GIUSTIZIA INSIEME

Diritti Stranieri

Luce nella notte!

Una testimonianza dall'Ungheria

di Anna Madarasi

8 maggio 2025

I principi dello stato di diritto, a livello globale, sono sempre più spesso messi in discussione, e tra essi in primo luogo i principi relativi all'autonomia ed indipendenza della magistratura e quelli dell'effettività del controllo giurisdizionale sull'attività del potere esecutivo e legislativo.

Si tratta di fenomeni che, pur nelle relative specificità, sono ormai compiutamente studiati nei loro tratti identificativi fino a ricondurli ad uno specifico modello politico, connotato da forme di regressione democratica che assumono oggi una connotazione nuova e specifica, ma mantengono punti di contatto con la matrice sovranista, tendenzialmente totalitaria e sostanzialmente antidemocratica che ispira i modelli politici di riferimento.

Di questo fenomeno sulle pagine di Giustizia Insieme cerchiamo di dare atto quotidianamente, sia con riferimento alla situazione italiana[1] sia con riferimento a quella di altri paesi[2], nella convinzione che la riflessione, la cultura della memoria e l'allenamento del senso critico siano le migliori armi di contrasto ad un fenomeno schiettamente politico e, quindi, culturale.

Gli strumenti istituzionali di contrasto a tali forme di regressione attuati a livello sovranazionale si rivelano, del resto, spesso inefficaci. Per quanto riguarda l'azione dell'Unione Europea, in particolare, è ormai evidente il rischio per cui l'impegno assunto dai governi interessati ad adottare riforme volte ad assicurare il rispetto dello stato di diritto possa tradursi in misure puramente formali che restano, semplicemente, inattuate, o la cui attuazione è a sua volta soltanto formale.

È il caso dell'Ungheria, dove il coinvolgimento del Consiglio Nazionale Giudiziario nell'iter legislativo in materia di giustizia, previsto da una riforma del 2023 negoziata con l'Unione, è stato eluso spudoratamente, provocando una forte reazione di indignazione nella magistratura e negli altri operatori della giustizia. Dare testimonianza di quella protesta è della massima importanza, non soltanto per sostenerla, ma per ribadire la preminenza del diritto, dell'esigenza sostanziale di giustizia intesa come risposta reale delle istituzioni in senso conformativo della realtà, sulla vuota formalità di azioni istituzionali formalmente lecite ma che finiscono per negare quella stessa giustizia.

Siamo quindi felici di ospitare oggi la testimonianza della nostra amica e collega Anna Madarasi, giudice della Corte Capitale di Budapest, Fondatrice e componente del comitato direttivo dell'Associazione di Magistrati Res Iudicata.

Sibilla Ottoni

Luce nella notte! Una testimonianza dall'Ungheria

di Anna Madarasi

Come punto di partenza, per capire meglio il percorso verso la manifestazione di febbraio a Budapest è importante ricordare che l'amministrazione del sistema giudiziario ungherese è un sistema 'ibrido'**[3]**, dalla riforma generale della magistratura che è avvenuta con l'entrata in vigore della nuova Costituzione, la Legge Fondamentale, nel 2012. Rispetto a questa ultima complessa riforma del sistema giudiziario ungherese la Commissione di Venezia ha espresso valutazioni fortemente critiche. L'amministrazione centrale dei tribunali è di competenza del Presidente dell'Ufficio Nazionale per la Magistratura, eletto dal parlamento nazionale a maggioranza dei due terzi dei deputati. L'operato amministrativo del Presidente è soggetto alla vigilanza del Consiglio Nazionale Giudiziario, che esercita la vigilanza sull'amministrazione centrale dei tribunali ed è composto da 15 membri. Ne fa parte d'ufficio il Presidente della Corte suprema mentre gli altri 14 giudici sono eletti dai e tra i membri dell'assemblea dei giudici delegati. La Corte suprema è la massima autorità giudiziaria in Ungheria, che garantisce l'uniformità di applicazione del diritto da parte dei tribunali e, a tal fine, adotta decisioni di armonizzazione del diritto che sono vincolanti per tutti i tribunali. Il Presidente della Corte suprema è eletto dal parlamento nazionale a maggioranza dei due terzi dei deputati.

Deve inoltre osservarsi che l'aumento della rimunerazione dei giudici e del personale delle corti dipende ogni anno da una proposta del governo tramite la Legge del bilancio annuale e dal voto

del parlamento. Le disposizioni legislative che riguardano la determinazione dello stipendio dei giudici non contengono una valorizzazione automatica annuale, come per esempio nel caso dei deputati parlamentari. La rimunerazione dei giudici è stata aumentata l'ultima volta nel 2021, nonostante l'aumento del 40 % del tasso di inflazione tra 2023 e 2024[4].

Il 20 novembre 2024 il Presidente dell'Ufficio Nazionale per la Magistratura, il Presidente della Corte Suprema e il Presidente del Consiglio Nazionale Giudiziario hanno stipulato un accordo con il Ministro della Giustizia, volto a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, che contiene l'impegno – non assicurato nella legislazione – di un aumento del 48% dello stipendio medio dei giudici in 3 anni ossia entro il 2027). Ma "l'offerta" del governo si accompagna all'annuncio di una riforma complessiva, di cui i dettagli non sono ancora noti, e che riguarda a tutti i livelli del sistema giudiziario e anche a qualche elemento fondamentale dell'accesso alla magistratura. Dell'esistenza dell'accordo la magistratura è stata informata dalla stampa, due giorni prima della riunione del Consiglio in cui è stato firmato, e il testo dell'accordo è stato reso disponibile sul sito del Consiglio solo a riunione già in corso. All'esito della stessa, il Consiglio Nazionale Giudiziario ha autorizzato il suo Presidente a firmare l'accordo con voto 8:7.

A questo punto è importante precisare che con una riforma del 2023, dopo un lungo dialogo con la Commissione Europea, è stata introdotta la previsione per cui, a tutela dell'autonomia e indipendenza del Consiglio, il potere esecutivo deve di acquisirne il consenso preventivo in relazione alla modifica di qualsiasi legge che riguarda al sistema giudiziario.

Subito dopo la stipulazione dell'accordo le due associazioni (Res Iudicata e MABIE) nelle loro comunicazioni hanno chiesto ai colleghi giudici e colleghi dello staff giudiziario di esprimersi sull'accordo[5]. In pochi giorni più di 2000 lettere e firme sono arrivate contro la stipulazione dell'accordo stesso da tutte le parti del paese. Molti giudici hanno sottolineato che il Consiglio con la decisione di firmare l'accordo ha dato il suo consenso preventivo ad una riforma giudiziaria dal contenuto ignoto ed indeterminato, perdendo così la sua credibilità, e conseguentemente non è più in grado di rappresentare la magistratura. I presidenti delle Corti disciplinari hanno sottolineato in un comunicato che, secondo le Convenzioni internazionali e la prassi domestica, tutti i giudici hanno la libertà di espressione per manifestare le proprie opinioni su questioni relative al sistema giudiziario, libertà che deve essere rispettata. Tale comunicato ha costituito un momento molto significativo. È importante sottolineare che non sono stati solo i giudici ad esprimere le loro preoccupazioni, ma anche un numero significativo di altri dipendenti come tirocinanti, segretari di tribunale e personale amministrativo.

L'11 dicembre l'Associazione Res Iudicata ha organizzato una manifestazione chiamata *"Joint stand up for courts"*[6] davanti al palazzo del Consiglio. Alla fine della manifestazione i rappresentanti dell'associazione hanno consegnato le lettere stampate dei colleghi alle parti che hanno firmato l'accordo. L'evento, senza precedenti, ha attirato l'attenzione dei media a livello nazionale.

Nonostante le ragioni e gli argomenti espressi in molte delle lettere, l'11 dicembre 2024 il neoeletto Presidente del Consiglio ha dichiarato che le migliaia di lettere ricevute erano il risultato di una mera provocazione, e ha sottolineato che "*il potere legislativo e anche l'esecutivo hanno il diritto di determinare il quadro del sistema giudiziario, ma a causa del principio della separazione dei poteri, è essenziale ottenere il parere del sistema giudiziario durante la progettazione di una riforma giudiziaria, e un modo possibile per farlo è coinvolgere le organizzazioni giudiziarie, ad esempio il Consiglio nazionale della magistratura.*".

Il giorno dopo, il 12 dicembre, avverando le preoccupazioni dei colleghi alcuni disegni di legge di riforma legati all'accordo sono stati già presentati al Parlamento, senza coinvolgere il Consiglio nazionale della magistratura nella procedura legislativa. Il Ministero della Giustizia ha spiegato in una lettera scritta al Presidente del Consiglio i motivi procedurali per cui non è stata data la possibilità al Consiglio di presentare il proprio parere attraverso il processo legislativo. Tra le misure presentate, vi è ad esempio la modifica costituzionale relativa all'età minima per poter essere nominato magistrato, che prevede l'aumento del requisito da 30 a 35 anni.

Il legislatore non ha svolto consultazioni con le parti interessate, e in particolare non ha acquisito il parere preliminare del Consiglio come prescritto dalla legge. Tale metodo legislativo è stato già fortemente criticato più volte dalla Commissione Europea, perché non è in linea con la misura (milestone) C9.R27 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Ungheria. Il processo legislativo usato dal governo ungherese per quanto riguarda la prevedibilità, la qualità e la trasparenza della legislazione elude l'obbligo di consultazione violando i valori fondamentali dell'Unione Europea, contribuendo così al deterioramento dello Stato di diritto, dei diritti fondamentali e della democrazia.

All'inizio dell'anno 2025 i giudici hanno ricevuto un aumento del loro stipendio del 15%, com'è stato stabilito nella Legge di bilancio 2025, in contrasto con la precedente proposta del Consiglio e del Presidente dell'Ufficio Nazionale, che conteneva la richiesta di un aumento del 35%. Ancora nei primi giorni dell'anno il Presidente della Corte Suprema, in una lettera scritta ai suoi colleghi, ma più tardi disponibile anche pubblicamente, ha criticato fortemente il fatto che i giudici abbiano espresso la loro opinione, e che le Corti disciplinari abbiano difeso pubblicamente tale

libertà di espressione. La lettera conteneva anche parole pericolosamente minacciose.

L'associazione MABIE, a cui tradizionalmente è affidata la rappresentanza degli interessi comuni dei giudici, ha deciso di organizzare una manifestazione per il 22 febbraio 2025. Lo scopo della manifestazione era di proteggere l'indipendenza del sistema giudiziario e la libertà di espressione dei giudici, di sottoporre all'attenzione pubblica l'importanza di un processo legislativo che rispetti le regole dello stato di diritto e di un sistema di remunerazione che sia all'altezza della figura del giudice.

La manifestazione è stata supportata dall'Associazione Internazionale Europea dei Giudici, da molti avvocati, da varie ONG e dalla società civile, l'affluenza è stata di circa 4.000 persone. L'evento ha attirato l'attenzione dei media nazionali e internazionali. Tra gli speaker ha parlato anche Andras BAKA, ex-presidente della Corte Suprema, ex-giudice di Strasburgo, molto conosciuto per il caso Baka v. Ungheria. L'importante messaggio veicolato dalla manifestazione era che l'esprimersi dei giudici non è solo una possibilità, ma è anche un dovere, quando si tratta di attacchi contro il sistema giudiziario, La solidarietà sociale è fondamentale in tutti i tempi, particolarmente adesso.

Dopo la dichiarazione estremista e minacciosa del premier ungherese in occasione della festa nazionale ungherese del 15 marzo, pronunciata contro i giudici, i giornalisti e le organizzazioni non-governative, l'Associazione Res Iudicata ha ritenuto importante esprimere la sua opinione contro le parole d'odio, e per il 23 Marzo ha organizzato una nuova manifestazione dal titolo "LUCE NELLA NOTTE!".

Il messaggio veicolato dall'evento era che i tempi recenti ricordano un periodo storico oscuro, che non si vuole rivivere. L'associazione voleva esprimere la sua protesta contro le parole d'odio che dividono la società e cercano di erodere la fiducia del cittadino nel sistema giudiziario. L'Associazione di magistrati ha chiesto tutti coloro che sono d'accordo con tale obiettivo di recarsi con una candela all'ingresso della Corte di Capitale di Budapest per accendere luce nella notte e difendere l'indipendenza della magistratura facendo una catena intorno al palazzo della Corte, perché non può esserci libertà né sicurezza senza giudici indipendenti e imparziali.

[1] Solo tra i più recenti contributi in materia, ad esempio: **Il "posto" del diritto nelle regressioni democratiche ed il ruolo dei giuristi – www.giustiziainsieme.it**; **La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini – www.giustiziainsieme.it**; **Riforma**

costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale: procedura e obiettivo – www.giustiziainsieme.it.

[2] Si vedano ad esempio Governi e Magistratura. Diritti fondamentali e sistemi democratici a rischio – www.giustiziainsieme.it; Indipendenza della magistratura e regressione democratica nel contesto europeo; "Unpacking the courts": prevenzione e reazione agli attacchi all'indipendenza dei giudici di Simone Pitto – www.giustiziainsieme.it; Dodici anni di riforme della giustizia in Ungheria di Simone Benvenuti – www.giustiziainsieme.it; La riforma della giustizia israeliana: cronache dall'ultima frontiera costituzionale di Leonardo Pierdominici*; La proposta di judicial overhaul in Israele come paradigma di odierno attacco all'indipendenza della magistratura

[3] S. Penasa: L'amministrazione della giustizia in Ungheria:un sistema istituzionale 'bicefalo' di derivazione 'democratico-illiberale', Gli organi di governo autonomo della magistratura:un'analisi comparativa, Saggi-DPCE online, 2020/4, ISSN:2037-6677.

[4] Per quanto riguarda allo stipendio dei giudici l'Associazione Res Iudicata ha presentato una denuncia alla Commissione Europes: https://resiudicata.hu/en/complaint-for-the-immediate-restoration-of-the-institutional-independence-of-the-hungarian-judiciary/

[5] https://resiudicata.hu/kozlemeny-a-birosagokat-erinto-megallapodasrol/

https://mabie.hu/berjavaslat/felhivas-velemenynyilvanitasra-csatlakozo-nyilatkozatok-megkueldesere

[6] https://resiudicata.hu/en/joint-stand-up-for-courts/