



Fulco Lanchester*

Alle radici dell'ideologia costituzionale ungherese: la Sacra Corona di Ungheria**

SOMMARIO: 1. Le democrazie illiberali e il costituzionalismo. – 2. Il riferimento alla Sacra Corona nella Costituzione del 2011. – 3. Il tema elettorale.

1. Le democrazie illiberali e il costituzionalismo

Prima di passare la parola ai relatori qui riuniti per iniziativa della prof.ssa Astrid Zei, vorrei evidenziare come il tema delle democrazie illiberali¹ sia divenuto di particolare attualità anche in Italia, in relazione alla posizione di alcune formazioni politico parlamentari e alle proposte di revisione istituzionale e costituzionale².

È evidente che possano essere operate riflessioni sull'argomento, inserendole all'interno della dinamica del costituzionalismo contemporaneo, caratterizzato dallo spostamento degli assi geopolitici e dalla conseguente difficoltà dei tradizionali assetti democratici, che trenta anni fa apparivano invece indiscutibili³.

Le attuali complicazioni degli ordinamenti liberaldemocratici ci pongono di fronte ad alternative che vanno dal modello burocratico partitico cinese a quello aziendale di Singapore, fino ad arrivare alle democrazie plebiscitarie e autoritarie, mentre l'élite della globalizzazione si pone sul piano dell'efficienza illuministica e non su quello della partecipazione di *demos* particolari sul livello statuale-nazionale. Tutto ciò richiama anche il tema della possibile esistenza di un costituzionalismo illiberale, che da alcuni viene negato, mentre altri ne sostengono il possibile

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** 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 Definizione con copyright di F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 6/1997, 22-43.

² V. E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 9/2022, disponibile online.

³ V. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, *passim*.

utilizzo sulla base di impliciti riferimenti all'esperienza centro-europea ottocentesca, che ha avuto una sua rilevante influenza anche in Italia nella transizione dal liberalismo oligarchico allo Stato di massa autoritario (v. ad es. Santi Romano)⁴.

Non mi addentro a sviscerare l'argomento, ma se è possibile concepire una democrazia illiberale ovvero autoritaria per carenza di limiti e contrappesi, è anche possibile richiamare un costituzionalismo illiberale ovvero autoritario nella tradizione continentale del costituzionalismo monarchico austro-tedesco, caratterizzato dalla compresenza di principio monarchico, burocrazia e rappresentanza.

2. Il riferimento alla Sacra Corona nella Costituzione del 2011

Fatta questa premessa, l'Ungheria contemporanea è al centro dell'interesse internazionale per le trasformazioni operate da Viktor Orbán, le cui origini tra gli anni Ottanta e Novanta sembravano invece liberal-radicali⁵.

In un simile quadro c'è da dire che fino al 1990 non soltanto l'Ungheria non ha mai posseduto una tradizione democratica stabile, ma che l'ordinamento costituzionale ungherese non è mai stato argomento di successo in Italia.

Non si tratta soltanto di un problema di lingua, per cui la mediazione è stata per molto tempo operata soprattutto attraverso il francese e il tedesco, né di perifericità geografica, ma per la peculiarità di un modello che affonda teoricamente le proprie radici nel Medioevo.

La peculiarità della vicenda storica ungherese e il suo legame con l'impero asburgico avevano consigliato alla fine del secolo XIX a studiosi come A. Lawrence Lowell⁶ di analizzare, così come fece anche James Bryce, le somiglianze dell'Ungheria con i casi inglese e italiano⁷.

Per il luogo in cui viene effettuato questo Seminario ritengo significativo che tra i pochi studiosi che in Italia, prima degli anni '90 del secolo scorso, si siano occupati della Costituzione ungherese vi sia stato il primo ordinario di Diritto pubblico comparato alla Sapienza, ossia Luigi Rossi⁸. Ovviamente già Bryce nel celebre saggio *Flexibles and Rigid Constitutions* aveva messo in evidenza come le prime fossero rappresentate da Gran Bretagna, Italia e Ungheria⁹, analogie non percepite, ad es., da Albert Venn Dicey¹⁰, che per ragioni metodologiche era interessato solo alla comparazione del caso inglese con quello di *continental law* (in particolare nella concreta applicazione francese).

⁴ V. S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1931, III ed.

⁵ V. P. LENDVAI, *Orbán, Europe's New Strongman*, Oxford, O.U.P., 2018.

⁶ A. LAWRENCE LOWELL, *Government and Parties in Continental Europe*, 1897, II, 128 ss.

⁷ J. BRYCE, *Flexibles and Rigid Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1901, I, 145 ss.

⁸ V. F. LANCHESTER, *Luigi Rossi*, in *DBI*, 2017/88 e id., *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi et al., Bologna, Zanichelli, 2013, II, 1738 ss.

⁹ J. BRYCE, *Flexibles and Rigid Constitutions*, cit.

¹⁰ V. A. VENN DICEY, *Introduction to the Law of the Constitution*, London, MacMillan, 1893.

In due interventi successivi sulla Sacra Corona di Ungheria, redatti negli anni Trenta, Luigi Rossi, giurista apparentemente formalista ma estremamente attento alla storia e alle sue dinamiche, esaminò, dunque, il tema della natura delle istituzioni costituzionali ungheresi sulla base della Corona di Santo Stefano¹¹. Un simile argomento potrebbe sembrare in questa occasione solo una curiosità per dire che il Maestro di generazioni di comparatisti romani si era occupato di Ungheria, se nel Credo nazionale, che introduce alla Costituzione orbaniana del 2011, non vi fosse un riferimento esplicito alla Corona magiara. Nel citato documento costituzionale si afferma, tra l'altro (cito dalla traduzione di Giuseppe Franco Ferrari¹²): «Rispettiamo le conquiste della nostra storia costituzionale e la Santa Corona, che rappresentano la continuità dello Stato ungherese e l'unità della Nazione».

Una simile dichiarazione si accompagna, d'altro canto, con il disconoscimento della «sospensione della nostra storica Costituzione dovuta all'occupazione» straniera e al connesso rifiuto della Costituzione comunista del 1949, «poiché essa ha rappresentato la base per un ordinamento tirannico», proclamandola «dunque invalida».

Affermate le radici della nuova era nella Rivoluzione del 1956, per il Credo contenuto nel documento costituzionale «il ripristino dell'autodeterminazione del [...] Paese, perduta nei diciannove giorni del Marzo 1944, al due maggio 1990, quando il primo organo rappresentativo popolare liberamente eletto fu formato [viene considerato come] l'inizio nel nuovo ordine costituzionale democratico del nostro Paese».

Una simile riferimento di storia costituzionale, analizzata in maniera sistematica di recente da Kálmán Póczan¹³, portò negli anni Trenta del secolo scorso Luigi Rossi a riaffermare una distinzione risalente tra Corona e Monarca, evidenziando come le radici del regime costituzionale ungherese potessero essere fatte risalire al periodo medievale e come la stessa Corona, dopo il periodo asburgico, fosse ritornata elettiva.

La teoria di una sopravvivenza della Costituzione consuetudinaria attraverso il Credo citato non rileva ovviamente sotto il profilo giuridico, anche se richiama altri interventi normativi effettuati in Ungheria dal 1848 e gli anni Venti del secolo scorso.

Risulta in questo caso ben più rilevante la decisione del potere costituente costituito del 2011 di richiamare normativamente quella tradizione e nello stesso tempo di tagliare i ponti sia con il passato di socialismo reale. Ne discende una teoria della Sovranità che fa riferimento esplicito alla storia ungherese e ribadisce l'etnicità del complesso costituzionale e dei suoi riferimenti valoriali.

¹¹ V. L. ROSSI, *Potere personale e potere rappresentativo nella "Sacra Corona di Ungheria"*, in *Rivista di diritto pubblico - La giustizia amministrativa*, 1934, e id., in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1939, V, 5 ss.

¹² V. G. F. FERRARI (a cura di), *La costituzione dell'Ungheria (2011)*, con la traduzione del testo pubblicata sul sito del governo di Ungheria, disponibile nelle lingue ungherese e inglese all'indirizzo <www.kormany.hu/>.

¹³ V. K. PÓCZAN in un recente volume: F. HDRCHER - T. LORMAN (eds.), *A History of The Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*, London, Tauris, 2019, 211 ss.

3. Il tema elettorale

In questa specifica dimensione l'esercizio del potere rappresentato dalla Sacra corona di Ungheria si svolge, infatti, in un circuito che parte dal popolo (ungherese) e investe tutte le istituzioni dell'ordinamento.

La impostazione direttista del sistema ungherese può essere quindi radicata nella concezione della Corona che si concretizza nel Corpo elettorale che rappresenta un demos politico che si estende a tutti i territori dell'antico Regno di Ungheria sulla base dell'etnicità linguistica.

La democrazia illiberale ungherese non soltanto rivendica un'eredità storica, ma attraverso precise scelte tecniche rifiuta i giochi parlamentari e si materializza in una maggioranza parlamentare compatta attorno ad un leader, selezionata attraverso un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi estremamente selettivo.

Si tratta evidentemente di una concezione che finisce per negare esplicitamente il costituzionalismo liberaldemocratico, basato sulla divisione e l'equilibrio dei poteri, per un costituzionalismo di tipo autoritario, profondamente radicato nella tradizione nazionale come ci fa notare anche András L. Pap¹⁴.

In questo quadro, il tema del sistema elettorale (ovvero del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi) deve essere inserito nell'ambito della complessiva legislazione sulle votazioni elettive e deliberative degli ordinamenti di massa democratico costituzionali al fine di poter valutare il caso ungherese contemporaneo.

In una simile dimensione, dove la valutazione deve corrispondere a precisi standard di democraticità, vi sono parecchi elementi da prendere in attenta considerazione nel corso della riflessione odierna.

In prima istanza è opportuno tenere conto di come sia stato ampliato il corpo elettorale con il voto degli ungheresi non regnicoli, per utilizzare un termine statutario italiano del 1848¹⁵.

In secondo luogo, la dottrina giuridica e politologica osserva che non soltanto il sistema elettorale è molto selettivo, sulla base di un meccanismo contrattato in origine, ma che la sua parte speculare si è fortemente indebolita sia con la incisiva riduzione dei parlamentari, sia con operazioni di *gerrymandering* e *malapportionment* dei collegi.

In terzo luogo, si deve aggiungere che il diritto di voto esteso agli ungheresi non residenti sul territorio nazionale condiziona fortemente i risultati elettorali e che per converso i residenti temporaneamente all'estero non hanno la possibilità di esprimere il voto, e che il procedimento

¹⁴ A. L. PAP, *Democratic Decline in Hungary, Law and Society in an Illiberal Democracy*, Abington-New York, Routledge, 2017, *passim*.

¹⁵ V. P. ANDRAS, op. cit., 24 ss; per i precedenti nazionali C. FLORES JUBERÍAS, *Eastern Europe: General Overview* e J. W. SCHIEMANN, *Hungary: Compromising Midway on a Mixed System*, in J.M. COLOMER (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*; nonché l'introduzione di B. GROFMAN, rispettivamente a 309 ss. e 359 ss.; v. anche l'analisi diacronica di D. STERNBERGER - B. VOGEL (Hrsg), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch*, Redaktion von D. Nohlen, Band I: Europa, Zweiter Halbband, Berlin, de Gruyter, 1969, 1365 ss.

di espressione della volontà popolare risulta fortemente condizionato dall'influenza del potere esecutivo che controlla la stessa Commissione elettorale.

Di qui l'interesse e l'allarme per un sistema che – ripeto – sembra inserirsi al di fuori degli standard minimi di democraticità e che pare possedere alcuni elementi di analogia con lo sviluppo italiano.