubblicato il 23 luglio), che hanno posto fine al governo guidato da Viktor Orbán per sedici anni, sono stati sottoposti alla Corte costituzionale da un gruppo di parlamentari del partito di Orbán, ora all'opposizione, nella speranza di poter ancora contare su una Corte quasi interamente composta da giudici nominati in passato da un Parlamento da loro dominato. Tutte le petizioni sono state però dichiarate inammissibili in quattro decisioni emesse in agosto (vedi [qui](#), [qui](#), [qui](#) e [qui](#) in ungherese). La costituzionalista ungherese Tímea Drinóczi, nella sua analisi pubblicata su *Verfassungsblog* in due parti ([qui](#) e [qui](#)) parla di politica costituzionale in azione e di uso e abuso di idee costituzionali. Si tratta infatti di un esempio di reazione contro l'avanzamento democratico (o *democratic front-sliding*). In seguito, mi concentrerò sulle disposizioni del diciassettesimo emendamento (disponibile in ungherese [qui](#)) che mirano a ripristinare l'età di pensionamento obbligatorio per i giudici costituzionali.

Tale emendamento, infatti, modifica la disposizione costituzionale relativa alla composizione della Corte costituzionale (art. 24, ottavo comma), aggiungendo la seguente frase: "Il mandato di un membro della Corte

costituzionale cessa al compimento del settantesimo anno di età". Tale nuova norma, ai sensi delle disposizioni finali, si applica anche ai giudici costituzionali in carica, e il mandato di coloro che hanno già compiuto settant'anni cessa il primo giorno del secondo mese successivo all'entrata in vigore dell'emendamento. Infatti, il 1 settembre quattro giudici costituzionali hanno perso il loro posto, incluso il presidente della Corte, la cui elezione nel maggio 2025 aveva suscitato molte [critiche](#) in quanto alleato evidente di Viktor Orbán.

1. Oltre ai quattro giudici costituzionali ultrasessantenni, è stato rimosso dalla carica anche un altro membro della Corte – non ancora settantenne – in conseguenza di un'altra disposizione dello stesso emendamento che ha avuto un impatto indiretto sulla sua posizione. Il secondo comma dell'art. XXIII della Legge Fondamentale ora stabilisce che non può essere eletto membro del Parlamento chi abbia già ricoperto la carica di deputato per almeno dodici anni o abbia ottenuto un mandato in almeno tre elezioni (una soluzione alquanto originale per liberarsi dei rappresentanti del vecchio regime nei futuri parlamenti, molto discussa dai media e dagli studiosi di diritto costituzionale). Questa nuova norma, letta in combinazione con un articolo della legge sulla Corte costituzionale che prevede la nomina a giudice costituzionale solo di persone eleggibili a deputato (art. 6, primo comma, della [Legge n. CLI del 2011](#)), ha portato alla cessazione immediata del mandato del membro forse più contestato della Corte, Csaba Hende. Infatti, prima di diventare giudice della Corte costituzionale nel maggio 2025, il giudice Hende era stato deputato sotto le insegne di Fidesz fin dal 2002, per ben 23 anni. Il 27 luglio è stato prontamente eletto al suo posto [Pál Sonnevend](#), professore di diritto costituzionale e già preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Loránd Eötvös di Budapest. Sonnevend era stato anche uno dei [candidati](#) alla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2016; tra i quali fu poi scelto Péter Paczolay, presidente della Corte costituzionale ungherese dal 2008 al 2015.

Dal 1 settembre, quindi, i posti vacanti alla Corte costituzionale ungherese sono quattro, ai quali se ne aggiungerà un quinto a novembre, quando scadrà il mandato della giudice [Ágnes Czine](#). Ciò significa che la

composizione della Corte sta rapidamente cambiando: alla fine di quest'anno, soltanto nove dei quindici giudici eletti dai parlamenti dominati dal governo di Orbán rimarranno in carica. In questo contesto, è particolarmente interessante analizzare le posizioni espresse da questi nove giudici nelle due recenti decisioni menzionate in precedenza.

2. Le censure di legittimità relative al diciassettesimo emendamento sono state sollevate da un gruppo di deputati del Fidesz per una presunta violazione dei requisiti procedurali. Ai sensi dell'art. 24, quinto comma, della [Legge Fondamentale](#), infatti, un emendamento costituzionale può essere impugnato in caso di violazione della relativa procedura. Tale disposizione, introdotta nel 2013 dal [Quarto Emendamento](#), ha una sua storia complessa che risale a una decisione della Corte costituzionale, non ancora completamente allineata con il governo dell'epoca, con cui si dichiarò l'incostituzionalità delle disposizioni transitorie della Legge Fondamentale ([Decisione n. 45/2012 \(XII.29.\)](#), vedi anche un mio [post del 2013](#) su questo blog). Con tale decisione, la Corte costituzionale ha ritenuto che le disposizioni transitorie non avessero un carattere effettivamente transitorio e che, pertanto, dovessero essere incorporate nel testo della Legge Fondamentale. In pratica, la Corte esercitò un controllo sostanziale delle disposizioni transitorie, invocando numerose volte il principio dello stato di diritto (*jogállamiság elve*), anche se lo presentò in termini di "validità di diritto pubblico" (*közjogi érvényesség*). Tra gli argomenti principali vi era la critica al fatto che il legislatore avesse abbandonato le tradizioni e la prassi costituzionale, adottando in breve tempo numerosi emendamenti costituzionali, tra cui diverse disposizioni che non avrebbero dovuto avere rango costituzionale (par. 49 della Decisione), come la norma che autorizzava il legislatore a imporre l'obbligo fiscale relativo alle indennità di fine rapporto con effetto retroattivo (art. 70/I, secondo comma, della [vecchia Costituzione](#)). Tímea Drinóczi ha [definito](#) questa decisione del 2012 un'espressione di "resistenza creativa contro il costituzionalismo abusivo di Fidesz".

In risposta, nel 2013, il legislatore – che disponeva dei due terzi dei seggi necessari per la revisione costituzionale – ha incorporato le disposizioni transitorie annullate nel testo della Legge Fondamentale, introducendo, al

contempo, una nuova disposizione che limita esplicitamente il controllo di costituzionalità degli emendamenti costituzionali alle violazioni dei requisiti procedurali, ovvero al controllo formale (il già citato art. 24, quinto comma). Stavolta, quindi, i deputati dei partiti ora in opposizione si sono visti costretti a formulare la loro petizione in termini di violazione procedurale. Secondo loro, però, l'art. 5 della Legge Fondamentale, che richiede l'approvazione dei due terzi dei membri del Parlamento, sarebbe stato violato non perché non è stata raggiunta la maggioranza necessaria. Hanno invece cercato di dimostrare che il potere costituente non è illimitato, ma deve rispettare dei limiti riguardanti il suo oggetto, limiti che derivano dalla costituzione stessa. In pratica, non si sono limitati a esaminare e criticare la procedura seguita per l'adozione dei due emendamenti impugnati, ma hanno avanzato delle argomentazioni sostanziali, invocando il principio di indipendenza dei giudici e gli "standard costituzionali europei", sostenendo che un tale abuso del potere di revisione costituzionale possa essere qualificato come violazione procedurale (le petizioni sono disponibili in ungherese [qui](#) e [qui](#)).

Le fonti citate a sostegno evidenziano la notevole dissonanza cognitiva emersa dalle loro petizioni. In primo luogo, fanno riferimento alla sovramentionata decisione n. 45/2012 della Corte costituzionale, successivamente messa in discussione dal Quarto Emendamento proposto e approvato da Fidesz. In secondo luogo, invocano numerose sentenze del periodo pre-2012, mentre lo stesso Quarto Emendamento ha previsto la perdita di efficacia di tali sentenze (vedi il punto 5 delle disposizioni finali della [Legge Fondamentale](#)). In terzo luogo, citano le opinioni della Commissione di Venezia che, negli anni passati, hanno cercato di screditare (si veda, ad esempio, questa [comunicazione](#) del 2018, in cui un esponente del governo accusa la Commissione di Venezia di aver cambiato il proprio ruolo, trasformandosi da organo consultivo in materia di diritto costituzionale ad "agenzia incaricata di esercitare pressioni politiche"). In quarto luogo, vengono addirittura invocate sentenze delle corti europee emesse contro l'Ungheria (e la Polonia) durante il regime di Orbán, come il caso [Baka contro Ungheria](#). Con tale sentenza, nel 2016, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato

l'Ungheria per aver rimosso András Baka dalla carica di presidente della Corte suprema ungherese prima della scadenza del suo mandato (per una [nota a sentenza](#), si veda *Quaderni Costituzionali*, 4/2016). (Lo stesso Baka è stato [eletto come nuovo Presidente della Repubblica](#) due mesi fa.)

3. Con quattro sentenze emesse nel mese di agosto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di tutte le petizioni. Tra queste, è l'ordinanza [n. 1387/2026 \(VIII.17.\) AB](#) ad occuparsi della validità della disposizione che ripristina l'età di pensionamento obbligatorio per i giudici costituzionali. Il nuovo giudice costituzionale (Sonnevend), nominato a luglio, ha già preso parte a queste decisioni. Mentre i quattro giudici ultrasessantenni erano ancora formalmente in carica fino al 1 settembre, in base anche all'emendamento impugnato, tre di loro non hanno preso parte alla decisione. Solo uno di loro, il presidente della Corte Péter Polt, non si è tirato indietro. Nonostante l'assenza dei tre membri compromessi, entrambe le decisioni mostrano una Corte fortemente divisa. Soltanto sei dei dodici giudici le sostengono pienamente. Alle decisioni sono state allegate tre opinioni concorrenti e tre opinioni dissenzienti.

3.1. La maggioranza della Corte ha rigettato l'argomento che l'emendamento impugnato non contenga disposizioni di natura costituzionale in quanto "modifica direttamente la situazione giuridica di soggetti identificabili sulla base di fatti del passato ormai definiti" (par. 6 dell'ordinanza n. 1387/2026). Per quanto riguarda la reintroduzione dell'età di pensionamento obbligatorio, i ricorrenti sostenevano che tale disposizione esulasse dall'ambito di competenza del potere di emendamento costituzionale, in quanto si applicava a una cerchia ristretta di persone e la sua applicazione modificava la composizione della Corte costituzionale senza una vera e propria riorganizzazione istituzionale (par. 8). Secondo la Corte costituzionale, invece, l'esame del contenuto sostanziale delle disposizioni costituzionali (inclusi gli emendamenti) equivarrebbe all'esercizio di un potere costituente, che andrebbe oltre i propri poteri (par. 23). La Corte invoca l'art. 24, quinto comma, della Legge Fondamentale, il quale limita esplicitamente il controllo di costituzionalità degli emendamenti costituzionali alle

violazioni dei requisiti procedurali riguardanti l'adozione e la promulgazione degli stessi (par. 25). Un'analisi del carattere normativo, della generalità o dell'astrattezza dell'emendamento non è correlata ai requisiti procedurali, ma costituirebbe una valutazione del contenuto sostanziale (par. 26). Pertanto, ai sensi dell'art. 64 della [Legge n. CLI del 2011](#) sulla Corte costituzionale, le petizioni sono state dichiarate inammissibili per mancanza di competenza in quanto l'emendamento è stato adottato correttamente dal punto di vista procedurale.

3.2. Le opinioni concorrenti (firmate dai giudici Hörcherné Marosi, Patyi e Schanda) accettano l'inammissibilità dei ricorsi, riconoscendo il difetto di competenza per il controllo materiale di costituzionalità degli emendamenti costituzionali, ma colgono l'occasione per esprimere i loro dubbi sulla soluzione adottata dal nuovo Parlamento. Hörcherné Marosi scrive di cultura costituzionale e della necessità di stabilire „un limite minimo costituzionale ed europeo che la maggioranza parlamentare – qualunque sia la sua composizione – non superi nemmeno nel caso in cui la legge fondamentale le consentisse di farlo” (par. 45). Nella sua opinione emerge che la transizione dal socialismo alla democrazia non potrà considerarsi completa finché non vi sarà la piena consapevolezza che in uno stato di diritto democratico non esiste un potere illimitato (par. 47). Per concludere, cita un pensiero di László Sólyom, il primo presidente della Corte costituzionale ungherese negli anni Novanta e l'ultimo Presidente della Repubblica prima del regime di Orbán (dal 2005 al 2010): “E, per avere l'ultima parola, chiedo che vengano insegnati gli ideali del costituzionalismo, i concetti e le strutture costituzionali. Che si insegni cos'è la costituzionalità, qual è il senso di avere una costituzione che pone dei limiti al potere e perché tale autolimitazione è necessaria per escludere l'arbitrio, garantendo al contempo le basi comuni della società” (par. 48).

Anche il giudice Patyi (nominato alla Corte costituzionale tre anni fa) accetta il difetto di competenza, affermando che la Corte agirebbe come una sorta di “costituente negativo” (con un implicito riferimento al concetto di “legislatore negativo” proposto da Hans Kelsen), senza disporre della necessaria legittimazione. Secondo il giudice Patyi, ciò

comporterebbe una grave violazione dei valori fondamentali dello stato di diritto (par. 62). Allo stesso tempo, ammette di essere diviso tra due ruoli: quello di giudice costituzionale e quello di studioso del diritto. In qualità di studioso, esprime i suoi dubbi sulla compatibilità del diciassettesimo emendamento con il principio dello stato di diritto, precisando tuttavia che la Corte costituzionale può proteggerlo soltanto entro i limiti dello stesso e dei propri poteri (par. 61).

Nella sua breve opinione concorrente, il giudice Schanda, già preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica Péter Pázmány di Budapest, esprime le sue riserve riguardo alla reintroduzione immediata dell'età di pensionamento obbligatorio. Sostiene che la stabilità degli incarichi di giudice costituzionale sia un elemento fondamentale del principio di certezza del diritto e che, pertanto, la riduzione della durata dei mandati in corso, con brevi periodi di preparazione, sia di per sé motivo di preoccupazione, a prescindere dalla situazione personale dei giudici interessati (par. 67).

I giudici autori delle opinioni concorrenti evitano quindi uno scontro frontale, ma prendono chiaramente le distanze dal diciassettesimo emendamento sul piano sostanziale. Per questo motivo, il loro comportamento nelle future controversie sulle riforme del governo guidato da Tisza è difficile da prevedere. Il mandato dei giudici Hörcherné Marosi e Schanda scadrà tra due anni, mentre Patyi è stato nominato molto più recentemente. Lui rimarrà alla Corte costituzionale fino al 2035. Poiché è prevedibile che nei prossimi due anni saranno adottate numerose riforme destinate a sollevare importanti questioni costituzionali, non mancheranno le occasioni per capire se la prudenza mostrata da questi tre giudici si tradurrà in una posizione più assertiva e critica nei confronti del nuovo governo.

3.3. I tre giudici che hanno espresso un'opinione dissenziente in merito alla decisione manifestano il loro dissenso nei confronti della dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi. Secondo loro, la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'incostituzionalità della disposizione del diciassettesimo emendamento contestata dai ricorrenti. Nel suo parere, la giudice Handó invoca la tradizione giuridica greco-romana che vieta la legislazione *ad*

personam (par. 70) e sostiene che l'esame formale del contenuto della norma rientri nei limiti stabiliti dalla Legge fondamentale (par. 74-78). La natura giuridica della disposizione in esame dovrebbe infatti essere considerata parte integrante dei "requisiti procedurali", la cui presunta violazione darebbe adito alla giurisdizione della Corte costituzionale. Nel caso di una decisione individuale sancita da una norma giuridica generale, sorgerebbe il dubbio che si tratti effettivamente di una vera e propria norma, ovvero se sia conforme al requisito formale di normatività. Il requisito di generalità si applicherebbe tanto alla legislazione quanto agli emendamenti costituzionali (par. 84). In seguito, la giudice Handó esamina i criteri da seguire per determinare la differenza tra un atto normativo e una decisione individuale e conclude che la disposizione contestata, che ha prevede il pensionamento obbligatorio dei giudici ultrasettantenni in carica, è da considerarsi una decisione individuale e personalizzata (par. 86-87).

Il giudice Horváth propone argomenti leggermente diversi a sostegno dell'incostituzionalità della disposizione contestata. Secondo lui, le questioni di competenza rientrano tra i requisiti procedurali. Tali requisiti, infatti, non sono annoverati dalla disposizione costituzionale che limita la giurisdizione della Corte costituzionale in relazione agli emendamenti costituzionali. Il giudice Horváth utilizza il concetto di "validità di diritto pubblico" (par. 102-104), che costituiva il fondamento dell'argomentazione della Corte quindici anni prima, quando l'organo cercava ancora di opporsi alle riforme costituzionali del Parlamento dominato dal partito di Orbán. In sostanza, lui sostiene che la Corte avrebbe dovuto verificare se il Parlamento avesse il potere costituente per adottare la disposizione costituzionale in questione, in quanto un tale verifica rientra tra i requisiti procedurali previsti dalla Legge fondamentale (par. 112).

L'argomentazione di entrambi i giudici risente delle loro specifiche competenze ed esperienze. La giudice Handó, che ha maturato la sua esperienza nelle corti ordinarie, utilizza un'analogia con le regole di procedura civile per affermare che l'esame formale del contenuto della norma contestata rientra nei limiti stabiliti dalla Legge fondamentale. Secondo la giudice, per stabilire se l'atto di citazione soddisfi i requisiti

procedurali occorre esaminarne il contenuto, ma questo non equivale a un esame nel merito (par. 76). Il giudice Horváth, invece, in qualità di studioso di storia del diritto ungherese, fa riferimento a episodi storici in cui il legislatore ungherese ha violato l'indipendenza dei giudici durante l'era socialista (par. 115-120), conclude che "alla luce di questi precedenti storici è particolarmente preoccupante che il Parlamento ponga fine al mandato dei giudici costituzionali non nell'ambito di una riforma costituzionale neutrale e orientata al futuro, ma sotto l'egida di un emendamento approvato in un contesto di pressioni politiche" (par. 121). Infine, Péter Polt, presidente della Corte, la cui nomina da parte del Parlamento di Orbán l'anno scorso è stato oggetto di accese critiche in quanto, in qualità di procuratore generale, era stato accusato di non perseguire efficacemente la corruzione ad alto livello (vedi la [risoluzione del Parlamento europeo](#) del 25 novembre 2025), ha espresso un'opinione dissenziente in cui critica l'interpretazione letterale della Legge Fondamentale adottata dalla maggioranza. Secondo Polt, la Corte avrebbe dovuto fornire l'interpretazione necessaria per rispondere alla questione preliminare di diritto sollevata dai ricorrenti, ovvero la questione dei criteri in base ai quali una disposizione possa essere considerata come esercizio del potere di revisione costituzionale (par. 125). La sua opinione offre una combinazione di argomenti utilizzati dagli altri due giudici dissenzienti e anche lui fa riferimento alla nota decisione n. 45/2012. A differenza dei giudici Handó e Horváth, però, il presidente Polt si limita a un'argomentazione legalistica e positivista. A parte un riferimento fugace allo stato di diritto (vedi par. 145), non formula alcuna critica sostanziale all'emendamento contestato e non fa nemmeno menzione del principio di indipendenza dei giudici.

4. Dei dodici giudici che hanno preso parte alle decisioni, dieci rimarranno in carica ancora per molto tempo, mentre solo uno di loro è stato nominato dal nuovo Parlamento. Dei restanti nove membri, cinque hanno chiaramente espresso il loro disaccordo con il diciassettesimo emendamento, anche se tre di loro hanno riconosciuto il difetto di competenza della Corte in merito. Il 15 settembre, il Parlamento ha già [eletto](#) cinque nuovi giudici.

Le decisioni di agosto hanno dimostrato che già all'interno della "vecchia" Corte esistono delle linee di frattura. La futura giurisprudenza sarà quindi meno prevedibile di quanto la sola genealogia delle nomine farebbe pensare. Mentre soltanto sei dei quindici membri saranno nominati dal nuovo Parlamento, i tre giudici concorrenti di agosto potrebbero trovarsi nella posizione di *swing judges* dell'era post-Orbán. Dopo le imminenti nomine, si aprirà la possibilità di maggioranze trasversali.

La prova più importante per la Corte, però, non sarà soltanto quella di opporsi al nuovo governo, ma anche se quella di elaborare criteri costituzionali che valgano indipendentemente da chi governa. Questa nuova fase metterà alla prova sia l'autonomia dei singoli giudici che la possibilità che emerga una cultura costituzionale in grado di sottrarsi alla logica dell'alternanza politica.