



NOTA N. 68

## IL REFERENDUM DEL 2 OTTOBRE IN UNGHERIA

### 1. Il quesito referendario

Il prossimo 2 ottobre i cittadini ungheresi saranno chiamati alle urne per esprimere il proprio voto su un referendum concernente l'insediamento obbligatorio sul territorio nazionale di migranti richiedenti asilo, giunti in altri Stati membri dell'Unione europea.

La consultazione è stata proposta dal Governo Orban il 24 febbraio 2016 e approvata dall'Assemblea Nazionale, secondo quanto previsto dalla Costituzione, a maggio. Il quesito è il seguente:

*"Volete che l'Unione europea abbia il potere di introdurre permanentemente in Ungheria non ungheresi provenienti da paesi terzi, senza il consenso del Parlamento?"*

In base alle dichiarazioni rilasciate dallo stesso Orban, e al dibattito a esse seguito, la consultazione referendaria prende le mosse dalla preoccupazione per una serie di iniziative promosse dall'Unione europea nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, con particolare riferimento alle misure in materia di asilo e alla annunciata presentazione, tra le altre, di una proposta quadro in materia di reinsediamento (effettivamente avvenuta lo scorso 13 luglio, [COM \(2016\) 468](#)); preoccupazione che aveva già condotto, nel novembre del 2015, all'adozione di una legge "manifesto" intitolata *'Iniziativa contro la ricollocazione obbligatoria in difesa dell'Europa e dell'Ungheria'*.

### 2. L'istituto referendario in Ungheria

La Costituzione ungherese disciplina all'articolo 8 l'istituto del referendum, le cui modalità di svolgimento sono regolate dalla Legge CCXXXVIII del 2013.

Ai sensi del citato articolo 8 della Costituzione, l'Assemblea Nazionale ungherese può disporre lo svolgimento di un referendum nazionale su iniziativa del Presidente della Repubblica, del Governo o di centomila elettori. Il referendum è valido se vi partecipa almeno la metà degli aventi diritto al voto. Il suo esito risulta obbligatorio per l'Assemblea nazionale se almeno la metà degli aventi diritto ha votato validamente, fornendo la medesima risposta al quesito.

Il dettato costituzionale configura il referendum quale istituto ad ampio spettro; esso, infatti, può avere ad oggetto ogni materia rientrante nelle funzioni e nei poteri del parlamento nazionale (Assemblea Nazionale). L'esito referendario, recita la Costituzione, "è obbligatorio per l'Assemblea Nazionale". Lo stesso articolo 8 individua però una serie di materie per le quali il referendum non è ammissibile, fra queste (lettera *d*) "ogni

obbligazione derivante da trattati internazionali".

Dal punto di vista procedurale, il Presidente della Repubblica e il Governo sono tenuti a sottoporre il quesito da loro proposto alla Commissione Elettorale Nazionale, per la certificazione del quesito stesso. Il giorno successivo alla presentazione del quesito, l'Ufficio Elettorale Nazionale provvede a pubblicare il quesito proposto, con la data e il nome del presentatore. Se l'iniziativa referendaria non è contraria al dettato costituzionale e alle previsioni normative in materia, l'Ufficio Elettorale Nazionale la sottopone alla Commissione Elettorale Nazionale, che adotta una decisione di certificazione, ovvero di rigetto, entro 30 giorni dalla presentazione, con risoluzione pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale ungherese entro gli 8 giorni successivi. La Commissione provvede alla certificazione del quesito quando questo soddisfa i requisiti previsti dalla Costituzione. Entro i 5 giorni successivi al termine concesso per ricorrere contro la decisione di certificazione del quesito referendario promosso dal Presidente della Repubblica o dal Governo o - in caso di ricorso - entro 5 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della decisione della Curia di accogliere la certificazione ovvero certificare il quesito, la certificazione del quesito viene notificata dal presidente della Commissione Elettorale Nazionale al presidente dell'Assemblea Nazionale.

### **3. La valutazione della Curia e della Corte costituzionale ungherese**

Il quesito referendario in esame è stato ritenuto ammissibile sia dalla [Curia](#)<sup>1</sup> (Corte Suprema ungherese), la cui decisione rileva in modo particolare, giacché i giudici sono entrati nel merito dell'ammissibilità del quesito referendario, ritenendolo conforme al dettato costituzionale in materia, sia dalla [Corte costituzionale ungherese](#) (con sentenza del 5 maggio 2016, per la cui sintesi è disponibile il relativo [Comunicato stampa](#)).

La decisione della Curia [n. 2016/9](#) del 3 maggio 2016 è scaturita da 6 diversi ricorsi, avverso l'ammissibilità del quesito referendario, esaminati dalla Curia con procedura unificata. Nella predetta decisione la Curia ha dichiarato la compatibilità del quesito referendario con le disposizioni costituzionali e con la Legge CCXXXVIII del 2013 sull'iniziativa referendaria (punto [22]).

In particolare, la questione della compatibilità del quesito referendario con l'articolo 8, lettera *d*), della [Costituzione ungherese](#) è affrontata nei punti 28-36 della decisione della Curia, le cui principali argomentazioni sono le seguenti:

- il quesito referendario non è finalizzato a recare alcuna modifica al Trattato di adesione dell'Ungheria all'Unione europea;
- poiché la ricollocazione dei rifugiati non è materia di competenza esclusiva dell'Unione europea, il quesito referendario non viola gli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Ungheria all'Unione europea;
- poiché l'obbligo di accogliere i rifugiati è previsto dalla legislazione secondaria, la relativa violazione non costituisce violazione di un trattato internazionale (ovvero del Trattato di adesione dell'Ungheria all'Unione europea). La decisione della Curia fa

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'articolo 25 della [Costituzione ungherese](#), la Curia si configura quale supremo organo giudiziario, chiamato a garantire l'uniforme applicazione del diritto ungherese, con sentenze vincolanti per tutti i tribunali nazionali. La Legge CLXI del 2011 sull'Organizzazione e Amministrazione delle Corti giudiziarie, specifica le funzioni attribuite alla Curia, tra le quali si ricorda, in particolare, l'esame dei ricorsi contro le decisioni dei tribunali di contea e delle corti d'appello regionali, nei casi previsti dalla legge.

riferimento, al riguardo, al caso 'Costa vs E.N.E.L' ([C-6/64](#), Sentenza della Corte del 15 luglio 1964);

- l'articolo 8, lettera *d*), della Costituzione ungherese vieta l'ammissibilità di referendum sugli obblighi derivanti dai trattati internazionali, ma la Curia ha ricordato che - con [sentenza 1053/E/2005](#) - la Corte Costituzionale ungherese ha espressamente previsto che i trattati istitutivi dell'Unione europea, nonché le relative modifiche, non sono da considerare trattati internazionali. Sul punto, la decisione della Curia fa riferimento anche alla [sentenza N. 22/2012](#) della Corte Costituzionale sulla particolare natura dei trattati dell'Unione europea.

#### 4. Il contenzioso tra Ungheria e Unione europea

L'iniziativa referendaria si colloca nell'ambito di un più ampio contenzioso tra Ungheria e istituzioni dell'Unione europea in materia di asilo e politiche migratorie, che si è sostanziato, tra l'altro, in un ricorso pendente presso la Corte di Giustizia.

La vicenda trae origine dall'approvazione, nel settembre 2015, della [Decisione 2015/1601](#), con la quale un Consiglio straordinario GAI ha disposto in via temporanea e di emergenza la ricollocazione di 120 mila richiedenti asilo presenti in Italia e in Grecia nei vari Stati membri dell'Unione, secondo una tabella di ripartizione. Tale decisione è stata adottata sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed è stata approvata a maggioranza qualificata con l'opposizione di vari Paesi, tra i quali l'Ungheria e la Repubblica slovacca. Questi Paesi hanno impugnato la decisione presso la Corte di giustizia con vari argomenti; contestando ad esempio sia la base giuridica<sup>2</sup> sia, più in generale, la possibilità per l'Unione di obbligare uno Stato membro ad accettare richiedenti asilo provenienti da un altro Paese<sup>3</sup>.

La decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia è stata adottata avendo come base giuridica l'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione

<sup>2</sup> L'articolo 78, comma 3 prevede che il Consiglio possa adottare una misura straordinaria per affrontare situazioni di emergenza caratterizzate da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi; trattasi peraltro di una disposizione già contenuta nei trattati prima ancora del Trattato di Lisbona: essa è stata infatti introdotta, con un testo simile a quello attuale, dal Trattato di Amsterdam (rispetto al testo vigente, nel Trattato di Amsterdam era tuttavia fissata una limitazione temporale di sei mesi per le misure adottate e il Consiglio non era tenuto a consultare il Parlamento europeo).

<sup>3</sup> In base ai [dati](#) forniti dalla Commissione europea, al 20 settembre 2016 gli Stati membri hanno messo a disposizione per la ricollocazione solo 15.031 posti e sono state di fatto ricollocate 1.156 persone dall'Italia e 2.033 dalla Grecia. D'altra parte, il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, nel [discorso sullo Stato dell'Unione](#) pronunciato il 14 settembre 2016 dinanzi al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria a Strasburgo, pur ribadendo la necessità di un'ancora maggiore solidarietà nella gestione della crisi dei rifugiati in Europa, ha affermato che "la solidarietà è un gesto spontaneo che viene dal cuore e non si può forzare". Inoltre, gli obiettivi delineati in occasione della riunione informale dei 27 capi di Stato e di governo tenutasi a Bratislava il 16 settembre al fine di avviare una riflessione politica sull'ulteriore sviluppo dell'Unione, includono la prosecuzione dei lavori per ampliare quello che viene definito un "consenso dell'UE sulla politica migratoria a lungo termine, incluse le modalità di applicazione dei principi di responsabilità e solidarietà" (vd. [Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava](#)).

europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza

qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo. Nel caso della decisione in oggetto, il Parlamento europeo si è espresso a favore della proposta nella seduta del 17 settembre 2015. La risoluzione richiama altresì le osservazioni contenute nella precedente risoluzione, adottata [nella seduta del 9 settembre 2015](#) e riguardante la prima decisione che prevedeva misure di emergenza a beneficio di Italia e Grecia<sup>4</sup>.

Il Trattato prevede altresì, all'articolo 78, paragrafo 2, che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa, fra l'altro, i criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria e un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio.

Un dispositivo eccezionale per la concessione di protezione temporanea nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea di sfollati provenienti da Paesi terzi era già stato istituito con la direttiva [2001/55/CE](#) del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Il meccanismo previsto dalla direttiva non è stato tuttavia mai attivato.

Sempre a settembre del 2015, la Commissione europea, parallelamente alla proposta di decisione citata, aveva presentato una proposta di regolamento di modifica del Regolamento di Dublino<sup>5</sup>, prevedendo un meccanismo permanente di ricollocazione dei richiedenti asilo tra i vari Paesi europei (al progetto di regolamento ha poi fatto seguito una nuova proposta del maggio 2016<sup>6</sup>). Il suo iter negoziale è sostanzialmente fermo, anche in attesa della pronuncia della Corte.

Cruciale, dunque, sembra la pronuncia che la Corte di giustizia dovrà adottare sulla legittimità del meccanismo provvisorio di ricollocazione.

---

<sup>4</sup> Nella dichiarazione allegata a quest'ultima risoluzione legislativa, il Parlamento europeo aveva dichiarato di poter accettare come base giuridica l'art. 78, par. 3 del TFUE, "unicamente per una misura di emergenza, cui farà seguito una vera e propria proposta legislativa volta a gestire in modo strutturato eventuali situazioni di emergenza future", e ha insistito "sul fatto che la base giuridica corretta è costituita dall'articolo 78, paragrafo 2, TFUE in base al quale, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, sono adottate le misure per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, in combinato disposto con l'articolo 80 TFUE, seconda frase, che dà attuazione al principio di solidarietà formulato nella prima frase".

<sup>5</sup> Per approfondimenti sulla proposta, si rimanda alla Nota su Atti dell'Unione europea [n. 26](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 65](#), "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione) COM(2016)270", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.