



Simone Benvenuti*

Elementi di continuità storica nelle dinamiche costituzionali ungheresi**

SOMMARIO: 1. Introduzione: gli elementi di rottura nel sistema costituzionale ungherese dopo la transizione democratica. – 2. Il retaggio del passato: la tradizione della “democrazia guidata”. – 3. Il breve periodo: la transizione incompiuta verso il modello di democrazia costituzionale, tra reazione e continuità. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione: gli elementi di rottura nel sistema costituzionale ungherese dopo la transizione democratica

Le vicende costituzionali ungheresi degli ultimi tredici anni hanno sollevato diversi interrogativi. Tra questi, vi è la questione se l’evoluzione abbia dato luogo a un nuovo ordine costituzionale¹, e in caso affermativo quale ne sia la natura.

Le vicende successive alle elezioni dell’aprile 2010 attestano in effetti il progressivo smantellamento dei cardini della democrazia costituzionale. Bastino qui alcuni richiami senza pretesa di esaustività.

Tale smantellamento ha toccato anzitutto il cuore stesso del costituzionalismo, vale a dire il concetto di Costituzione. Si è assistito a un processo di quella che potremmo chiamare “banalizzazione costituzionale” secondo la definizione che ne dà Mauro Volpi: «una situazione nella quale vengano pregiudicati il ruolo e la natura della Costituzione mediante procedimenti formalmente legali»².

* Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università di Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *peer-review*. Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta nell’ambito del Seminario “Evoluzione del sistema elettorale e democrazia pluralista: il caso dell’Ungheria”, organizzato dal Dottorato della Sapienza in Diritto pubblico, comparato e internazionale il 30 novembre 2022.

¹ A. DI GREGORIO – J. SAWICKI, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2022, 50-61.

² M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo*, 1/2005, 1 s. Da qui anche il riferimento in letteratura al concetto di “abusive constitutionalism” (ad esempio: D. KOSAŘ – K. ŠIPULOVÁ, *The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 10/2018, 85, originariamente utilizzato con riferimento ad altre realtà, D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *U.C. Davis Law Review*, 47/2013, 189-260.

Si pensi al percorso che ha condotto all'approvazione della Legge fondamentale nel 2011. Questa è stata resa possibile attraverso la modifica della disposizione, introdotta nel 1995 nel testo costituzionale provvisorio della transizione, che richiedeva una maggioranza qualificata di quattro quinti per addivenire alla approvazione di un nuovo testo costituzionale. La stessa genesi del testo del 2011 è dunque il frutto di una lettura formalista che tradisce i valori sostanziali della disposizione oggetto di modifica, la cui *ratio* risiedeva nella quanto più ampia condivisione di un testo costituzionale post-comunista, che chiudesse la lunga transizione ungherese.

Da qui deriva il carattere partigiano del nuovo testo che, pur approvato con una maggioranza qualificata di due terzi dell'Assemblea nel rispetto delle disposizioni formali, non è stato il frutto di una scelta condivisa tra le forze politiche, che fosse dunque inclusiva delle istanze della minoranza. Riflesso di tale genesi partigiana lo si ritrova sotto il profilo sostanziale nelle disposizioni costituzionali che fissano alcuni elementi costitutivi dell'ideologia del partito di maggioranza: si pensi qui alle previsioni in materia di diritto di famiglia³ o più in generale i richiami valoriali al tradizionalismo religioso contenuti nel Credo nazionale⁴.

Ancora, i numerosi interventi successivi di adattamento del testo – undici revisioni in undici anni⁵ – al pari dell'estensione dell'ambito *ratione materiae* dello strumento della legge cardinale⁶ (per la cui approvazione è richiesta la maggioranza qualificata di due terzi dei votanti) hanno confuso i confini tra ciò che è materialmente costituzionale e ciò non lo è, determinando d'altro lato un appiattimento della politica costituzionale alla politica legislativa.

Lo smantellamento dei cardini della democrazia costituzionale ha poi riguardato le dimensioni della forma di stato e della forma di governo. Sotto il primo profilo, deve menzionarsi la neutralizzazione della Corte costituzionale, realizzata attraverso interventi di diverso tipo: relativi alla composizione della Corte (*court-packing* e modifica delle disposizioni sulla nomina dei giudici costituzionali) o all'esercizio della sua funzione (l'aggiramento della giurisprudenza costituzionale attraverso la costituzionalizzazione di disposizioni precedentemente censurate⁷, le modifiche procedurali con eliminazione della c.d. *actio popularis* e soprattutto l'invalidamento con il Quarto emendamento del *corpus* giurisprudenziale precedente all'entrata in vigore della Legge Fondamentale)⁸.

³ G. F. FERRARI, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, III, Padova, CEDAM, 2013, 390.

⁴ M. DANI, *The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture*, in *LEQS Paper No. 68*, 27.

⁵ Spesso tali interventi sono stati determinati da esigenze tattiche o ai fini dell'attuazione del programma di governo, piuttosto che reali interventi di manutenzione costituzionale a fronte di mutamenti del contesto sociale o economico di più ampio momento.

⁶ La Costituzione richiama tale strumento di attuazione del testo costituzionale più di cinquanta volte, attribuendogli la regolamentazione di materie che richiedono al contrario un approccio naturalmente più elastico, G. F. FERRARI, *La Costituzione dell'Ungheria*, cit., 392.

⁷ Ci si riferisce alla costituzionalizzazione di parte delle Disposizioni transitorie censurate dalla sentenza 45/2012.

⁸ G. HALMAI, *Dismantling Constitutional Review in Hungary*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1/2019, 31-47.

Accanto alla Corte costituzionale, è l'intero apparato degli organi di controllo a essere stato intaccato dal processo di riforma dello Stato: la magistratura⁹, la rete degli ombudsmen sostituita da un Commissario per i diritti umani unico, la commissione elettorale nazionale con la perdita del suo ruolo di garanzia, ma anche l'universo dei media sottoposto a forme di controllo governativo attraverso l'Autorità nazionale per i media e le telecomunicazioni¹⁰. In tema di forma di stato, entrano poi in gioco anche la dimensione estremamente ampia e articolata dei diritti fondamentali – oggetto di compressione a più livelli – o i profili riguardanti i rapporti centro-periferia.

Infine, quanto alla forma di governo, rilevano due aspetti in particolare. Il primo è la marginalizzazione del Parlamento, che si configura come organo di “ratifica” di decisioni assunte nelle sedi governative¹¹ ma anche, a livello informale, al di fuori delle istituzioni in senso stretto. Il secondo è il fenomeno di presidenzializzazione dell'esecutivo¹², accompagnato da fenomeni di accentrimento e politicizzazione dell'amministrazione.

Ovviamente, non sono gli interventi puntuali a dare senso al termine “smantellamento”, bensì il loro carattere sistemico, nella misura in cui riguardano “simultaneamente” i tre ambiti evidenziati mutandone sostanzialmente la configurazione, e sistematico, nella misura in cui sono ispirati a un metodo rigoroso e coerente rispetto al raggiungimento di un determinato scopo, che molto sinteticamente è riassunto dalla locuzione, del resto coniata e apertamente rivendicata dallo stesso Primo ministro ungherese, “democrazia illiberale”.

Da questo punto di vista, quanto sopra descritto ha sicuramente deformato in maniera significativa il modello democratico-costituzionale. Alcuni recenti interventi (assunti prima delle ultime elezioni legislative del 2022) hanno anche istituzionalizzato il radicamento della egemonia dell'attuale partito di maggioranza e dell'élite di governo¹³. La questione è se tale deformazione, per il suo carattere sistemico e sistematico, sia tale da aver annullato le proprietà elastiche del sistema, determinando una deformazione plastica.

La difficoltà di rispondere a questa domanda – dovuta al fatto che le strutture fondamentali del modello costituzional-democratico rimangono in piedi, non è negato il principio della rappresentanza politica, si danno elezioni libere (ma non necessariamente “fair”) e così via – ha portato alla qualificazione del regime ungherese come regime ibrido¹⁴. Tale qualificazione deriva

⁹ Tra i numerosi contributi sul punto, mi permetto un rinvio a S. BENVENUTI, *La riforma del sistema giudiziario ungherese tra recrudescenze autoritarie e governance europea*, in questa *Rivista*, 3/2012, 1-20. Peraltro, si colgono cenni di resistenza giudiziaria soprattutto delle corti ordinarie, inclusa la Corte suprema: penso all'esito della vicenda della segregazione scolastica nel comune di Gyöngyöspata con sentenza della Kuria del 12 maggio 2020, che mostra come il sistema giudiziario mantenga, nonostante le risalenti riforme istituzionali, una certa indipendenza professionale.

¹⁰ V. CARLINO, *Ungheria: la “democratic erosion” e le autorità indipendenti*, in questa *Rivista*, 3/2019, 17-23.

¹¹ V. Z. KAZAI, *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary*, in *Jus Politicum, Revue du droit politique*, 2019, 23, disponibile online.

¹² F. TANÁCS-MANDÁK, *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in questo numero della rivista.

¹³ Mi riferisco in particolar modo alla riforma delle fondazioni.

¹⁴ L. DIAMOND, *Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes*, in *Journal of Democracy*, 2/2022, 21-35. Per l'utilizzo del termine con riguardo all'Ungheria, ad esempio G. HALMAI, *The rise and fall of constitutionalism in Hungary*, in P. BLOKKER (ed.), *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, London, Routledge, 2017, 225; A. JAKAB, *How to Return from a Hybrid Regime to Constitutionalism in Hungary*, in *Verfassungblog*, 11 dicembre 2021.

peraltro non solo dalla presenza di elementi – almeno sul piano formale – tipici di una democrazia costituzionale accanto a quelli del modello autoritario, ma anche dalla osservazione, da una prospettiva dinamica, che l’attuale regime ungherese riflette una fase di transizione, in cui non appare compiuta la trasformazione della preesistente democrazia costituzionale in una stabile forma politica alternativa.

Da questa prospettiva, Rolando Tarchi ha messo in questione l’opportunità di definire nuove categorie in un momento caratterizzato da tale fluidità¹⁵, mentre Angela Di Gregorio ha affermato che «tra i principali quesiti scientifici da porsi non vi è tanto quello di individuare una categoria intermedia tra democrazia ed autoritarismo quanto piuttosto un “percorso” di deterioramento della qualità delle democrazie [...], che si riferisca a casi circoscritti, ed accertare la natura transitoria o consolidata dei fenomeni derivati»¹⁶.

Proprio a partire da queste osservazioni, le pagine che seguono intendono evidenziare alcuni elementi di continuità storica delle recenti vicende costituzionali ungheresi. Lungi dal rappresentare una cesura netta, queste si incardinano infatti in una tradizione di “incompiutezza” del costituzionalismo ungherese manifestatisi anche nella fase immediatamente preorbaniana. In tale ottica, esse possono essere più correttamente concettualizzate come un ulteriore passaggio della lunga transizione ungherese, piuttosto che la stabilizzazione di un regime nuovo¹⁷.

Nell’esaminare vicende storiche recenti, è poi presente il rischio metodologico di proiettare indizi compresi in un tutto sommato limitato frangente temporale, appiattendolo l’analisi giuridico-costituzionale su quella politologica. Anche al fine di dare a tal vicende una profondità storica, il mio intervento intende perciò evidenziare gli elementi di coerenza e continuità rispetto a tempi più lunghi. Senza cadere in facili determinismi, uno sguardo al passato può infatti aiutare a comprendere alcuni tratti dell’evoluzione contemporanea. Lo sguardo è rivolto a due periodi storici: quello interbellico (paragrafo 2) e quello della più recente transizione post-comunista (paragrafo 3).

2. Il retaggio del passato: la tradizione della “democrazia guidata”

È stato osservato che l’Ungheria «rappresenta un caso singolare nel panorama comparatistico dell’Europa centro-orientale, [e] ha una storia costituzionale caratterizzata dalla presenza di regimi

¹⁵ R. TARCHI, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCEonline*, 3/2020, 4156.

¹⁶ A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e democrazie*, 2/2019, 26.

¹⁷ Da una prospettiva sociologica, si potrebbe dire che il progetto orbaniano si trova ancora di fronte alla sfida dell’istituzionalizzazione – «the challenge of institutionalization» - evocata da Martin Krygier: dove si ha istituzionalizzazione quando una organizzazione è «intrisa di valore oltre i requisiti tecnici» («infuse[d] with value beyond the technical requirements of the task at hand»), M. KRYGIER, *The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist ‘Transitions’, Populism, and the Rule of Law*, in *European Constitutional Law Review*, 3/2019, 544-573.

ibridi»¹⁸. La transitorietà e l'incompiutezza sarebbero dunque caratteristiche distintive della tradizione costituzionale ungherese, nel contesto di un ingresso incompiuto nella modernità politica e statale.

Il percorso di formazione della statualità ungherese ha difatti seguito una traiettoria caratterizzata dalla problematica relazione tra aspirazioni nazionali e pensiero liberale e democratico¹⁹ e la difficoltosa trasformazione in entità statale dei territori transleitani²⁰. La costruzione dell'entità statale indipendente è l'esito di un percorso tortuoso entro un conglomerato imperiale in cui l'incompleto radicamento di un'esperienza liberal-democratica è dovuta alle resistenze di una struttura sociale feudale, alle rivendicazioni di autonomia nazionale nei territori della c.d. Grande Ungheria, quindi all'oscillare tra forme di autoritarismo e il regime di impronta sovietica (a sua volta caratterizzato da diverse fasi). Inoltre, la tradizione costituzionale ungherese si incardina in una esperienza giuridica dove l'elemento consuetudinario ha assunto centralità entro un sistema delle fonti incerto²¹.

Tenendo a mente queste costanti, l'esperienza interbellica è particolarmente significativa, poiché concretizza quella che István Bethlen – primo ministro dal 1921 al 1931 che coltivava una certa idiosincrasia con la democrazia parlamentare di massa – definiva “democrazia guidata”, e che altri hanno qualificato come “democrazia conservatrice” o “progresso moderato”²².

Particolarmente indicativa di tale nozione di “democrazia guidata” è la politica istituzionale perseguita da Bethlen nel periodo a cavallo tra la fine del 1921 e i primi mesi del 1922, in vista delle elezioni del nuovo Parlamento che si sarebbero tenute a maggio. Nel dicembre 1921 Bethlen aveva raggiunto con il partito socialista un accordo volto a porre fine al boicottaggio elettorale che durava dalle elezioni del gennaio 1920²³. L'esigenza era quella di restituire al Parlamento una legittimazione rappresentativa, allo stesso tempo limitando il potenziale sovversivo del MSZDP attraverso una strategia di adesione all'interesse nazionale ('nemzeti erdek'). Accanto a ciò, il 27 gennaio 1922, vale a dire quattro mesi prima delle elezioni, Bethlen presentava il disegno di legge

¹⁸ G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCEonline*, 3/2020, 4012-4103; D. KOSAŘ – J. BAROŠ – P. DUFEK, *The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, 430 e 437-438; G. HALMAI, *The rise and fall*, cit., 222.

¹⁹ I. BIBÓ, *The Miseries of East European Small States*, in I. Z. DÉNES (eds.) *The Art of Peacemaking. Political Essays by István Bibó*, New Haven, Yale University Press, 2015, 145.

²⁰ S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova, CEDAM, 2017, 12-16.

²¹ L. ROSSI, *Potere personale e potere rappresentativo nella «Sacra Corona d'Ungheria»*, in L. Rossi, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1939, 120-122.

²² I. ROMSICS, *Il sistema statale e governativo ungherese*, in F. GUIDA (a cura di), *L'epoca Horthy. L'Ungheria tra le due guerre mondiali*, Roma, Lithos, 2000, 21-38, 23-80. Bethlen «had no sympathy for the parliamentary democracies that had multiplied after the First World War, and confessed himself a proponent of 'guided' or 'conservative' democracy, and 'moderate progress' or 'small steps'», I. ROMSICS, *The Hungarian Aristocracy and its Politics*, in K. URBACH (ed.), *European Aristocracies and the Radical Right 1918-1939*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 192. Secondo Bethlen, «Hungary was still not ready for mass democracy, as it could lead to anarchy, disintegration, and dictatorship», A. SCHMIDT, *New Regimes, Old Fears. Layers of Democracy and Regime Changes in Hungary*, in A. BENCE BALÁZS – C. GRIESSLER (eds.), *The Visegrad Four and the Western Balkans. Framing Regional Identities*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, 269.

²³ T. LORMAN, *István Bethlen and the 1922 Elections in Hungary*, in *The Slavonic and East European Review*, 4/2002, 26 s.

che, soggetto a dure critiche, sarebbe poi sfociato, attraverso il ricorso a una procedura di dubbia legittimità, nel Decreto del Reggente del 2 marzo 1922. Tra le altre cose, questo riduceva fortemente gli aventi diritto al voto rispetto a quanto previsto dalla legge elettorale del 1918 e introduceva il voto palese nei collegi rurali²⁴. Non è possibile soffermarsi sui dettagli di questo importante passaggio, ma è rilevante sottolineare, oltre ai contenuti della modifica, come essa sia stata possibile grazie al limbo giuridico-costituzionale che permise di affermarne ai promotori tanto la legalità quanto la legittimità²⁵.

L’approccio di Bethlen, che non esclude il permanere di un pluralismo politico e istituzionale che viene tuttavia “irregimentato” (o, appunto, “guidato”), si accompagna alla costruzione di un partito, rappresentativo di un interesse nazionale unitario, che ha la pretesa di essere egemone. È stato osservato che, sempre in occasione delle elezioni del 1922, «government party candidates did not [...] always focus on particular points, but rather on a broad appeal for unity. [...] In positioning itself as a unifying force able to heal national and social divisions after the instability of the previous years, the party was making a powerful appeal. This does not necessarily mean that the party was appealing to authoritarian or reactionary values. Instead it presented itself as being almost above politics, something that must have been attractive to the great many voters who had suffered in the previous years of factional turmoil»²⁶.

In questo quadro, si concretizza la funzionalizzazione dell’opposizione, frammentata e incapace di incidere sull’indirizzo politico²⁷, rispetto alle esigenze di legittimazione del sistema. Ciò vale in massimo grado con riguardo alla opposizione socialista, ricondotta con l’accordo del dicembre 1921 nell’alveo istituzionale. Questa, dotata di una rappresentanza parlamentare per tutto il periodo interbellico, non fu mai in grado di determinare alternative all’egemonia del Partito dell’Unità fondato da Bethlen.

In breve, quell’esperienza costituzionale ha caratteristiche tutte proprie che non ne permettono un appiattimento al modello fascista²⁸, evidenziando al contempo punti di contatto tra il modello di “democrazia guidata” di Bethlen e quello di “democrazia illiberale” rivendicato da Orbán.

Dell’evoluzione costituzionale successiva alla rivoluzione delle urne si è spesso prestata attenzione agli aspetti che riguardano gli organi giudiziari e di controllo. Meno indagato è stato l’impatto sulla rappresentanza e la costruzione di una democrazia ipermaggioritaria in cui un partito egemone, in grado (o con la pretesa) di inglobare i *clivages* presenti nella società, convive

²⁴ *Ibidem*, 632 s. Sulla questione del voto segreto in Ungheria e la legge elettorale del 1918-1919, G. KÉPES, *The question of universal suffrage in Hungary after the First World War, 1918–19*, in *Parliaments, Estates and Representation*, 2/2020, 209 ss.

²⁵ Ad esempio, il carattere esplicitamente provvisorio della riforma del 1918 e la Legge 1/1920 che invalidava tutta la legislazione approvata dalla Repubblica dei Consigli a quel momento, *ivi*. Sulla legge n. 1/1920, I. SZABÓ, *Law I of 1920 and the Historical Constitution*, in F. HÖRCHER – T. LORMAN (eds.), *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government, Political Culture in Central Europe*, London, Tauris, 2019, 160-183.

²⁶ T. LORMAN, *István Bethlen*, cit., 644. A tale logica risponde anche la politicizzazione della burocrazia, quantomeno ai suoi livelli più alti, *ibidem*, 639.

²⁷ *Ibidem*, 646-652.

²⁸ Il citato volume curato da Francesco Guida sull’epoca Horthy muove proprio dall’esigenza di caratterizzare in maniera più specifica quell’esperienza spesso assimilata al modello fascista. Accosta l’Ungheria interbellica al modello del “competitive authoritarianism” A. SCHMIDT, *New Regimes, Old Fears*, cit.

con un'opposizione diminuita, la cui esistenza è riconosciuta ma solo in quanto funzionale alla legittimazione del regime. Nel settembre 2009, Orbán aveva chiarito la propria idea sul ruolo che Fidesz avrebbe dovuto svolgere: «a great governing party comes in place, a central field of force, which will be able to articulate the national issues and to stand for these policies as a natural course of things to be taken for granted without the constantly ongoing wrangling»²⁹.

In tal senso va letta la riforma del sistema elettorale entrata in vigore nel gennaio 2011³⁰, dal carattere fortemente distorsivo per le misure di *gerrymandering* messe in atto (ma non solo: si pensi all'introduzione del *first-past-the-post* e al sistema di compensazione: tutti interventi suscettibili di favorire il partito con il maggior sostegno elettorale)^{31 32}.

Questa “disciplinamento” della rappresentanza è pure ben sintetizzato dalla formula del “disaccordo pacifico”, cui il Primo ministro ungherese ha fatto riferimento subito dopo le elezioni dell'aprile 2022³³. Tale formula sottende una funzionalizzazione dell'opposizione all'obiettivo

²⁹ Cit. in Z. BRETTER, *The name of the game. The Regime of National Collaboration*, in B. PAJAK-PATKOWSKA – M. RACHWAŁ, *Hungary and Poland in Times of Political Transition. Selected Issues*, UAM, 2016, 48. Si tratta di una ideologia corporativa che si riverbera oltre l'ambito strettamente politico, andando a toccare ad esempio anche quello del lavoro (P. BLOKKER, *Populism as a constitutional Project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2/2019, 543) o della cultura (S. BENVENUTI, *Libertà accademica, politiche dell'istruzione superiore e processi costituzionali. Riflessioni a partire dal caso ungherese*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene, 2022, 129-148). Il principio guida è sempre quello dell'interesse nazionale: «[W]hat is happening today in Hungary can be interpreted as an attempt of the respective political leadership to harmonize relationship between the interests and achievement of individuals—that needs to be acknowledged—with interests and achievements of the community, and the nation. The Hungarian nation is not simply a group of individuals but a community that must be organized, reinforced and in fact constructed. And so in this sense the new State that we are constructing in Hungary is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead» (Discorso di Tusnádfürdő [Băile Tușnad] del 26 luglio 2014, disponibile nella traduzione inglese al seguente link: <<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>>).

³⁰ Legge CCIII del 2011 sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale.

³¹ Si pensi a quanto osservato da T. LORMAN, *István Bethlen*, cit.: «It was not massive levels of corruption but Bethlen's skill in exploiting a predominantly first-past-the-post electoral system that turned an already powerful party into a force able to dominate Hungarian inter-war politics. [...] The new party that Bethlen formed was victorious because it did not rely solely upon subverting the electoral process, but used its advantages of organizational strength, tactical skill and genuine popularity. The opposition parties by contrast remained divided, disorganized and had only limited appeal to the electorate».

³² Tale disciplinamento dell'opposizione può essere osservato anche in altri ambiti, come il regolamento parlamentare. Del febbraio 2014 è ad esempio la riforma del Regolamento dell'Assemblea nazionale che ha limitato la possibilità per le proposte dei parlamentari, e dunque dell'opposizione, di arrivare in plenaria, Z. SZABÓ, *Reform of the Legislative Procedure in Hungary*, in R. ZBÍRAL, *The Cradle of Laws - Drafting and Negotiation Bills within the Executives in Central Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, 358-364. La prassi parlamentare ha evidenziato a sua volta la forte limitazione del perimetro di azione dell'opposizione e all'introduzione di misure punitive finalizzate alla “irregimentazione” dell'opposizione. Si pensi alle regolari sanzioni di cui sono oggetto i parlamentari dell'opposizione per decisione di un presidente di assemblea fortemente politicizzato. Sulle modifiche formali e nella prassi riguardanti l'Assemblea nazionale durante i primi dieci anni dell'era Orbán, G. ILONCZKI – A. VAJDA, *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 74/2021, 770-785; V. Z. KAZAI, *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation*, cit.; e, in italiano, G. MILANI, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *DPCE online*, 4/2019, 2918-2934.

³³ Significativa mi pare la preoccupazione espressa dal Primo ministro ungherese l'8 aprile scorso 2022, subito dopo le elezioni, in una delle rare conferenze stampa in cui egli ha risposto a domande di giornalisti ungheresi e stranieri. Di fronte a una situazione interna di potere ormai radicato, Orbán ha auspicato un rafforzamento dell'opposizione, sottolineando l'importanza della competizione politica per la democrazia ungherese. Nel far ciò, ha fatto più volte riferimento alle esigenze di unità della nazione e al concetto di “disaccordo pacifico”. V. S.D. LENGYEL – S. PÉTER – S. MÁTÉ, *In his own words: Orbán explains why he turned to Putin*, in *Telex.hu*, 8 aprile 2022, disponibile online. Dietro di ciò vi potrebbe essere la preoccupazione per la crescente polarizzazione politica (Orbán ha fatto riferimento alla speranza che il confronto non si risolva in una guerra civile, forse riferendosi implicitamente alla discussione preelettorale sul mutamento di regime) e la consapevolezza del ruolo che

dell'interesse nazionale, che nella forma istituzionalizzata del regime di cooperazione nazionale³⁴, torna a essere un principio guida del regime ungherese come già nel periodo interbellico.

3. *Il breve periodo: la transizione incompiuta verso il modello di democrazia costituzionale, tra reazione e continuità*

Sullo sfondo di tale tradizione costituzionale, è poi possibile identificare elementi di continuità in un'ottica di più breve periodo, che mettono in questione il carattere assoluto della rottura della “rivoluzione delle urne” del 2010³⁵.

È infatti ampiamente condivisa l'opinione che questa sia il risultato del malcontento rispetto a una transizione democratica imperfetta³⁶ e per certi “imposta” in ragione delle costrizioni sul processo politico derivanti dal contesto geopolitico e dall'adesione all'Unione europea, malcontento poi aggravato dalle conseguenze economiche e sociali della crisi del 2008³⁷. Così, da un lato la transizione costituzionale non è giunta a compimento (non è stata adottato un nuovo testo costituzionale), mentre l'attuazione del modello “democrazia costituzionale” ha privilegiato in maniera sbilanciata la dimensione del *legal constitutionalism* rispetto a quella del *popular constitutionalism*³⁸: come è stato detto, la Corte costituzionale ha operato come legislatore occulto, anche grazie allo strumento procedurale della *actio popularis* in un ambiente non favorevole a tale *judicialization of politics*.

Su questo un aspetto ha giustamente posto l'accento, nella dottrina italiana, Rolando Tarchi, allorché ha ricordato che «il costituzionalismo non può essere costruito soltanto attraverso l'attività delle corti di giustizia; la tutela dei diritti rappresenta solo uno degli elementi della democrazia costituzionale, la cui tenuta richiede necessariamente un consenso ideologico di fondo che conferisce una costante legittimazione alla costituzione vigente»³⁹. E non è un caso che la discussione – sviluppatasi prima delle elezioni dell'aprile 2022 – attorno alle modalità di restaurazione della democrazia costituzionale non abbia perso di vista il tema della sostenibilità di tale ritorno, in ultima analisi della legittimazione democratica del nuovo regime.

un'opposizione, per quanto soffocata e dunque non in grado di realizzare un'alternativa al Sistema di cooperazione nazionale, sia fondamentale in termini di legittimazione del regime orbaniano.

³⁴ Proclamazione della cooperazione nazionale del 14 maggio 2010, fatta in occasione del ‘Discorso di inaugurazione della sessione parlamentare dopo le elezioni’.

³⁵ L'elemento di rottura è stato presto evidenziato dagli studiosi ungheresi. Secondo J. KORNAI, *Hungary's U-Turn*, in *Capitalism and Society*, 2015, 1: «in the period between 1989–1990 and the summer of 2010, Hungary was a democracy. It is no longer one now – its political formation today is an autocracy».

³⁶ B. BUGARIČ, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1/2019, 609; G. HALMAI, *The rise and fall*, cit., 220.

³⁷ B. BUGARIČ, *ibidem*, 610.

³⁸ P. BLOKKER, *New Democracies in Crisis?: A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, Routledge, 2013.

³⁹ R. TARCHI, *Le “democrazie illiberali”*, cit., 4169. Vedi anche N. LUPO, *Constituent Power and Constitutional Revisions in Hungary. The Excesses of Legal and Political Constitutionalism*, in Z. SZENTE – F. MANDÁK – Z. FEJES, *Challenges and pitfalls in the recent hungarian constitutional development: Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, Paris, L'Harmattan, 2015, 112.

Tutto ciò, certo, ha generato una reazione e il post-2010 può essere in tal senso letto in termini oppositivi rispetto al pre-2010. Tuttavia, allo stesso tempo accanto alla dialettica di reazione sussiste una relazione di continuità tra il 1990-2010 e il 2010-2022. In altre parole, nella transizione democratica ritroviamo alcune prassi e tendenze che sono solo portate all'eccesso dopo il 2010. Mi limito a qualche cenno.

Si è fatto riferimento in apertura alla banalizzazione costituzionale come tratto distintivo dell'evoluzione costituzionale recente. Ebbene, non possono non rilevarsi i limiti del processo costituente della transizione, non solo per la menzionata mancata approvazione di una nuova costituzione negli anni '90, ma soprattutto per la sottoposizione del vecchio testo a un alto numero di revisioni⁴⁰: ben trentotto modifiche, certo da comprendere in ragione dell'adattamento nel tempo del testo del 1949, ma comunque indicative di un approccio, agevolato dalle stesse norme disciplinanti la revisione costituzionale.

Sempre sul piano costituzionale, al periodo della transizione risale come è noto il rischioso concetto di “Costituzione invisibile” coniato dalla Corte costituzionale e consacrato dalla dottrina: una Costituzione cioè, secondo le parole della stessa Corte, posta «al di sopra della Costituzione in vigore, che rimane sottoposta alle modifiche dettate dall'interesse politico quotidiano»⁴¹. Il ricorso della Corte a questa nozione è estremamente interessante, poiché certifica una diffusa concezione della Costituzione quale strumento di politica legislativa; tale diffusione giustificherebbe appunto la ricerca non tanto di principi supremi immutabili quanto piuttosto di uno strumento al riparo dagli ondivaghi interessi politici (e perciò maneggiato dalla Corte costituzionale nella sua veste di supremo garante della transizione). Peraltro, la nozione di Costituzione invisibile sembra radicarsi essa stessa nella tradizione di elasticità costituzionale prima richiamata, collegandosi anche alla nozione di costituzione storica cui fa riferimento la Legge Fondamentale del 2011.

Il sistema elettorale è anche un buon punto di osservazione per evidenziare la continuità esistente tra il periodo orbaniano e quello precedente. Si è accennato alla riforma elettorale del 2011 e ai successivi interventi espressione della volontà egemonica di Fidesz. Questa ha tuttavia accentuato caratteristiche già problematiche della preesistente normativa elettorale. Nei primi anni della transizione post-comunista, l'adozione di quello che è stato definito il sistema elettorale più complesso al mondo era stato il risultato di un compromesso tra le esigenze di stabilità per il partito che uscisse vincitore dalla competizione e quelle di rappresentanza delle istanze plurali della società, anche al fine di fornire all'organo parlamentare la necessaria legittimazione⁴².

⁴⁰ *Ibidem*, 115

⁴¹ G. HALMAI, *Silence of transitional constitutions: The “invisible constitution” concept of the Hungarian Constitutional Court*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3/2018, 972. Secondo il primo presidente della Corte costituzionale László Sólyom, la Costituzione invisibile consiste nella giurisprudenza costituzionale, essendo dunque visibile nel testo delle sentenze della Corte pur non essendo parte del testo della Costituzione, K. PÓCZA *Is a Revival Possible?: Theoretical Reflections on the Historical Constitution*, in F. HÖRCHER – T. LORMAN, *A History of the Hungarian Constitution: Law, Government and Political Culture in Central Europe*, London, Tauris, 2018, 217 e 233.

⁴² K. BENOIT, *Evaluating Hungary's Mixed-Member Electoral System*, in M. SOBERG SHUGART – M. P. WATTENBERG (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, OUP, 2001, 477-493; Z. VÖRÖS, *Directions for development of political*

Effettivamente, tale sistema elettorale è stato in grado di assicurare stabilità di governo (con alternanza) e rappresentanza dei partiti minori, ma al costo di un carattere discretamente distortivo⁴³ e una non del tutto trasparente logica nella trasformazione dei voti in seggi⁴⁴. A titolo di esempio, l'indice di "disproporzionalità" per le elezioni del 2014 (successive alla riforma elettorale) è sì sensibilmente più alto rispetto a quello delle elezioni precedenti, ma non così lontano da quello delle elezioni del 1998 e addirittura più basso di quello delle elezioni del 1990 e del 1994⁴⁵.

Lo stesso problema del ritaglio dei collegi, senza sminuire la gravità del *gerrymandering* messo in atto nel 2013, non è un problema nuovo, al punto che in tema di *malapportionment* la Corte costituzionale con decisione n. 22 del 17 giugno 2005, aveva chiamato il Parlamento a ottemperare al principio dell'eguaglianza del diritto di voto affinché «the number of parliamentary mandates that may be obtained in the various territorial constituencies [is] closely proportionate to the number of persons having a right to vote in elections»⁴⁶. Il Parlamento in carica non diede mai seguito a tale richiesta e la successiva decisione della Corte 193 dell'8 dicembre 2010⁴⁷ dichiarò incostituzionali, con effetto però questa volta di annullamento, le disposizioni contestate, obbligando il nuovo Parlamento a intervenire e così giustificando ulteriormente la riforma del sistema elettorale^{48 49}.

Oltre a ciò, si rileva una scarsa adesione delle forze politiche dominanti all'idea del sistema elettorale quale elemento cruciale per le regole del gioco democratico. Deve ricordarsi a tale proposito la riforma che nel 1997 (l'anno cioè precedente a quello delle elezioni che avrebbero poi portato per la prima volta Fidesz al Governo) le forze di governo – socialisti e “liberi democratici” – promossero con chiare intenzioni manipolative⁵⁰: nella prospettiva della formazione di una grande coalizione a guida Fidesz, tale riforma imponeva infatti soglie di sbarramento individuali per i partiti parte di una coalizione, anziché una unica soglia di lista come precedentemente previsto, affinché la lista di coalizione accedesse alla ripartizione dei seggi.

systems – decrease in legitimacy, in B. PAJAK-PATKOWSKA – M. RACHWAŁ, *Hungary and Poland*, cit., 30; A. TASNÁDI, *The extent of the population paradox in the Hungarian electoral system*, in *Public Choice*, 3-4/2008, 293-305.

⁴³ K. BENOIT, *Votes and Seats: The Hungarian Electoral Law and the 1994 Parliamentary Elections*, in G. TÓKA – Z. ENYEDI, *Founding Elections in Eastern Europe: Elections to the 1994 Hungarian National Assembly*, Berlin, Sigma, 1999, 122.

⁴⁴ K. BENOIT, *Evaluating Hungary's Mixed-Member*, cit., 492. A titolo meramente esemplificativo, si ricordi che alle elezioni del 1998 Fidesz ottenne 148 seggi (pari al 38%) con il 29,5% dei voti.

⁴⁵ A. FUMAROLA, *Fidesz and electoral reform: How to safeguard Hungarian democracy*, in *LSE Blog*, 21 marzo 2016.

⁴⁶ Paragrafi 1-3. Il testo della decisione in lingua inglese è reperibile al seguente link: <https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2005/06/22_2005-ab_eng.pdf>. Si pensi che all'epoca la forbice tra il numero di elettori nei collegi uninominale di Veszprém e di Pest era estremamente ampia: rispettivamente 27073 e 67092 elettori, Z. VÖRÖS, *Directions for development*, cit., 32.

⁴⁷ Si vd. <www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-2010-3-008>.

⁴⁸ Legge XXXVI del 2013.

⁴⁹ Anche se si guarda al Parlamento, deve rilevarsi come la sua marginalizzazione (N. LUPO, *Constituent Power and Constitutional Revisions*, cit.) sia un fenomeno risalente e non limitato al periodo successivo alle elezioni del 2010. Ciò è derivato sia, come si è pur già accennato, dalle costrizioni derivanti dalle esigenze geopolitiche (M. KRYGIER, *The Challenge of Institutionalisation*, cit., 559) e dal ritorno in Europa, sia dal contesto politico maggioritario, V. Z. KAZAI, *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation*, cit. Una lettura sistematica di tale marginalizzazione in G. ILONZSKI, *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1/2007, 38-58.

⁵⁰ K. BENOIT, *Evaluating Hungary's Mixed-Member*, cit., 492.

4. Conclusioni

In questa rapida disamina, muovendo dalla diagnosi allarmante dell'evoluzione costituzionale recente in Ungheria, ho posto l'attenzione sul peso della tradizione costituzionale più risalente e sugli elementi di continuità rispetto alla transizione post-comunista. Lungi dal rappresentare una cesura netta e assoluta, il regime orbaniano si innesta lungo linee esistenti⁵¹. Senza voler negare il carattere sistemico e sistematico del decadimento della democrazia pluralista, deve rilevarsi che tale regime, nel suo carattere ibrido, manifesta i tratti di un costituzionalismo imperfetto che già ha contraddistinto la storia costituzionale ungherese.

Gli esempi qui richiamati sono tratti con lo sguardo rivolto principalmente alla dimensione della rappresentanza parlamentare (sistema elettorale, ruolo dell'opposizione, configurazione dell'organo parlamentare), ma lo stesso esercizio può essere praticato con riguardo ad altri aspetti: per menzionarne alcuni, il peso dell'informalità nei processi decisionali⁵², i fenomeni di presidenzializzazione dell'esecutivo⁵³ e di politicizzazione dell'amministrazione⁵⁴, financo il tema dell'ideologia sottostante⁵⁵: non sfugge ad esempio a tal riguardo la commemorazione da parte del Primo ministro ungherese del primo Governo Bethlen, richiamato come modello per «fornire risposte alle sfide del nostro tempo»⁵⁶.

⁵¹ G. EKIERT – D. ZIBLATT, *Democracy in Central and Eastern Europe One Hundred Years On*, in *East European Politics and Societies and Cultures*, 1/2013, 92 e 99 s.

⁵² M. GANINO – A. DE GREGORIO – C. FILIPPINI, *Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa Orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino, Giappichelli, 2012; B. BUGARIČ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 1/2015, 222; B. BUGARIČ, *Central Europe's descent*, cit., 609 e 614; M. KRYGIER, *The Challenge of Institutionalisation*, cit., 551 e 555.

⁵³ M. GANINO – A. DE GREGORIO – C. FILIPPINI, *ibidem*.

⁵⁴ S. DJANKOV, *Hungary under Orbán: Can Central Planning revive Its economy?*, Policy Brief, luglio 2015, 1 e 4.

⁵⁵ Questo non sembrerebbe riflettere un'ideologia specifica che non sia quella dell'interesse nazionale, essendo ispirata a un forte pragmatismo che è apertamente rivendicato. Anche qui, emergono interessanti punti di contatto tra Orbán e Bethlen, il cui posizionamento ideologico Romsics definisce "liberal-conservative" ma che potrebbe sintetizzarsi in un forte pragmatismo: «the regime that took power after collapse of the Bolshevik dictatorship had no clearly thought out ideology and [...] no single ideological platform determined the policies by which the regime eventually consolidated its position. It was practical politics rather than ideology that determined the consolidation of the counterrevolutionary regime» (T. LORMAN, *Counter-Revolutionary Hungary, 1920-1925: Istvan Bethlen and the Politics of Consolidation*, Budapest, CEU Press, 2006) Sul pragmatismo di Bethlen "falso realista", I. BIBÓ, *The misery*, cit., p. 152). Indicative sono le affermazioni di Gabor Fodor, già consigliere di Orbán, in un'intervista del 18 febbraio 2015: «governing is the art of ruling the moment. [...] This implies that government shouldn't rely on any explicit ideology, however it always has the opportunity to explain any of its actions, ex-post facto», Z. BRETTER, *The name of the game: The Regime of National Collaboration*, in B. PAJAK-PATKOWSKA – M. RACHWAŁ, *Hungary and Poland*, cit., 45.

⁵⁶ *Prime Minister István Bethlen's country-building work can provide useful answers to our present-day challenges*, Comunicato stampa dell'Ufficio del Primo ministro, 29 settembre 2021, reperibile su: <<https://miniszterelnok.hu/prime-minister-istvan-bethlens-country-building-work-can-provide-useful-answers-to-our-present-day-challenges/>>. Ma Orbán già nel 2013 aveva onorato Bethlen con una statua eretta nelle vicinanze del Castello presidenziale, *Prime Minister unveiled István Bethlen's statue in Budapest*, Comunicato stampa dell'Ufficio del Primo ministro, 8 ottobre 2013, reperibile su <<https://2010-2014.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/prime-minister-unveiled-istvan-bethlen-s-statue-in-budapest>>.

Ciò non significa certo che gli sviluppi costituzionali recenti non presentino elementi di novità, connessi ovviamente al differente contesto storico in cui avvengono⁵⁷, o che essi rappresentino una necessità storica ineludibile. A fronte dell'attenzione posta prevalentemente sulla rottura (innegabile) avvenuta dopo il 2010, ritengo tuttavia opportuno sottolineare il rischio insito nella sottovalutazione delle linee di continuità storica: solo tenendone conto è possibile una comprensione più articolata della natura degli sviluppi costituzionali ungheresi degli ultimi tredici anni.

ABSTRACT

Le vicende costituzionali ungheresi sollevano la questione se l'evoluzione abbia dato luogo a un nuovo ordine costituzionale, e in caso affermativo quale ne sia la natura. Nel tentare di rispondere a tale domanda, la letteratura ha evidenziato il carattere ibrido della "democrazia illiberale" orbaniana. A complemento di una lettura rivolta agli elementi di rottura del nuovo ordine costituzionale, l'articolo intende evidenziare l'esistenza di linee di continuità storiche. A titolo esemplificativo, l'attenzione è posta sul periodo interbellico, nello specifico l'era Bethlen, e sulla più recente transizione post-comunista, con particolare riguardo alla dimensione della rappresentanza. Solo un'indagine approfondita di tali linee di continuità, che deve essere estesa ad altri periodi storici e ad altre aree del diritto costituzionale, permette una più articolata comprensione della natura delle vicende costituzionali ungheresi.

Hungarian constitutional dynamics raise the question whether such evolution concretized in a new constitutional order. In attempting to answer this question, scholarship highlighted the hybrid character of Orban's "illiberal democracy". Complementing an interpretation prioritizing the elements of rupture of the new constitutional order, this article intends to highlight the presence of historical lines of continuity. To illustrate this point, the article focuses on the interwar period, notably the Bethlen era, and on the recent post-communist transition, with particular regard to representation. Only a thorough investigation of these lines of continuity, which must be extended to other historical periods and to other areas of constitutional law, is able to provide a more articulate understanding of this character.

PAROLE CHIAVE

Costituzione; Parlamentarismo; Sistema elettorale; Ungheria

KEYWORDS

Constitution; Parliamentarism; Electoral system; Hungary.

⁵⁷ Così, secondo alcune ricostruzioni la democrazia guidata interbellica deve essere letta in funzione delle criticità che nel contesto ungherese di costruzione difficile dello stato nazione caratterizzò, tra la seconda metà dell'800 e la prima metà del '900, la sintesi tra il pensiero liberale e il pensiero democratico (I. BIBÓ, *The Miseries*, cit.). A ciò si aggiunge oggi la volontà di risolvere il ritardo accumulato nello sviluppo economico del Paese: per riprendere le parole che ha usato Orbán nel famoso discorso del 23 luglio 2014, riportare l'Ungheria a essere competitiva nell'arena globale e ricostruire la nazione ungherese, avendo come riferimento i modelli asiatici.