

Il livello di governo locale “intermedio” nell’ordinamento ungherese

Mauro Mazza

Abstract

L'articolo muove dalla constatazione che l'assetto delle amministrazioni locali di livello provinciale (Contee) nel diritto ungherese è stato più volte modificato durante l'evoluzione storica dell'ordinamento magiaro. Dal periodo comunista alla transizione post-1989 sono state innovate le caratteristiche istituzionali delle Contee, sotto molteplici profili organizzativi, funzionali e finanziari, anche nel quadro dei rapporti con gli altri organi e autorità dello Stato. La nuova Legge fondamentale del 2012, come pure la legge organica sul governo locale adottata in attuazione della Costituzione, si pongono in parziale continuità con il diritto degli enti locali della fase della transizione post-socialista.

1. Gli enti del livello amministrativo “intermedio” (ossia le Contee, in magiaro *megyék*) nello Stato unitario ungherese

La forma di Stato dell’Ungheria, anche dopo la (lunga) parentesi del diritto socialista, è quella di uno Stato accentrato. Ciò significa che, in corrispondenza con le ripartizioni amministrative e geografiche del territorio ungherese, sono costituite altrettante unità di amministrazione generale dello Stato. Ne deriva che gli organi statali sono istituiti in parallelo con gli organi del governo locale, sia di primo che di secondo livello, fermo restando peraltro che il potere statale è unico e indivisibile nel senso che non vi sono organi, neppure quelli del decentramento politico-amministrativo, che fruiscono di una condizione giuridica di indipendenza rispetto al potere centrale/statale. Nel quadro istituzionale degli organi statali si inseriscono, dunque, gli organi dell’amministrazione locale, fra cui quelli delle amministrazioni del livello (o gradino) di contea. Il potere degli organi statali è, in ogni caso, superiore e prevalente rispetto a quello degli enti locali, i

quali ultimi però hanno in vario modo la possibilità di influenzare le decisioni degli organi dello Stato centrale.

Sul piano del decentramento, l'Ungheria manifesta una tendenza divergente rispetto a numerosi paesi dell'Est europeo¹, dal momento che il processo di regionalizzazione non ha finora trovato attuazione, e quindi l'unità amministrativa subnazionale di livello maggiore è rappresentata dalle Contee. Ne discende che, mancando in Ungheria il livello "intermedio" regionale, la definizione di gradino amministrativo "intermedio" spetta unicamente alle Contee. Nel diritto ungherese attuale le Contee, che sono complessivamente diciannove, si collocano dunque al vertice delle unità amministrative substatali.

Nell'esperienza magiara il governo locale riveste importanza fondamentale. La stessa Corte costituzionale, nella decisione 34/1993, ha avuto occasione di affermare che sussiste un vero e proprio diritto naturale delle comunità locali all'autogoverno. Ne consegue che il decentramento amministrativo è necessario, al fine di garantire il diritto fondamentale degli elettori delle collettività territoriali di base all'autogoverno. Il *local government*² è, perciò, distinto dall'amministrazione statale, sebbene in definitiva lo stesso governo locale derivi dalla decentralizzazione dell'unitario potere dello Stato. Il governo locale, sia municipale che di contea, assolve rilevanti funzioni nel diritto pubblico ungherese, soltanto che si pensi al fatto che i governi locali devono svolgere alcuni compiti che sono obbligatoriamente per loro

(1) Per una ricognizione del diritto delle autonomie territoriali nei paesi post-comunisti dell'Est europeo, v. R. SCARCIGLIA, *La forma di governo locale e la circolazione dei modelli nell'Europa centro-orientale*, in R. SCARCIGLIA, M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2001, p. 125 ss.; M.A. ORLANDI, *Transizione democratica, integrazione europea e decentramento nei paesi dell'Europa centro-orientale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, I, Napoli, Jovene, 2007, p. 573 ss.; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe. New Approaches to Decentralization*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2013. Ho già da qualche anno intrapreso questo percorso di ricerca: cfr. M. MAZZA, *Il diritto delle autonomie territoriali in Slovenia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1837 ss.; Id., *Il diritto degli enti territoriali in Polonia*, in *Quad. reg.*, 2008, p. 83 ss.; Id., *Il diritto delle amministrazioni locali in Estonia*, Napoli, Jovene, 2008.

(2) Nonché la correlata nozione della *local governance*.

stabiliti dallo Stato centrale, sulla base delle disposizioni costituzionali e legislative, ma possono altresì decidere di svolgere ogni altra funzione che non sia normativamente riservata alle autorità statali. In altri termini, il quadro delle competenze degli enti locali, inclusi quelli del livello della contea, è nell'ordinamento magiaro costituzionalmente aperto.

L'autonomia delle Contee³ è presidiata dalla Corte costituzionale, la quale ad esempio con le sentenze 55/1994 e 77/1995 ha statuito che il governo locale dispone di autonomia sul piano organizzativo e, inoltre, può adottare atti normativi generali nella forma dei regolamenti amministrativi⁴. Non sono mancate prese di posizione da parte dei giudici del contenzioso costituzionale anche in materia di classificazione sistematica dei poteri del governo locale. I giudici costituzionali ungheresi, con la decisione 77/1995, hanno affermato che il governo locale non rappresenta un vero e proprio contropotere rispetto al governo dello Stato centrale, ma neppure può essere compreso interamente nell'ambito del potere esecutivo e, in particolare, della pubblica amministrazione unitariamente intesa. Si tratta, invece – nell'opinione dei giudici delle leggi – di un potere non incluso nei classici rami del potere pubblico, con la conseguenza che i governi locali – comunali e di contea – non appartengono propriamente ad alcuno dei tre poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Detto altrimenti, per la Corte costituzionale ungherese i governi locali non costituiscono un quarto potere, ma sono comunque separati dai tre classici poteri dello Stato. In definitiva, nella pronuncia costituzionale in esame è stata sottolineata dalla Corte l'importanza fondamentale, per comprendere la natura giuridica degli enti locali, del concetto di autonomia, il quale consente per un verso di impedire che il potere esecutivo interferisca nella sfera dell'autonomia amministrativa e della potestà normativa

(3) Non diversamente da quella dei Comuni.

(4) Che nel sistema magiaro delle fonti del diritto hanno rango secondario, dopo le leggi sia ordinarie che organiche. Naturalmente, tanto i regolamenti amministrativi che le norme legislative (ordinarie e organiche) sono a loro volta soggette all'obbligo di conformità con le previsioni della Legge fondamentale (*id est*, della Carta costituzionale).

attribuita agli enti locali, mentre per altro verso vincola il potere legislativo a non oltrepassare i limiti che la Carta costituzionale pone in materia di autonomie locali rispetto alla potestà normativa primaria di cui è titolare il legislatore nazionale.

2. Dall'ordinamento magiaro prerivoluzionario ai consigli locali dell'epoca socialista e alle amministrazioni di contea dell'Ungheria post-comunista

Le amministrazioni di contea (o provinciali) hanno una tradizione consolidata nella storia costituzionale e amministrativa dell'Ungheria. Già nel 1867, le popolazioni locali eleggevano i propri esponenti politici nelle assemblee di comitato⁵ o contea⁶, i quali delegati poi ricevevano il mandato di rappresentare le comunità che li avevano eletti presso la Dieta. Nel periodo compreso fra gli anni settanta e ottanta del XIX secolo, furono adottate alcune leggi finalizzate a disciplinare le assemblee elettive di base, denominate assemblee di villaggio, nonché le assemblee parimenti elettive del gradino amministrativo di contea (*megye*).

Durante il periodo socialista, la condizione del governo locale era assai precaria. In Ungheria, furono istituiti i consigli, denominati anche *soviet* locali. Tali consigli non disponevano di alcuna autonomia nei confronti del potere centrale, il quale a sua volta era saldamente nelle mani del partito egemone, ossia del Partito comunista. In definitiva, vi erano formalmente organi locali dell'unitario potere statale socialista, ma essi altro non erano che (potenti) cinghie di trasmissione degli ordini politico-partitici dal centro alla periferia.

Vi sono stati ripetuti tentativi, soprattutto negli anni settanta del secolo scorso, di sopprimere le Contee per sostituirle con le Regioni⁷; tuttavia, tali iniziative non hanno avuto successo.

Nella prospettiva dell'ammissione dell'Ungheria all'Unione europea⁸,

(5) O *comitatus*, ungh. *vármegye*.

(6) Nell'Ungheria feudale le unità amministrative-territoriali di maggiore rilevanza erano, appunto, le contee.

(7) Si pensava, allora, ad un numero di enti regionali variabile da cinque a sette.

(8) L'adesione è datata 1° maggio 2004.

si è riproposto il dibattito nello Stato magiaro circa l'opportunità di creare le Regioni, sul modello prevalente accolto nei paesi dell'Europa occidentale. Con la risoluzione 35/1998 adottata dal Parlamento (monocamerale) ungherese sono state effettivamente istituite le Regioni, le quali però non costituiscono in alcun modo unità amministrative subnazionali, ma sono semplici enti pubblici con finalità di pianificazione territoriale di area vasta, di sviluppo regionale nonché di natura statistica. Ciò risulta all'evidenza, fra l'altro, per il fatto che le Regioni non sono enti costituzionali, poiché non sono contemplati sia dalla vecchia Costituzione del 1949, a più riprese modificata, sia dalla nuova Legge fondamentale in vigore del 1° gennaio 2012⁹. Inoltre, la

(9) A commento della Carta costituzionale ungherese (la cui trad. it., a cura di F.R. Dau, realizzata tenuto conto della traduzione effettuata privatamente – per conto del Dipartimento di Studi internazionali dell'Università Statale di Milano – dal dott. C. Preiner dell'Università di Napoli "L'Orientale", è disponibile dal 6 giugno 2012 nel sito Web "Diritto Pubblico dei paesi dell'Europa orientale-DIPEO", all'indirizzo <http://users.unimi.it/dirpubbesteuropa/>), v.: K. KOVÁCS, A.G. TÓTH, *Hungary's Constitutional Transformation*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 183 ss.; L. CSINK, B. SCHANDA, A.Z. VARGA (a cura di), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, prefaz. di A. JAKAB, Dublin, Clarus Press, 2012, ed ivi, *sub Appendix*, p. 296 ss., la trad. ingl. della vigente Legge fondamentale ungherese; A.G. TÓTH (a cura di), *A Constitution for a Disunited Nation. Hungary's New Fundamental Law*, Budapest, Central European University Press, 2012; R. TONIATTI, M. DANI (a cura di), *The Partisan Constitution – The Fundamental Law of Hungary and European Constitutional Culture* (in corso di pubblicazione); G. KOVÁCS, *Ungarns neue Verfassung – In Kraft 1. Januar 2012*, in *Osteuropa Recht*, 2011, p. 253 ss.; A. JAKAB, P. SONNEVEND, *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law*, 2012, p. 79 ss.; H. KÜPPER, *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien*, Frankfurt am Main, Lang, 2012; V. FICHTNER-FÜLÖP, *Einfluss des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in Ungarn*, Baden-Baden, Nomos, 2012, dove sono anche cenni alla nuova Costituzione magiara; P. APPELLE, *La loi fondamentale de la Hongrie*, in *Rev. adm.*, 2012, p. 129 ss.; A.E. COURRIER, *À propos des "événements politiques en Hongrie"...* *Quelques clés pour en comprendre le débat juridique*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 2012, p. 310 ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012 (ivi, a p. 175 ss., la trad. it. della L.f. ungherese del 25 aprile 2011); A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI, M. GANINO, *Governi e parlamenti nei paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 45 ss.; K. KELEMEN, *Una nuova Costituzione per l'Ungheria*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 681 ss. Un recente esame comparativo delle democrazie costituzionali dell'Europa centrale si trova nel saggio di A.G. TÓTH, *From Uneasy Compromises to Democratic Partnership: The Prospects of Central European*

circoscrizione amministrativa regionale non ha rilevanza autonoma, ma si limita a comprendere due o tre Contee, oltreché il territorio autonomo della capitale Budapest. In assenza di Regioni, si può quindi affermare che sono proprio le Contee a rappresentare in Ungheria la suddivisione amministrativa che ha le dimensioni sia territoriale che organizzativa e funzionale normalmente assegnate, nel contesto dei modelli di decentramento dell'Europa occidentale, a quella degli enti regionali.

Si è dovuto attendere la fase della transizione post-socialista per assistere alla creazione di autentici organi del potere locale¹⁰. Le principali fonti di ispirazione della nuova disciplina del governo locale nello Stato post-comunista magiaro furono la stessa tradizione storica nazionale dell'autogoverno decentrato¹¹ e, sotto il profilo delle fonti esterne, la Carta europea delle autonomie locali¹² approvata a Stra-

Constitutionalism, in *Acta Juridica Hungarica. Hungarian Journal of Legal Studies*, 2011, p. 220 ss., pubblicato con alcune modificazioni anche in *European Journal of Law Reform*, 2011, p. 80 ss. Infine, sulle modifiche costituzionali approvate dall'Assemblea nazionale ungherese in data 11 marzo 2013, v. C. PREINER, *Il Parlamento ungherese approva una controversa modifica alla Legge fondamentale*, nel website DIPEO *supra* citato (in questa stessa nota); K. KELEMEN, *A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law*, nel sito "Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa", all'indirizzo <http://diritticomparati.it> (parte I, doc. datato 20 marzo 2013, e parte II, doc. del 25 marzo 2013).

(10) Nel periodo compreso fra il 1950 e il 1990 le unità territoriali-amministrative di livello "intermedio" erano rappresentate – come si è detto nel testo – dai consigli o *soviet*, i quali eseguivano gli ordini provenienti dal vertice del sistema politico comunista; non di rado, i consigli/*soviet* agivano in modo arbitrario, "basandosi su relazioni personali e sulla corruzione": cfr. I. ILLÉS, *Ungheria*, in Comitato delle Regioni, *Preparativi per l'ampliamento dell'Unione europea: il decentramento nel primo gruppo di paesi candidati*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000, spec. p. 35. Ne deriva che la volontà manifestata dalla maggioranza degli ungheresi di mantenere le Contee anche dopo la conclusione della dominazione socialcomunista è stata prevalentemente fondata sulla tradizione storica pre-rivoluzionaria delle Contee ungheresi, con la conseguenza che in definitiva "gli sforzi di regionalizzazione del primo governo successivo al cambiamento politico sono falliti anche a causa dell'antica tradizione delle province" (così I. ILLÉS, *op. loc. ult. cit.*, il quale preferisce tradurre la parola ungherese *megye* con Provincia piuttosto che Contea).

(11) V. *supra*, in questo stesso par. 1.

(12) *European Charter of Local Self-Government*.

sburgo dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985, alla quale l'Ungheria ha aderito mediante un complesso *iter* procedurale conclusosi soltanto con la promulgazione della legge n. XV del 1997 approvata dal Parlamento di Budapest. Ben presto si decise di rinnovare il sistema di governo locale che era stato edificato in epoca socialista. Il fondamento costituzionale fu rappresentato dall'art. 44/C della Costituzione. Esso rinvia per la disciplina del governo locale ad una legge organica, per la cui approvazione viene dunque richiesta la maggioranza aggravata dei due terzi dei membri del Parlamento presenti. Una tale legge fu approvata subito dopo la "svolta" del 1989, mediante l'*Act* n. LXV del 1990 sul governo locale¹³. La Costituzione prevede, all'art. 42, il requisito dell'elezione diretta dei componenti del governo locale, sia esso relativo a villaggi, città, distretti, contee ovvero alla capitale Budapest. I governi territoriali decentrati devono, perciò, essere conformi ai principi della democrazia locale. Gli affari pubblici locali sono il campo d'azione dei governi decentrati, come stabilisce l'art. 42 della Costituzione e come viene precisato ulteriormente dal secondo comma dell'art. 1 della legge sul *local government*, dove si stabilisce che i compiti istituzionali dei governi locali riguardano l'erogazione dei servizi alla popolazione, l'esercizio dell'autorità pubblica a livello locale, nonché le questioni concernenti il personale amministrativo locale e la finanza locale. La democrazia locale, e in particolare l'eser-

(13) Si tratta del *Local Government Act* (ovvero la legge sui *local governments*). A commento, v.: I. VEREBELYI (a cura di), *Fundamental Acts on Local Self-Government in Hungary*, Budapest, Ministry of the Interior, 1990; Z. HERMANN, T.M. HORVÁTH, G. PÉTERI, G. UNGVÁRI, *Allocation of Local Functions: Criteria and Conditions, Analysis and Policy Proposals for Hungary*, Budapest, Open Society Institute/Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (OSI/FDICEE), 1997; K. DAVEY, *The Assignment of Competencies to Local Governments*, Nagykovácsí (Ungheria), Pontes (Local Government Know-How Program), 1998; ID., *Local Government Reform in Hungary*, Birmingham, Institute of Local Government della University of Birmingham; I. TEMESI, *Local Government in Hungary*, in T.M. HORVÁTH (a cura di), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative (OSI/LGI), 2000, p. 343 ss.; G. BALÁS, J. HEGEDŰS, *Local Self-Government and Decentralization in Hungary*, in *Local Self Government and Decentralization in South-East Europe* (atti del convegno di Zagabria, 6 aprile 2001), prefaz. di R. Pintar, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung (Zagreb Office), 2001, p. 37 ss.

cizio democratico dei poteri a livello locale, sono garantiti dal primo comma dell'art. 44 della Costituzione, il quale prevede due modalità fondamentali di manifestazione della volontà dei cittadini che fanno parte delle collettività territoriali decentrate. Per un verso, spetta alla popolazione locale l'elezione dei membri delle assemblee rappresentative dei Comuni, delle Contee e della capitale Budapest. Per altro verso, rimane disponibile la via del *referendum* locale, che può essere indetto per la decisione di questioni di particolare rilievo per la comunità locale. Ne deriva che, per le amministrazioni del livello di contea, viene esercitata dai cittadini residenti all'interno della circoscrizione della Contea sia la democrazia indiretta in modo continuativo¹⁴ che la democrazia diretta in maniera occasionale¹⁵. Come è stato precedentemente ricordato¹⁶, la Corte costituzionale dell'Ungheria ha affermato che il diritto all'autogoverno ha natura di diritto fondamentale, cosicché si può aggiungere che tale diritto si scompone in due elementi, vale a dire il diritto di eleggere i componenti delle assemblee rappresentative locali nonché il diritto ai *referendum* locali.

Dal punto di vista ordinamentale, i livelli di amministrazione decentrata sono (soltanto) due¹⁷. Al primo gradino vi sono le amministrazioni locali, differenziate in enti territoriali di base dei Comuni, delle Città, della Capitale e dei Distretti della Capitale. Al secondo livello di amministrazione decentrata sono istituite le Contee. Fra le collettività del primo livello e quelle del secondo gradino amministrativo non vi sono rapporti di natura gerarchica, il che significa in altre parole che le Contee non sono sovraordinate ai Municipi, ovvero che questi ultimi non si trovano in posizione sottordinata rispetto agli enti del livello di contea. Le relazioni fra Comuni e Contee devono uniformarsi al principio del coordinamento e della leale cooperazione, tenuto conto che i compiti istituzionali possono essere differenti ma gli interessi che le amministrazioni di primo e secondo livello devono

(14) Attraverso l'elezione periodica dei membri dei consigli di contea.

(15) Ossia, allorché venga organizzata una consultazione referendaria locale.

(16) Si veda *supra*, nel par. 1.

(17) C.d. *two-level system of local government*.

tutelare sono comunque convergenti¹⁸. Con specifico riguardo ai compiti, occorre d'altra parte evidenziare che le competenze delle Contee sono per certi versi (almeno potenzialmente) più estese di quelle dei Comuni, dal momento che la clausola residuale opera a favore (o, comunque, nella direzione) delle amministrazioni del livello di contea, nel senso che le funzioni che non sono normativamente attribuite ad un determinato gradino amministrativo sono da intendere devolute alla sfera della competenza delle Contee. La relazione di pariordinazione fra amministrazioni decentrate che sussiste fra i Comuni e le Contee si riproduce nel microcosmo dell'amministrazione territoriale rappresentata dalla capitale Budapest, disciplinata dalla legge n. XXIV del 1991¹⁹. Si tratta in quest'ultimo caso di un'amministrazione locale *sui generis*, la quale comprende sia il governo locale della Municipalità di Budapest che i governi locali dei distretti in cui è suddiviso il territorio della Capitale²⁰. Come si accennava poc'anzi, il governo locale municipale di Budapest e i governi locali distrettuali della Capitale cooperano fra di loro, senza che i secondi siano in alcun modo sottordinati rispetto al primo, il quale correlativamente non si trova dunque sovraordinato ai governi locali dei Distretti budapestini.

3. Posizione costituzionale degli enti del gradino amministrativo di contea nel quadro generale delle loro competenze istituzionali

Secondo l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale ungherese nella decisione 1/1993, la garanzia costituzionale del governo locale *ex* comma 1 dell'art. 44/A della Carta costituzionale riguarda direttamente la posizione istituzionale dei componenti degli organi elettivi

(18) Si veda, nella dottrina ungherese, E. BODNÁR, M. DEZSŐ, *The State and its Subdivisions*, in M. DEZSŐ (a cura di), *Constitutional Law in Hungary*, Alphen aan den Rijn (Paesi Bassi), Kluwer Law International, 2010, spec. p. 220.

(19) La legge è stata modificata nel 1994 e, quindi, inserita nella legge organica sul governo locale, della quale costituisce il capitolo VII. Sulle peculiarità dell'amministrazione locale di Budapest, cfr. G. DEMSZKY, *Perspectives on Budapest*, in J.D. KIMBALL (a cura di), *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute/Local Government and Public Service Reform Initiative (Ost/Lgi), 1998, p. 59 ss.

(20) I Distretti amministrativi di Budapest sono ventitré.

delle amministrazioni di contea²¹. Una prima importante riflessione va fatta con riguardo al potere deliberativo degli organi delle Contee, i quali adottano le decisioni in modo indipendente, con la garanzia rappresentata dal fatto che le decisioni stesse possono essere contestate davanti all'autorità giudiziaria unicamente sotto il profilo della legittimità, fatta salva dunque la sfera intangibile della discrezionalità degli amministratori di contea. In secondo luogo, le Contee possono disporre in ordine all'utilizzazione del proprio patrimonio immobiliare, come anche delle risorse economiche che derivano dal prelievo fiscale. In terzo luogo, non sono precluse alle amministrazioni del livello di contea le iniziative di natura imprenditoriale, mediante la creazione di società commerciali controllate dall'ente pubblico. In quarto luogo, tra i principi fondamentali del governo locale di contea vi è la garanzia per gli enti decentrati di disporre delle risorse economiche necessarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali, sia attraverso la previsione di risorse proprie che (in ogni caso) mediante trasferimenti statali disposti dalle autorità centrali. In quinto luogo, va osservato che i governi territoriali del livello di contea hanno poteri in materia di determinazione delle tipologie e delle aliquote relative ad alcune forme di tassazione, fermo restando naturalmente il quadro generale fiscale stabilito dalle leggi nazionali. In particolare, il riferimento alle "tipologie" (o categorie) delle forme di tassazione è espressamente contenuto nell'art. 44/A(1) della Costituzione, e riguarda i tributi propri delle Contee; ad esempio, la tassazione dell'attività d'impresa, che compete alle amministrazioni territoriali decentrate di livello "intermedio". In sesto luogo, emerge la capacità dell'ente del gradino amministrativo di contea di dettare le regole per il proprio funzionamento interno, nel senso che le Contee stabiliscono sia le regole di procedura dell'assemblea di contea che le norme regolamentari di organizzazione dell'ente; anche in questo caso, peraltro, la potestà regolamentare e/o (auto-)organizzativa dell'amministrazione di contea deve essere esercitata in armonia con le norme di rango

(21) La medesima considerazione vale, *mutatis mutandis*, per i membri delle assemblee elettive comunali, nonché delle peculiari assemblee elettive della capitale Budapest e dei Distretti budapestini (v. *supra*, quanto è stato detto nel par. precedente).

superiore, e quindi sia con la Costituzione che con le leggi nazionali. In settimo luogo, le Contee hanno facoltà di presentare proposte di provvedimenti la cui adozione spetta alle autorità centrali ma che riguardano direttamente i diritti e/o gli interessi delle popolazioni locali comprese nella rispettiva circoscrizione amministrativa. In ottavo luogo, le Contee dispongono di propri simboli ed emblemi, potendo anche attribuire a singoli cittadini, enti o società riconoscimenti o titoli onorifici di rilevanza locale. Da ultimo, non si dimentichi che le amministrazioni del livello di contea dell'Ungheria possono sia dare vita a forme associative che raggruppano gli enti di contea magiari ovvero anche gli enti locali in generale, e quindi pure le amministrazioni comunali, sia allacciare relazioni transfrontaliere con le Contee/Province (o enti assimilati) di altri paesi; le Contee ungheresi hanno, altresì, la possibilità di entrare a fare parte di associazioni internazionali cui aderiscono amministrazioni di contea o provinciali (ovvero, comunque, enti locali) di una pluralità di Stati nazionali²².

La decisione 4/1993 emanata dalla Corte costituzionale ha cercato di fare chiarezza intorno al significato da attribuire all'art. 44/C della Costituzione, nel quale si prevede che una legge approvata a maggioranza dei due terzi²³ può introdurre limitazioni rispetto alla sfera dei diritti fondamentali concernenti il governo locale (comunale e) di contea. La disposizione costituzionale indica che il solo ambito dei diritti fondamentali relativi al governo di contea non può essere inciso mediante le previsioni di una legge ordinaria, non invece che non si possano avere leggi ordinarie che modificano l'assetto di materie che, pur riguardando il governo di contea, non rivestono tuttavia il carattere della fundamentalità. Vi sono, infatti, settori della normativa sulle Contee che non sono riconducibili al sistema delle garanzie dei diritti fondamentali all'autogoverno, come avviene per alcuni aspetti concernenti le funzioni e le competenze delle amministrazioni di contea. In questi casi, poiché la materia è originariamente disciplinata

(22) Senza distinzione, da questo punto di vista, fra Stati membri di una Federazione e Stati regionali.

(23) Vale a dire, una legge organica.

mediante legge ordinaria, ben potrà una legge collocata sullo stesso livello nella gerarchia delle fonti del diritto²⁴ innovare la materia. La previsione costituzionale ora in esame si riferisce, dunque, unicamente alle ipotesi in cui si è in presenza di diritti fondamentali del governo locale, ossia di diritti che sono stati precedentemente contemplati dalla stessa Carta costituzionale ovvero comunque da una legge approvata con la maggioranza rinforzata di due terzi. Soltanto in questi casi ogni modificazione andrà adottata necessariamente mediante una c.d. *two-thirds law*. Nel ragionamento della Corte costituzionale è rilevante, per comprendere esattamente la portata dell'art. 44/C della Costituzione, la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 43 della medesima Carta costituzionale. In particolare, quest'ultima disposizione costituzionale rinvia per la determinazione concreta dei diritti e dei doveri dei governi locali di contea ad una o più leggi di successiva emanazione. Ne discende, secondo l'opinione manifestata dai giudici magiari della legittimità costituzionale nella decisione 4/1993, che ben può una legge ordinaria essere adottata per implementare le previsioni costituzionali in tema di governo locale di contea, con la conseguenza ultima che una legge ordinaria può integrare nel dettaglio le statuizioni di cui alla legge sul governo locale (*Local Government Act*) adottata nel 1990 con la maggioranza aggravata dei due terzi e che, dunque, una successiva legge ordinaria mentre non può modificare la legge sul governo locale ha invece la forza per innovare, sostituire, abrogare, ecc., le disposizioni contemplate dalla legge ordinaria che stabilisce norme di dettaglio. In conclusione, le norme sul governo locale di contea sono di rango sia costituzionale che legislativo, e queste ultime possono essere introdotte tanto mediante leggi organiche quanto attraverso leggi ordinarie, dalla quale cosa discende il differenziato regime di modificabilità nel tempo delle norme primarie (contenute in *ordinary laws*²⁵ oppure *two-thirds laws*) sui *local governments* del livello amministrativo di contea.

(24) Su questo tema, sia consentito rinviare a M. MAZZA, *Il sistema delle fonti del diritto*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 41 ss.

(25) Approvate a maggioranza semplice.

4. I governi del rango amministrativo di contea in azione: esame delle funzioni e dei poteri

Già si è detto innanzi²⁶ che la nuova legge organica sul governo locale del 1990, voltando pagina rispetto al passato socialista, ha definito con ampiezza le funzioni istituzionali dei governi locali, di livello sia municipale che di contea. Le funzioni in esame sono aggregabili all'interno di due tipologie fondamentali. Per un verso, vi sono le funzioni che vengono esercitate obbligatoriamente dalle amministrazioni di contea, sulla base di disposizioni approvate di volta in volta dal Parlamento nazionale nonché in attuazione delle previsioni sia costituzionali che della legge organica sulle collettività territoriali decentrate. In ogni caso, con il provvedimento legislativo che impone alle amministrazioni del livello di contea l'esercizio di determinate competenze devono essere attribuiti alle amministrazioni medesime non soltanto i poteri correlativi ma, soprattutto, le risorse economiche necessarie per l'espletamento dei compiti istituzionali assegnati dalla legge. Per altro verso, nulla esclude che le Contee²⁷ deliberino altresì di svolgere compiti ulteriori, i quali dunque configurano la tipologia delle funzioni opzionali. In questi casi, è necessario da un lato che non sussistano divieti (espresi o impliciti) contenuti in provvedimenti legislativi, nonché dall'altro lato resta fermo che l'assunzione di funzioni istituzionali opzionali non può in alcun modo consentire all'amministrazione di contea di sottrarsi al dovere di svolgere le funzioni istituzionali che viceversa sono obbligatorie.

La ripartizione delle competenze fra amministrazioni municipali e di contea non ha un preciso ancoraggio costituzionale. Questo perché i diritti fondamentali all'autogoverno sono, nel dettato costituzionale, identici per gli enti locali comunali e per quelli del livello di contea, mentre così non è per i doveri istituzionali, la cui concreta individuazione spetta perciò al legislatore nazionale. Ne è derivato un sistema complesso e articolato di governo locale del livello di contea che prevede compiti più ampi per alcune Contee rispetto ad altre, in funzione

(26) Nel par. 2.

(27) Come anche, del resto, il livello amministrativo di base, ossia i Comuni.

di parametri quali la consistenza demografica della popolazione residente nelle diciannove circoscrizioni amministrative di contea nonché del livello medio della condizione socioeconomica della popolazione medesima²⁸.

Il disegno istituzionale in materia di riparto competenziale trova il suo principale fondamento nella legge organica sul governo locale del 1990. Si tratta, peraltro, di un provvedimento legislativo non esaustivo, nel senso che la sua integrazione spetta al legislatore nazionale, che può intervenire sia mediante leggi organiche di modificazione del *Local Government Act*²⁹ che attraverso leggi ordinarie finalizzate al completamento con disposizioni di dettaglio delle previsioni contenute nelle leggi organiche, ovviamente in conformità altresì con le statuizioni di rango costituzionale. In relazione alle competenze delle Contee, esse sono individuate per così dire a ritaglio delle competenze attribuite alle amministrazioni comunali. Importante è, in particolare, la previsione di cui al quarto comma dell'art. 8 della legge organica sul governo locale, dove sono elencate le principali competenze attribuite ai Comuni. Esse consistono, fra l'altro, nei servizi pubblici di distribuzione dell'acqua potabile, di manutenzione delle strade comunali e dei cimiteri locali, nonché nell'erogazione in favore della popolazione locale dei servizi riguardanti gli asili nido e le scuole per l'insegnamento primario. Sono devolute alle amministrazioni municipali anche funzioni concernenti l'assistenza sanitaria di base e la concessione di sussidi economici in favore di cittadini che si trovano in condizioni svantaggiate. Le funzioni non comprese in questa elencazione possono essere esercitate dalle amministrazioni di contea, a condizione peraltro che le amministrazioni comunali non abbiano optato per l'esercizio di ulteriori competenze su base volontaria. Ne risulta una tendenziale preferenza per l'assegnazione delle funzioni al livello amministrativo (o di governo locale) più vicino al cittadino,

(28) Gli stessi profili di differenziazione delle funzioni attribuite dal legislatore nazionale si riscontrano fra le varie amministrazioni comunali, come anche fra le amministrazioni distrettuali costituite nella capitale Budapest.

(29) Si veda *infra*, nel par. 8, a proposito delle innovazioni introdotte nel 2011 alle leggi organiche sul governo locale del 1990.

vale a dire il Comune. Le competenze delle Contee sono, quindi, limitate in primo luogo dalle attribuzioni delle amministrazioni comunali. In definitiva, il sistema ungherese degli enti locali è congegnato sul piano istituzionale in una maniera tale che per conoscere le competenze delle Contee bisogna in primo luogo tenere presente le competenze assegnate, su base obbligatoria o anche a seguito di una scelta volontaria (c.d. opzione), alle amministrazioni locali di base, ossia ai Comuni.

Non tutte le competenze delle Contee discendono, peraltro, dalle previsioni della legge organica sul governo locale, in quanto la legge del Parlamento può disporre l'assegnazione in via obbligatoria di specifiche funzioni alla competenza degli enti di governo locale del livello "intermedio", oppure anche soltanto ad alcuni di essi ovvero in relazione unicamente ad una parte dell'intero territorio che ricade nella circoscrizione dell'amministrazione di contea. L'insieme combinato di queste disposizioni può condurre alla conseguenza che ad esempio l'amministrazione municipale di una città che ha dimensioni ragguardevoli quanto a popolazione, reddito medio, ecc., ha normalmente una serie di funzioni molto superiori a quelle attribuite ad un Comune di taglia media e, soprattutto, piccola, mentre d'altro canto le competenze dell'amministrazione cittadina in questione saranno pari ovvero anche superiori, in relazione specialmente al livello della spesa, di quelle devolute ad una Contea di medio-grande estensione³⁰.

Molto interessante è la ricostruzione che la giurisprudenza costituzionale ha effettuato in relazione al riparto delle competenze amministrative nell'ambito della capitale Budapest. Con la sentenza 56/1996, la Corte costituzionale ha affermato l'esistenza di un parallelismo fra le amministrazioni di contea e quelle comunali, da un lato, e, dall'altro lato, fra l'amministrazione della Capitale e quelle dei Distretti amministrativi nei quali è suddivisa la circoscrizione amministrativa di Budapest. In particolare, secondo i giudici della legittimità costituzio-

(30) Queste implicazioni del riparto flessibile di competenze fra il livello amministrativo di contea e quello sottostante comunale sono efficacemente illustrate da E. BODNÁR, M. DEZSÓ, *The State and its Subdivisions*, in M. DEZSÓ (a cura di), *Constitutional Law in Hungary*, cit., p. 225.

nale il riparto delle competenze che vale fra Contee e Comuni si trova replicato sul piano dei rapporti fra l'amministrazione di Budapest Capitale e le amministrazioni locali create al livello dei Distretti budapestini³¹. La conseguenza è che, fra l'altro, l'amministrazione della Capitale ha la titolarità di funzioni sia obbligatorie che facoltative, così come avviene per le Contee, e che inoltre le funzioni dell'amministrazione della Capitale si possono estendere sia all'intero territorio di Budapest che ad una parte soltanto di esso, in quest'ultimo caso dunque in modo trasversale rispetto alle circoscrizioni amministrative del livello distrettuale.

Infine, in casi eccezionali legati in particolare alle esigenze della difesa nazionale ovvero al verificarsi di disastri naturali con le correlate necessità di soccorso alle popolazioni locali, il presidente dell'Assemblea di contea³², non diversamente da quanto avviene per il sindaco di ogni Comune e per il sindaco della capitale Budapest, possono diventare titolari, in forza di una legge approvata dal Parlamento nazionale oppure di un decreto governativo adottato in forza della legge di autorizzazione, di speciali funzioni e poteri che rendono i soggetti istituzionali appena menzionati una sorta di collaboratore atipico nell'esercizio dei compiti istituzionali assegnati alla pubblica amministrazione di livello nazionale. Si tratta, comunque, di funzioni aggiuntive, le quali non esonerano il titolare della carica di presidente del Consiglio di contea³³ dall'assolvimento delle funzioni ordinariamente riconosciute alla carica medesima.

5. Il diritto elettorale di contea nell'ottica della trasformazione del sistema istituzionale costituzionale

Le formule elettorali utilizzate per la designazione degli organi degli enti locali sono differenziate. Nei Comuni di minore dimensione,

(31) Nella circoscrizione amministrativa della capitale ungherese è stata realizzata, in altri termini, una peculiare variante del *two-tier system of local governments*.

(32) Il quale viene eletto al proprio interno dai componenti del Consiglio di contea, per la durata di cinque anni.

(33) Come anche il sindaco di qualsiasi Comune ovvero della capitale.

con popolazione residente che non supera i diecimila abitanti, viene adottata la formula elettorale maggioritaria con il sistema *plurality*; nelle altre amministrazioni municipali la formula elettorale è mista, con una prevalenza degli elementi propri del modello proporzionale. Con riguardo alle amministrazioni di contea, alle quali da questo punto di vista è equiparata l'amministrazione della capitale Budapest, la formula elettorale è quella proporzionale³⁴. Il diritto elettorale comunale e di contea ungherese ha conosciuto dopo la fine della dominazione comunista di matrice sovietica una interessante evoluzione. In una prima fase della transizione post-socialista, negli anni dal 1989 al 1990, le elezioni locali erano sia dirette che indirette. In particolare, venivano eletti direttamente dalle popolazioni residenti nelle rispettive circoscrizioni amministrative sia i componenti delle assemblee municipali sia i sindaci dei Comuni di minore dimensione. Diverso era il modello elettorale adottato per i Comuni più grandi, nonché per le Contee e la capitale Budapest, nel senso che in questa seconda categoria di enti territoriali le elezioni erano indirette. Ciò significa che, per un verso, i sindaci dei Comuni di maggiore dimensione erano designati dai rispettivi consigli municipali, nonché per altro verso che i membri delle assemblee di contea venivano eletti dai membri dei consigli comunali compresi nella circoscrizione provinciale³⁵. Il sistema elettorale degli enti locali è stato semplificato nel 1994, mediante l'introduzione dell'elezione diretta per gli organi delle amministrazioni territoriali decentrate. Ne discende che attualmente tutti i sindaci, i consigli comunali e le assemblee di contea sono eletti direttamente dalla popolazione residente nelle rispettive circoscrizioni elettorali, con votazione ad un solo turno e senza che sia stabilita una soglia minima di affluenza alle urne da parte degli aventi diritto al voto. Le innovazioni della legislazione elettorale comunale e di contea sono state accompagnate da modificazioni, anch'esse approvate nel 1994, delle corrispondenti norme costituzionali. Il primo comma dell'art. 71

(34) Per la precisione, si tratta di una formula elettorale proporzionale con voto di lista.

(35) Quanto al sindaco della capitale, anch'egli era eletto dai componenti del Consiglio municipale budapestino.

della Costituzione è stato, così, emendato in modo da disporre che gli elettori locali votano per la scelta dei componenti delle assemblee sia comunali che di contea, come anche dell'Assemblea municipale di Budapest, e inoltre per la designazione dei sindaci dei Comuni e del sindaco della capitale. L'indizione delle elezioni comunali, di contea e per l'amministrazione municipale della capitale spetta al Presidente della Repubblica, il quale peraltro deve tenere conto dei vincoli temporali stabiliti dal secondo comma dell'art. 44 della Carta costituzionale, dove si stabilisce che le consultazioni elettorali per la designazione dei componenti degli organi dei governi locali si tengono nel mese di ottobre, a distanza di quattro anni dalla precedente elezione locale³⁶.

6. Le relazioni istituzionali delle Contee con organi e uffici dello Stato

L'autonomia delle amministrazioni del livello "intermedio" è espressamente garantita sul piano costituzionale e della legislazione organica, ma ciò certamente non esclude che vi siano relazioni fra le Contee, da un lato, e, dall'altro lato, le più importanti istituzioni del diritto pubblico magiaro, vale a dire il Parlamento, il Capo dello Stato, l'Esecutivo nazionale, l'Ufficio statale di revisione dei conti (*State Audit Office*, SAO) e gli organi dell'amministrazione statale operanti al livello di contea.

In primo luogo, fra i diritti fondamentali del governo locale di contea vi è la possibilità per l'assemblea elettiva di contea di chiedere all'amministrazione statale, di livello corrispondente ovvero superiore, un parere preventivo circa la legittimità di un provvedimento che la Contea intende adottare, ovvero comunque di ottenere dall'amministrazione statale la trasmissione di dati e/o informazioni che sono necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle Contee. L'amministrazione statale (periferica o anche centrale) cui è indirizzata la richiesta formulata dall'assemblea elettiva di contea, la quale

(36) Diversamente detto, la durata del mandato dei consiglieri comunali, di contea e della capitale Budapest, come anche dei sindaci dei Comuni e del sindaco della capitale, è (ordinariamente, fatta salva l'eventualità delle elezioni anticipate) di quattro anni.

può inoltrare la domanda anche per il tramite dell'associazione delle amministrazioni di contea, è tenuta a fornire una risposta non meramente interlocutoria³⁷ entro il termine massimo di trenta giorni dalla ricezione della richiesta medesima.

In secondo luogo, spiccano i rapporti fra Parlamento nazionale e governi locali di contea, nel senso che è il potere legislativo a determinare le caratteristiche istituzionali delle amministrazioni del livello di contea. Basti pensare che lo *status* giuridico sia dei governi di contea che dei componenti delle assemblee elettive di contea viene stabilito mediante legge del Parlamento di Budapest. Ugualmente compete all'Assemblea parlamentare nazionale fissare le regole per le elezioni di contea, nonché i compiti istituzionali c.d. obbligatori degli organi delle amministrazioni di contea, vale a dire le funzioni che essi sono tenuti in ogni caso a svolgere, indipendentemente dalla richiesta da parte delle Contee di svolgere eventuali funzioni facoltative³⁸. Ancora la legge nazionale disciplina i principi fondamentali concernenti la finanza locale, con riguardo sia alle risorse economiche assegnate ai governi territoriali del gradino amministrativo di contea che agli aspetti essenziali del *management* finanziario³⁹. Sul piano organizzativo, è sempre la legge nazionale che stabilisce il numero dei seggi assegnati a ciascuno dei consigli di contea, ed è parimenti il Parlamento a definire in maniera vincolante la denominazione delle varie Contee⁴⁰. L'Assemblea parlamentare di Budapest esercita, infine, un controllo generale sulle attività delle amministrazioni di contea, fino al punto che può determinare lo scioglimento delle assemblee elettive delle Contee in ipotesi di comportamenti dei governi di contea che si pongono in contrasto con le norme costituzionali sul funzionamento degli enti territoriali locali.

(37) Vale a dire, una *substantive response*.

(38) Cfr. quanto detto *supra*, par. 4.

(39) V. più ampiamente *infra*, par. 7.

(40) Nonché i territori compresi in ognuna delle circoscrizioni amministrative di contea.

In terzo luogo, con riguardo ai rapporti fra i governi locali del livello di contea e il Presidente della Repubblica, essi rilevano nel senso che se il Parlamento nazionale ha disposto lo scioglimento di un'assemblea elettiva di contea per comportamenti anticostituzionali, è compito del Capo dello Stato provvedere alla designazione di un Commissario della Repubblica che ha l'incarico di assicurare mediante una guida unitaria la continuità dell'azione amministrativa dell'ente territoriale di contea fino allo svolgimento delle elezioni per la designazione dei componenti della nuova assemblea rappresentativa di contea.

In quarto luogo, la gestione dei rapporti fra il Governo centrale e le amministrazioni di contea viene assegnata, a livello dello Stato centrale, al Ministero per il governo locale, il quale si avvale per lo svolgimento dei relativi compiti istituzionali degli uffici amministrativi statali di contea. Questi ultimi hanno notevole importanza nel diritto ungherese degli enti locali, poiché esercitano un esteso controllo sulle amministrazioni di contea. Si tratta, in particolare, di organi dell'amministrazione statale costituiti al gradino amministrativo di contea, i quali esaminano la conformità alla Carta costituzionale ed alle leggi nazionali degli atti adottati dalle assemblee elettive di contea, come anche dai presidenti delle assemblee medesime ovvero da eventuali comitati creati all'interno dei consigli di contea. In prima battuta, qualora gli uffici amministrativi statali di contea riscontrino la presenza di elementi di illegittimità in una deliberazione degli organi della Contea, essi richiedono alla Contea medesima di procedere alla rettificazione dell'atto viziato, entro un termine massimo stabilito dall'ufficio amministrativo statale di contea competente per territorio. Qualora la richiesta, che deve essere formulata dal capo dell'ufficio amministrativo di contea, non venga positivamente accolta dall'amministrazione di contea prima della scadenza prefissata, il capo dell'ufficio amministrativo di contea dispone di rilevanti poteri, dal momento che può proporre il ricorso alla Corte costituzionale mediante il quale chiedere ai giudici del contenzioso costituzionale l'annullamento dell'atto incostituzionale ovvero presentare il ricorso giudiziario al tribunale ordinario⁴¹ per

(41) L'ordinamento ungherese non contempla la giurisdizione amministrativa separata.

far valere la (pretesa) illegittimità dell'atto o comportamento impugnato. In ogni caso, il capo dell'ufficio amministrativo di contea può⁴² contestare la legittimità ma non invece l'opportunità della deliberazione adottata dagli organi dell'amministrazione di contea; in altre parole, viene fatta integralmente salva la sfera della potestà discrezionale dell'ente territoriale decentrato del livello di contea. La Corte costituzionale, con la decisione 53/1995, ha affermato che la limitazione del controllo giudiziario su deliberazioni e atti del governo di contea per i soli motivi di legittimità, e non invece relativamente al merito del provvedimento amministrativo, costituisce per il governo di contea un vero e proprio diritto fondamentale costituzionalmente garantito.

Oltre a questa competenza per così dire verticale del Ministro per il governo locale, che si esplica attraverso l'operato degli uffici amministrativi di contea, vi è anche una competenza che si può dire orizzontale del *Minister of Local Government*, la quale riguarda i rapporti fra il Ministro con delega al governo locale, da un lato, e, dall'altro lato, il Governo nazionale, il Parlamento e il Presidente della Repubblica. Rileva in particolare, sotto questo profilo, il fatto che gli atti e i provvedimenti delle massime autorità nazionali che riguardano le amministrazioni locali del livello di contea sono adottati a seguito dell'attività istruttoria svolta dagli uffici centrali del Ministero per il governo locale.

7. La disciplina dell'autonomia finanziaria delle Contee

Una garanzia essenziale per l'autonomia delle Contee è rappresentata dalla possibilità di potere disporre di adeguate risorse economiche⁴³; come ha affermato la Corte costituzionale ungherese nella decisione 67/1991, l'autonomia amministrativa degli enti locali, incluse le

Si veda P. OROS, *The Enforcement of Administrative Decisions in Hungary*, in *European Public Law*, 3, 2002, p. 315 ss.; nella nostra dottrina, cfr. V. MISCIA, *Il potere giudiziario*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., p. 101 ss.

(42) Anzi, più propriamente *deve*, trattandosi di potere-dovere.

(43) Per gli aspetti concernenti la finanza pubblica, v. A. TARZIA, *La Costituzione finanziaria*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., p. 141 ss.

amministrazioni locali del livello di contea, sussiste se è assicurata parallelamente agli enti medesimi una condizione di indipendenza finanziaria⁴⁴.

Fra gli aspetti di maggiore rilevanza vi è la questione relativa alla proprietà delle amministrazioni di contea. Non vi è dubbio che tali proprietà siano garantite sul piano costituzionale, secondo le previsioni del secondo comma dell'art. 12 che fa espresso riferimento alla proprietà dei governi locali. Tuttavia, occorre inquadrare quest'ultima norma nel sistema costituzionale post-comunista. L'art. 13 della Carta costituzionale enuncia il principio per il quale lo Stato protegge il diritto di proprietà. Il primo comma dell'art. 9 precisa che la proprietà è sia pubblica che privata, e che nell'economia di mercato dell'Ungheria post-socialista le diverse forme di proprietà ricevono uguale considerazione e protezione da parte delle autorità pubbliche, secondo le previsioni della legge. Ne discende, nel complesso, che la proprietà degli enti locali in generale e delle amministrazioni di contea in particolare è sicuramente tutelata dalla legge, ma su un piano di parità con le altre forme di appartenenza dei beni. In altri termini, la proprietà delle Contee non fruisce *ex art. 12, comma 2, della Costituzione* di uno statuto speciale o privilegiato rispetto a quello contemplato per gli altri beni. D'altro canto, le amministrazioni di contea sono qualificabili come nuovi soggetti che possono legalmente essere proprietari di beni. Durante il periodo socialista, gli antecedenti storici delle amministrazioni di contea, vale a dire i consigli locali⁴⁵, non erano

(44) Sulle relazioni intergovernative di natura finanziaria nell'ordinamento ungherese, cfr. Á. SZALAI, F. ZAY, M. HÓGYE, I. BARATI, Á. BERCZIK, *Local Government Budgeting: Hungary*, in M. HÓGYE (a cura di), *Local Government Budgeting*, Budapest, Open Society Institute/Local Government and Public Service reform Initiative (OSI/LGI), 2002, p. 329 ss.; K. DAVEY, *Structures and Competences. The Institutional Context of Local Government Finance*, Nagykovácsi (Ungheria), Pontes (Local Government Know-How Program), 1998; K. DAVEY, G. PÉTERI, *Local Government Finances: Options for Reforms*, Nagykovácsi (Ungheria), Pontes (Local Government Know-How Programme), 1998; T. HORVÁTH, *Institutional Changes for the Reform of Transfers*, Nagykovácsi (Ungheria), Pontes (Local Government Know-How Program), 1998; R. BIRD, C. WALLICH, *Financing Local Government in Hungary*, Washington (DC), The World Bank, 1992; Ministry of Finance, *Finances of Local Self Governments – Local Taxes*, Budapest, 1991 (*Public Finance in Hungary*, n. 77).

(45) V. *supra*, par. 2.

titolari di un diritto di proprietà sui beni che utilizzavano, ma di un più limitato diritto di gestione operativa. Nella fase della transizione dal modello socialista a quello post-socialista, la Corte costituzionale magiara ha avuto occasione di affermare che non si è verificata alcuna successione automatica nella proprietà dei beni, e che dunque spetta allo Stato disporre mediante legge del Parlamento nazionale in ordine all'eventuale trasferimento di beni dalla proprietà pubblica statale a quella degli enti territoriali decentrati, tanto del livello di base quanto del livello di contea.

8. La sostanziale continuità dell'assetto istituzionale delle Contee dopo l'entrata in vigore della nuova Legge fondamentale

La Legge fondamentale ungherese del 2011 (in vigore dall'inizio del 2012) non ha apportato significativi cambiamenti al regime previgente in materia di governo locale (comunale e) di contea⁴⁶. L'art. F, comma 2, L.f. 2012 pone innanzi tutto l'importante garanzia costituzionale delle Contee, che sono espressamente menzionate nella detta disposizione⁴⁷ fra gli enti locali, e precisamente in relazione al livello amministrativo "intermedio". Rimane invariato, inoltre, il rinvio operato dalla disciplina costituzionale alle norme della legge organica⁴⁸, che

(46) Si vedano, nella comparazione con quanto è stato detto nei paragrafi precedenti, le previsioni contenute negli artt. F (*sub Foundation*) e 31-35 (*sub The State, Local Governments*) dell'attuale Legge fondamentale dell'Ungheria. Nella letteratura magiara, v. A. PATYI, *Local Government*, in L. CSINK, B. SCHANDA, A.Z. VARGA (a cura di), *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, cit., p. 219 ss. Nella nostra dottrina, cfr. le valutazioni di A. DI GREGORIO, *La Costituzione ungherese del 25 aprile 2011: è davvero tutto così nuovo? Qualche osservazione in libertà, working paper* pubblicato nel website "Diritto Pubblico dei paesi dell'Europa orientale (DIPEO)", disponibile all'indirizzo Internet <http://users.unimi.it/dirpubbesteuropa> (doc. datato 9 luglio 2011). Secondo S. BOTTONI, *L'orgoglio ferito di Budapest*, in *East. Riv. europea di geopolitica*, aprile 2012, spec. p. 118, "nel gennaio 2012 è stata varata una nuova legge fondamentale che, se riflette nel preambolo un'ispirazione conservatrice (con i riferimenti alla patria, ai valori culturali cristiani, alla famiglia e al matrimonio), ricalca quasi interamente la Costituzione emendata durante la transizione politica, nel 1989". In particolare, sul decentramento politico-amministrativo, v. E. BERTOLINI, *Il governo locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, cit., p. 129 ss.

(47) Dedicata alle suddivisioni territoriali dell'Ungheria, mentre il primo comma dell'art. F ha riguardo allo *status* costituzionale della capitale Budapest.

(48) V. art. 31, comma 3, L.f. 2012.

nel nuovo sistema istituzionale prende il nome di legge cardinale. Accanto al *referendum* locale⁴⁹, vengono enunciati i poteri degli organi degli enti territoriali di contea di adottare ordinanze e decreti⁵⁰, al fine di esercitare le correlative funzioni e competenze che riguardano, in particolare, i beni di proprietà dell'ente decentrato di livello amministrativo "intermedio"⁵¹, la determinazione dei tributi di competenza delle Contee⁵², l'organizzazione interna dell'ente territoriale di contea⁵³, la richiesta di informazioni, dati e consulenza alle autorità statali (sia centrali che periferiche)⁵⁴ e la possibilità di aderire ad associazioni sia nazionali che internazionali degli enti locali (intermedi) nonché di svolgere attività di cooperazione transfrontaliera o interterritoriale con amministrazioni locali di contea o provinciali di paesi stranieri⁵⁵. L'elencazione, peraltro, non è esaustiva, dal momento che la lett. *D*) del primo comma dell'art. 32 della Legge fondamentale del 2012 stabilisce che ulteriori competenze possono essere attribuite dalla legge nazionale agli enti locali, con il corrispondente ampliamento della sfera della responsabilità delle amministrazioni territoriali decentrate. Le Contee dispongono di un'assemblea elettiva che prende (*recte*, mantiene) la denominazione di Consiglio di Contea, il cui Presidente non è eletto direttamente dalla popolazione locale (come avviene per il sindaco del Comune) ma dai componenti del Consiglio di contea⁵⁶. I componenti del Consiglio di contea si riuniscono per la prima volta non più tardi di quindici giorni dopo lo svolgimento delle elezioni locali. I consiglieri di Contea, quanto alla "forma di governo" delle

(49) Contemplato dal secondo comma dell'art. 31 della nuova Legge fondamentale.

(50) Cfr. art. 32, comma 1, lett. *a*)-*b*), L.f.

(51) Si veda la lett. *e*) del primo comma dell'art. 32 L.f.

(52) Incluse le relative aliquote, nei limiti fissati dalla legge nazionale: v. art. 32, comma 1, lett. *b*), L.f.

(53) Cfr. l'art. 32, comma 1, lett. *d*), L.f.

(54) Secondo quanto dispone la lett. *f*) del primo comma dell'art. 32 L.f.

(55) Cfr. in tal senso l'art. 32, comma 1, lett. *k*), L.f.

(56) V. il secondo comma dell'art. 33 della vigente Legge fondamentale. La soluzione, come si è visto in precedenza (v. *supra*, par. 5), non era difforme nel vigore della Costituzione del 1949, così come riformata dopo il 1989 e, in particolare, nel 1994.

contee, possono votare lo scioglimento del Consiglio, con votazione a maggioranza assoluta. In ogni caso, lo scioglimento anticipato del Consiglio non può essere deliberato nei sei mesi successivi alle elezioni locali e neppure dopo il 1° ottobre dell'anno precedente a quello nel quale avranno luogo le elezioni per il rinnovo dei consigli di contea. Le sedute del Consiglio di Contea sono valide se è presente la metà dei membri del Consiglio, mentre le decisioni – salvo naturalmente i casi in cui sia richiesta una maggioranza aggravata (come si è appena visto sopra, ciò si verifica ad esempio per lo scioglimento anticipato del Consiglio di Contea) – sono adottate a maggioranza dei presenti. Le riunioni consiliari di contea debbono essere non meno di sei all'anno, fermo restando che ulteriori convocazioni possono essere richieste da almeno un quarto dei componenti del Consiglio di Contea. Le elezioni per la designazione dei componenti degli organi degli enti locali, e quindi dei consigli di contea, si svolgono con cadenza quinquennale, secondo le regole stabilite con legge cardinale⁵⁷. Le competenze delle Contee si distinguono tuttora in obbligatorie e facoltative, con la precisazione che per l'esercizio delle prime lo Stato ha il dovere di trasferire alle (o, comunque, di porre nella disponibilità delle) amministrazioni locali di livello amministrativo "intermedio" le risorse economiche necessarie per adempiere ai doveri istituzionali dell'ente decentrato⁵⁸. D'altro canto, in casi eccezionali il presidente del Consiglio di contea⁵⁹ può essere incaricato da una legge nazionale, oppure da un decreto governativo adottato su autorizzazione della legge parlamentare, a svolgere funzioni amministrative di carattere aggiuntivo rispetto ai normali compiti istituzionali⁶⁰.

Tanto premesso, ne discende che in definitiva è possibile limitarsi in questa sede a rilevare ciò che viene innovato rispetto al passato.

In primo luogo, viene mantenuto il controllo di legittimità svolto dagli uffici amministrativi di contea come organi periferici dello Stato cen-

(57) In tal senso, v. il primo comma dell'art. 35 L.f.

(58) Cfr. art. 34, comma 1, 2° e 3° alinea, L.f.

(59) Non diversamente da ciò che avviene per il sindaco del Comune.

(60) Così dispone il terzo comma dell'art. 34 L.f.

trale sulle ordinanze emanate dai consigli di contea; tuttavia, il ricorso eventuale del capo dell'ufficio amministrativo di contea in caso di riscontrate (asserite) illegittimità del provvedimento dell'organo elettivo di contea non può più essere indirizzato alla Corte costituzionale, bensì unicamente all'autorità giudiziaria ordinaria⁶¹.

In secondo luogo, lo scioglimento dei consigli di contea può essere disposto, come in precedenza, dal Parlamento nazionale in caso di violazione della Legge fondamentale, ma per la dissoluzione parlamentare dell'organo rappresentativo di contea non è più sufficiente la proposta governativa, poiché è altresì richiesta la preventiva consultazione della Corte costituzionale⁶².

Spostando l'attenzione dal piano costituzionale a quello della legislazione organica, occorre segnalare che alcune innovazioni in tema di disciplina delle amministrazioni locali del livello di contea sono state introdotte dalla legge cardinale n. CLXXXIX del 2011⁶³, la quale ha in parte abrogato e sostituito le legge n. LXIV del 1990 sul governo locale. Fra i principali obiettivi dichiarati dalla legge cardinale del 2011 sul governo locale vi è quello di dettare regole differenti rispetto al passato in materia di disciplina della finanza locale e, segnatamente, di accesso all'indebitamento da parte delle amministrazioni decentralizzate del livello di contea. Si è voluto, altresì, affrontare sul piano normativo la questione delicata del conflitto di interessi. Le innovazioni, d'altro canto, sono programmaticamente intese sia ad adeguare maggiormente le disposizioni magiare sugli enti locali alla Carta europea

(61) Si vedano i commi 4-5 dell'art. 32 L.f.

(62) Tale è la disciplina prevista dal quinto comma dell'art. 35 L.f.

(63) La legge cardinale, che si compone di 158 articoli, è stata predisposta a cura del Ministero degli affari interni, quindi presentata al Parlamento nazionale il 5 novembre 2011 e definitivamente approvata dal Parlamento medesimo nella successiva seduta del 19 dicembre. La nuova legge cardinale sul governo locale è stata adottata dopo una fase di consultazione pubblica, della durata di circa sei mesi, che ha visto il coinvolgimento soprattutto di giuristi, professionisti e amministratori locali. Per una prima valutazione della legge, cfr. J. BEKÉNYI, *Main Elements of the New Local Government Law*, relazione al convegno su *Structural Reforms of Local Government in Hungary: Convergence and Compliance*, tenutosi il 23 marzo 2012 presso il *Department of Public Policy* della *Central European University (CEU)* di Budapest.

delle autonomie locali che a recuperare in modo più fedele (rispetto a quanto finora avvenuto) la tradizione storica ungherese che riguarda il decentramento politico-amministrativo⁶⁴. Viene mantenuta la distinzione tra funzioni obbligatorie delle amministrazioni di contea e funzioni facoltative, volontariamente assunte dalle Contee sulla base di una libera opzione. La seconda categoria di funzioni non può essere finanziata con trasferimenti a carico dello Stato centrale. Nuove e più rigorose sono le regole sulla contabilità delle Contee destinate ad entrare in vigore dal 1° gennaio 2013. Si assiste, inoltre, ad una tendenza alla ricentralizzazione di alcune delle funzioni attribuite alle amministrazioni decentrate, fra cui in particolare quelle riguardanti l'istruzione pubblica⁶⁵ e l'assistenza ospedaliera e psichiatrica. Sebbene la novità di maggiore rilevanza riguardi i Comuni e non le Contee, dal momento che si dispone che, a decorrere dalle elezioni amministrative del 2014, la carica di sindaco non sarà più compatibile con quella di membro del Parlamento nazionale⁶⁶, vi sono innovazioni che sono relative anche alle Contee. Esse riguardano, per un verso, l'applicazione delle regole sul conflitto di interessi già previste per i membri del Consiglio di contea anche alle persone che, pur non essendo parte del Consiglio della Contea, sono però componenti dei Comitati creati dal Consiglio con finalità di adempimento dei compiti delegati dal Consiglio medesimo⁶⁷, nonché, per altro verso, l'estensione de-

(64) Per gli aspetti salienti di questa tradizione, v. *supra*, par. 1.

(65) Il dibattito sul punto è nella dottrina magiara risalente: v. É. BALÁZS, *A Kormányzati szintek közötti felelősségmegosztás és a közoktatás. Országos Közoktatási Intézet [The division of responsibilities in public education between layers of governments]*, Budapest, National Institute for Public Education, 1998 (testo in ungherese).

(66) Una previsione analoga è difficilmente concepibile per le Contee, in quanto nel modello ungherese delle amministrazioni locali il livello di contea non dispone di un Presidente demoeletto, bensì invece del presidente del Consiglio di contea designato dagli stessi componenti del Consiglio (v., ampiamente, quanto detto nei paragrafi precedenti).

(67) I Comitati che possono essere creati dal Consiglio di Contea hanno una certa importanza, dal momento che tra l'altro le riunioni del Consiglio sono indette anche su eventuale richiesta di uno o più di tali Comitati. Tuttavia, occorre precisare che la legge cardinale del 2011 sul governo legale pone il divieto della delega dal Consiglio di Contea ai Comitati dell'esercizio del potere normativo secondario (di rango regolamentare)

gli obblighi di dichiarazione delle proprietà immobiliari e mobiliari (titoli di credito, ecc.) dai soli componenti del Consiglio di contea anche ai loro consorti/e, compagni/e (nel caso di unioni di fatto) e ai figli. La legge cardinale sul governo locale rinvia, inoltre, alla legge cardinale sulla stabilità per la determinazione dei livelli massimi di indebitamento degli enti territoriali di contea, come anche per quanto concerne l'emissione di obbligazioni (titoli di credito) da parte delle amministrazioni del livello di contea. Infine, fermo restando che rimane inalterato il *two-level system of local government*, imperniato sulle amministrazioni comunali al livello di base e le amministrazioni di contea al gradino "intermedio" (in assenza, dunque, del livello regionale), le competenze delle Contee sono state per certi versi ampliate, specialmente mediante l'attribuzione ai consigli di contea della responsabilità per lo sviluppo e la pianificazione di area vasta.

attribuito al Consiglio di Contea, e ciò sia quando il potere normativo di contea costituisce potestà originaria o propria, sia allorché si tratta invece di potere regolamentare espressamente delegato alle Contee dalla legge statale (le ordinanze sono pubblicate sul bollettino ufficiale della Contea).