

L'Ungheria rompe con la giustizia internazionale: le implicazioni europee del recesso ungherese dalla CPI

Sveva Troncone*

1. È ormai un dato acquisito che l'attuale contesto europeo è fortemente contrassegnato da un senso diffuso di incertezza, che si manifesta tanto a livello politico quanto giuridico. A determinare tale singolare situazione concorrono non soltanto fattori esogeni, come le crisi geopolitiche globali o i cambiamenti economici, ma anche fattori endogeni riconducibili a comportamenti contraddittori degli stessi attori dell'Unione europea. Tale nuovo *modus operandi* renderebbe necessaria una riflessione profonda sullo scenario contemporaneo, che appare segnato, tanto a livello globale quanto all'interno dell'Unione, da una marcata frammentarietà e da una progressiva perdita di coerenza delle linee politiche che gli Stati dovrebbero condividere.

In questa sede si ritiene opportuno richiamare l'attenzione su una decisione che, pur avendo immediatamente generato un acceso dibattito a livello internazionale, non ha ricevuto adeguata attenzione da parte della dottrina giuridica dell'Unione europea. Purtuttavia, tale decisione è in grado di produrre ripercussioni di notevole rilievo anche nell'ambito dell'ordinamento dell'UE. Si fa riferimento al recesso, reso noto il 3 aprile 2025, del governo ungherese dallo Statuto di Roma, trattato istitutivo della Corte penale internazionale (in seguito, CPI); recesso poi approvato dal Parlamento ungherese in data 29 aprile 2025.

Tale evento rappresenta un atto senza precedenti nella storia dell'Unione europea, che colloca l'Ungheria in una posizione di aperta contrapposizione rispetto a uno dei pilastri essenziali dell'azione esterna dell'UE, ovvero l'impegno indefettibile a favore della giustizia internazionale.

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Dipartimento di Scienze politiche.

2. È qui fondamentale ricordare che, quantunque non sia formalmente parte dello Statuto di Roma, l’Unione ha espresso sin dalla nascita della CPI un forte e costante sostegno alla sua attività e ai suoi principi ispiratori. Già nel 2001¹, il Consiglio dell’Unione adottava una posizione comune sulla Corte Penale Internazionale, rinnovata nel 2003² e accompagnata ad un piano d’azione del 2004, finalizzati a garantire un impegno politico e tecnico continuativo nei confronti della Corte. Nella posizione comune, l’Unione riconosceva che «i principi dello Statuto di Roma della CPI e quelli che regolano il suo funzionamento sono perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell’Unione»³.

Tali iniziative non solo testimoniano la profonda consonanza valoriale tra l’UE e la CPI, ma confermano che la promozione della giustizia penale internazionale non è un’opzione accessoria della “politica estera europea”, bensì un elemento costitutivo dell’identità giuridica dell’Unione⁴.

Per cui, l’annuncio del recesso, avvenuto in concomitanza con la visita del primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu, sul quale pende un mandato di arresto emesso dalla CPI, ha destato particolare preoccupazione per il tempismo e per il messaggio politico sotteso. In effetti, non può considerarsi una coincidenza priva di rilevanza, quanto piuttosto si configura come un atto deliberato di disconoscimento dell’autorità della CPI e del sistema di responsabilità giuridica che essa rappresenta, andando ben oltre una semplice scelta di politica estera.

Invero, la scelta di Viktor Orbán si colloca all’interno di una cornice politica già compromessa da un crescente disallineamento tra l’Ungheria e i principi fondanti dell’Unione, quali lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti fondamentali e la cooperazione leale tra gli Stati. Di conseguenza, la decisione di recedere dallo Statuto di Roma, formalmente prevista dall’art. 127 dello stesso, ha sollevato interrogativi significativi sia dal punto di vista giuridico sia politico, con forti implicazioni all’interno del contesto normativo europeo.

Più precisamente, il recesso dell’Ungheria, sebbene legittimo sul piano internazionale, appare in contrasto con la promozione della democrazia e dei

¹ Posizione comune 2001/443/PESC del Consiglio, dell’11 giugno 2001, sulla Corte penale internazionale, 12 giugno 2001.

² Posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio, del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale.

³ Considerando n. 4, posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio, del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale.

⁴ Decisione 2006/313/PESC del Consiglio, del 10 aprile 2006, relativa alla conclusione dell’accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l’Unione europea.

diritti umani descritta all'art. 21 TUE, evidenziando così un significativo iato tra la condotta del governo ungherese e i principi fondamentali sui quali l'Unione si fonda. Peraltro, come noto, l'art. 21 TUE non si limita a stabilire linee guida per l'azione esterna dell'Unione, ma sancisce una vera e propria obbligazione politica e giuridica per gli Stati membri di orientare le proprie politiche esterne nel rispetto dei valori universali in esso sanciti.

Il recesso dallo Statuto di Roma si pone, dunque, in contrasto con tali obblighi, rischiando di minare non solo la credibilità dell'Unione europea sulla scena internazionale, ma anche l'efficacia delle sue politiche volte a promuovere la pace e la sicurezza globali. Infatti, tale decisione, presa da uno membro dell'Unione, rischia di compromettere la coerenza dell'azione esterna dell'Unione, rendendo più complessa la realizzazione degli obiettivi comuni definiti dall'art. 3, par. 5, TUE. A ciò si aggiunge il dubbio (più che fondato) circa la compatibilità della posizione adottata dall'Ungheria con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE. Il rispetto di tale principio, come noto, si concretizza non soltanto attraverso l'osservanza formale degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, ma anche in un atteggiamento sostanziale di sostegno e solidarietà verso le politiche e le finalità condivise.

3. In un quadro di crescente mutevolezza e incertezza, l'interrogazione parlamentare presentata il 4 aprile 2025 alla Commissione europea⁵ mette in luce la necessità di chiarimenti puntuali sulle ripercussioni derivanti dalla decisione ungherese.

Al di là della violazione dell'art. 21 TUE, il Parlamento evidenzia come tale decisione nuoccia nucleo valoriale dell'Unione e solleva la questione relativa agli strumenti che possano, o debbano, essere attivati per rispondere al recesso dell'Ungheria, pur in assenza di una competenza diretta dell'Unione nel Trattato in questione, non essendo essa formalmente parte del Trattato.

In tal senso, l'interrogazione fa riferimento, *in primis* alla possibilità di avviare una procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE, qualora possa configurarsi una violazione sostanziale degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Inoltre, prospetta – come in casi precedenti – la possibilità di ricorrere a misure di natura finanziaria, tra cui la sospensione o la riduzione dei fondi europei destinati all'Ungheria, mediante l'attivazione del meccanismo di condizionalità sul rispetto dello Stato di diritto.

⁵ Interrogazione prioritaria con richiesta di risposta scritta P-001396/2025 alla Commissione.

Attraverso tali strumenti la decisione ungherese verrebbe pure riportata nell’alveo della violazione sistemica dei valori fondanti dell’Unione, sebbene la possibilità di attivare la procedura di cui all’art. 7 TUE, per le difficoltà ben note legate alla sua attivazione, resterebbe soltanto sullo sfondo.

Infine, e in una prospettiva più ampia, non possono essere ignorate le profonde inquietudini suscitate dal rischio di un potenziale “effetto domino” scaturente dal recesso dell’Ungheria dallo Statuto di Roma. Tale evento potrebbe, infatti, rappresentare un pericoloso precedente, capace di alimentare ulteriormente tendenze sovraniste ed euroscettiche in altri Stati membri.

Di fronte a questa situazione, l’Unione non può permettersi di sottovalutare né le ricadute immediate né quelle a lungo termine, consapevole che la risposta a simili sfide determinerà il futuro della sua coesione e della sua credibilità.