



Fanni Tanács-Mandák*

La presidenzializzazione del sistema politico ungherese**

SOMMARIO: 1. Introduzione: il sistema politico ungherese dopo la transizione democratica. – 2. La presidenzializzazione della politica: per una definizione del fenomeno. – 2.1. La presidenzializzazione della sfera elettorale ungherese. – 2.2. La presidenzializzazione dell'esecutivo ungherese. – 2.3. Posizione del *premier* e coordinamento governativo. – 2.4. Comunicazione. – 2.5. Governo-Parlamento. – 3. Conclusioni.

1. Introduzione: il sistema politico ungherese dopo la transizione democratica

Per esporre i passi che la politica ungherese ha mosso verso la presidenzializzazione è, dapprima, necessario esaminare brevemente gli aspetti più caratteristici del sistema politico ungherese, descrivendo le tendenze principali degli ultimi decenni.

I partecipanti alla tavola rotonda nazionale hanno avuto due obiettivi principali: garantire la governabilità e la stabilità del nuovo regime democratico ed ostacolare l'evoluzione, in futuro, di un sistema non democratico.

Il nuovo sistema politico, definito dalla legge XXXI del 1989 e dalla legge XL del 1990, è di tipo parlamentare e si fonda sul principio della separazione dei poteri. I principi fondamentali del sistema sono i seguenti: governo responsabile nei confronti del parlamento, esecutivo fondamentalmente monista, indipendenza del governo dal parlamento e viceversa ed elevato numero di leggi cardinali che richiedono una maggioranza di due terzi per essere modificate. Altre caratteristiche del sistema politico sono la forte posizione del Primo ministro (parlamentarismo ispirato al modello tedesco, cancellierato con mozione di sfiducia costruttiva) e l'equivalenza formale tra i ministri¹. Il Primo ministro ha potuto, infatti, decidere l'indirizzo politico sin dalle

* Ricercatrice - National University of Public Service, Budapest.

** 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 Per il sistema politico si veda: A. KÖRÖSENYI - Cs. TÓTH - G. TÖRÖK, *A magyar politikarendszer* [Il sistema politico ungherese], Budapest, Osiris, 2003, 347-371; P. SMUK, *Magyar közjog és politika 1989-2011* [Diritto pubblico e politica in Ungheria 1989-2011], Budapest, Osiris, 2011.

fasi iniziali, tuttavia, il sistema ha previsto anche numerosi contrappesi finalizzati a rendere maggiormente controllabile il potere del *premier* stesso.

Oltre al Primo ministro e ad un parlamento forte, nel sistema è presente un Presidente della Repubblica debole, con funzioni essenzialmente rappresentative, eletto a suffragio indiretto, a differenza che negli altri Paesi della regione (Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca). Il sistema elettorale misto, con carattere fortemente maggioritario, ha garantito in tutte le legislature una maggioranza parlamentare stabile.

Analizzando gli ultimi tre decenni della politica ungherese, si può rilevare come gli obiettivi iniziali di stabilità e governabilità siano stati raggiunti. L'Ungheria è il Paese più stabile in termini di durata dei governi nella regione (tra i più stabili anche se raffrontato con i Paesi UE)², obiettivo che in questi anni appare sfuggente a tante grandi Nazioni europee.

Nonostante l'alto livello di stabilità e governabilità, l'Ungheria non ha compiuto con successo la transizione democratica avendo omesso di svolgere quella missione simbolica, che tutti gli altri Paesi "post-comunisti" della regione hanno raggiunto già negli anni Novanta: adottare una nuova carta costituzionale in sostituzione della precedente. L'Ungheria è stata trasformata in uno stato di diritto mediante modifiche e revisioni costituzionali approvate nel periodo della transizione democratica in tempi rapidi³. Ciò ha aperto la strada ad una fase costituente lunga e permanente (38 modifiche tra il 1989 e 2011)⁴ in cui la "vecchia" Costituzione "comunista" (Legge XX del 1949) non è stata completamente sostituita da una nuova carta costituzionale. Per tale ragione il Presidente della Corte costituzionale, László Sólyom⁵, ha ideato la definizione di "costituzione invisibile". La Corte, fino all'emanazione della Legge fondamentale, non ha esercitato esclusivamente un potere "repressivo", bensì ha creato un "sistema costituzionale" di principi coerente, basato non tanto sulla lettera della Costituzione quanto sulla sua applicazione: la "costituzione invisibile" trascende e sopravvive alla Costituzione formale⁶. La Corte ha voluto svolgere il ruolo di contrappeso alla supremazia parlamentare, creando continui conflitti con il parlamento. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità parziale del 19.2% delle leggi approvate nelle prime due legislature (1990-1998)⁷. I dibattiti sul principio direttivo nel diritto pubblico,

² Nello studio avente ad oggetto la stabilità dei governi, sono state confrontate le sorti dei governi dei 28 ex ed attuali Stati membri dell'UE, nonché di Norvegia e Islanda. L'analisi si basa sulla percentuale di governi caduti prematuramente rispetto al numero complessivi di governi: l'Ungheria occupa la quarta miglior posizione a pari merito con la Norvegia. L. TÓTH, *A kormányzati stabilitás Kelet-Közép-Európában. Doktori disszertáció* [La stabilità governativa in Europa Centro-Orientale. Tesi di Dottorato], Budapest, ELTE, 2021, 139-142.

³ La Corte costituzionale ha affermato che era avvenuta una rivoluzione dello stato di diritto. Cfr. sentenza n. 11 del 1992.

⁴ É. BALOGH, *Alkotmányozási eljárások Magyarországon (1989-2011)* [Le procedure costituzionali in Ungheria (1989-2011)], in *Debreceni Jogi Műhely*, 1-2/2014, 30 giugno 2014.

⁵ Alla sua opinione dissenziente legata alla sentenza n. 23 del 1990 (tema: pena di morte). ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/179297164ce96b8dc1258382003c36d7/\\$FILE/en_0023_1990.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/179297164ce96b8dc1258382003c36d7/$FILE/en_0023_1990.pdf))

⁶ L. SÓLYOM, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, in *International Sociology*, 1/2003, 133-161.

⁷ Elaborazione propria. Per le leggi approvate nelle legislature, si può consultare il seguente link: <www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa>, mentre le decisioni della Corte costituzionale sono reperibili su: <www.parlament.hu/documents/10181/18530/ab.pdf/37f3b9a9-db99-48309b6e8a9a159a6bc5?version=1.0&t=1397646112000&download=true>.

ossia i dibattiti sul conflitto tra l'aspirazione della separazione dei poteri introdotti nella transizione democratica, la quale limita la capacità di agire dei governi, e la supremazia del parlamento (sovranità popolare)⁸, si sono ancor più accesi successivamente al 2010 ed hanno portato all'approvazione in tempi estremamente rapidi della Legge fondamentale, in assenza di consultazioni politiche e professionali adeguate, introducendo così un nuovo approccio della sovranità popolare.

Nel seguente paragrafo si evidenzierà come le peculiarità del sistema politico ungherese degli anni Novanta, derivanti dalla Costituzione e dalla costituzione invisibile e determinate, quindi, anche dalle dinamiche politiche, siano mutate con il fenomeno della presidenzializzazione *de facto*⁹ a partire dagli anni '90 e fino al 2022.

2. La presidenzializzazione della politica: per una definizione del fenomeno

La presidenzializzazione di un sistema politico è il processo attraverso cui un medesimo sistema politico attribuisce, nella prassi concreta, maggiori strumenti al potere esecutivo, senza tuttavia operare un cambiamento formale della struttura e delle istituzioni del sistema stesso¹⁰. Presidenzializzazione significa aumento delle risorse, dei poteri e delle autonomie a disposizione della *leadership*, ma anche erosione dell'unità dell'azione del governo e della sua maggioranza parlamentare¹¹. Tale fenomeno si presenta essenzialmente su tre livelli: a livello dell'esecutivo, del sistema elettorale e dei partiti.

Il processo di trasformazione provocato dalla presidenzializzazione deve necessariamente misurarsi col contesto specifico dell'ordinamento costituzionale esaminato, il che rende difficile individuare a priori un insieme di indicatori che, applicati indistintamente a diversi sistemi istituzionali, siano in grado di fornire una risposta immediata circa l'evoluzione del fenomeno. Il quadro teorico e metodologico per lo studio della presidenzializzazione ungherese, specie per quanto riguarda la lista degli indicatori esaminandi, è costituito sulla base della ricerca di Poguntke e Webb¹², integrata col quadro di Persson e Hermansson¹³, tenendo conto delle peculiari caratteristiche e tradizioni del sistema politico ungherese. Gli indicatori esaminati possono essere

⁸ Per il conflitto tra la supremazia parlamentare, basata sul principio della rappresentanza popolare, ed il controllo costituzionale che garantisce la protezione dei diritti fondamentali, si veda I. STUMPF, *Az Alaptörvény helye a második jogállami forradalomban* [La Legge fondamentale alla seconda rivoluzione dello stato di diritto], in R. VARGA – A. MÁZI (a cura di), *10 éves az Alaptörvény* [10 anni della Legge fondamentale], Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2022, 139-144.

⁹ Nella presidenzializzazione *de facto* i leader politici aumentano le proprie risorse e l'indipendenza sia all'interno del proprio partito sia dell'esecutivo, mentre nelle elezioni il focus si sposta sui candidati; la forma di governo rimane quindi parlamentare ma le funzioni e i rapporti tra gli attori politici cambiano sensibilmente. T. POGUNTKE – P. WEBB (eds.) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 4-11.

¹⁰ L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 1/2006, 8.

¹¹ F. MANDÁK, *Presidentialisation of Politics and Good Governance in Hungary*, in P. KOVÁČ (a cura di), *Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond*, Bratislava, NISPAcee, 2014, 57-62.

¹² T. POGUNTKE – P. WEBB (eds.) *The Presidentialization*, cit., 1-25.

¹³ T. PERSSON – J. HERMANSSON, *The 'Presidentialization' Thesis Revisited: Lessons from the Swedish Case*, Paper presentato al ECPR Joint Session, Salamanca, 10-15 aprile, 2014.

raggruppati a seconda che: 1) confermino formalmente il processo di presidenzializzazione in Ungheria; 2) rafforzino il processo di presidenzializzazione durante l'applicazione pratica sebbene contraddicano formalmente la tendenza alla presidenzializzazione stessa; 3) siano sostanzialmente irrilevanti in virtù delle particolari condizioni istituzionali ungheresi. Proprio dopo il 2010 sono comparsi sempre più elementi che formalmente sembrerebbero far apparire il governo più debole rispetto al parlamento, o un *premier* più debole all'interno del governo, mentre nella pratica si sono rivelati veri strumenti del fenomeno della presidenzializzazione.

Tale fenomeno ha mutato le regole interne del partito: il potere e le risorse si sono spostate sempre più verso il *leader* del partito. Nelle pagine che seguono si esplicherà come il fenomeno abbia portato sviluppi in ambito elettorale e nell'esecutivo in Ungheria. Questo contributo non esamina l'evoluzione nella sfera dei partiti, ma nota come la presidenzializzazione in Ungheria abbia inciso anche in quest'area. Si tenga presente che nel periodo tra il 1950 e il 1985 lo sviluppo dei partiti ungheresi è stato congelato. I partiti di opposizione, costituiti alla fine degli anni '80, non si sono formati da partiti di massa, ma erano semplicemente partiti "pigliatutto" creati da intellettuali o gruppi di *élite* all'interno dei quali l'influenza del *leader* era prominente fin dall'inizio. Ciò ha costituito un'ottima base per la presidenzializzazione. La presenza del fenomeno nella sfera dei partiti è rafforzata anche dal livello di presidenzializzazione nel maggior partito ungherese, FIDESZ. Viktor Orbán, che ha guidato il partito sin dall'inizio (con una breve interruzione tra il 2000 ed il 2003), ha un ruolo fondamentale all'interno della compagine politica. Tre fattori hanno determinato la sua posizione indiscussa: l'originaria natura generazionale del partito, l'integrazione con i discendenti di altre forze di centrodestra e lo sviluppo dell'organizzazione del partito dopo la sconfitta nelle elezioni del 2002¹⁴.

Nel campo elettorale, la presidenzializzazione si manifesta essenzialmente con la personalizzazione della politica: tanto i sistemi elettorali, quanto le campagne elettorali, si focalizzano sui candidati, specialmente sui *leader* e sui candidati capolista. La presidenzializzazione del sistema elettorale si presenta tramite la personalizzazione tanto dei sistemi elettorali - il baricentro del sistema è nei collegi uninominali - quanto delle campagne elettorali che divengono, appunto, sempre più *candidate-centered* anziché orientate sui partiti.

Gli indici più evidenti dell'avvenuta presidenzializzazione nella sfera dell'esecutivo sono due: il potenziamento delle risorse (anche economiche) a disposizione del *premier*, attraverso cui esso è messo in condizione di dotarsi di strumenti efficienti per lo svolgimento dell'azione di governo, sancendo la sua condizione di *primus inter pares*, ed il rafforzamento del governo nei confronti del

¹⁴ A partire dal 2002 è stato introdotto un sistema organizzato delle circoscrizioni elettorali di FIDESZ. Oltre alle sedi locali del partito sono state fondate circoscrizioni elettorali identiche a quelle presenti nei collegi uninominali delle elezioni nazionali. Ogni circoscrizione ha un dirigente nominato e selezionato direttamente dal *leader* del partito. Tale dirigente è il candidato ufficiale alle elezioni nazionali del partito nella sua circoscrizione. Con l'introduzione delle circoscrizioni elettorali è stata rafforzata fortemente l'organizzazione del partito ma è stata anche totalmente centralizzata la decisione sui candidati.

parlamento¹⁵. Il potenziamento del *premier* influenza e modifica i rapporti interni del governo, il coordinamento governativo e la comunicazione del governo stesso.

Nel paragrafo seguente si analizzeranno dettagliatamente gli indicatori della presidenzializzazione del sistema politico ungherese presenti in ambito elettorale e nell'esecutivo.

2.1. La presidenzializzazione della sfera elettorale ungherese

Entrambi i sistemi elettorali ungheresi non prevedono l'elezione diretta del Primo ministro. Dagli anni '90, tuttavia, è prassi comune che il candidato alla carica di Primo ministro sia il capolista nazionale del partito. Per anni i candidati *premier* hanno partecipato a dibattiti televisivi; tali dibattiti hanno avuto un ruolo primario nella campagna elettorale. L'attenzione dei media si è, così, spostata dai partiti ai *leader* ed ai migliori candidati.

La personalizzazione del sistema elettorale è stata rafforzata ancor più dalla riforma elettorale del 2011, con particolare riferimento a due aspetti: da una parte la riforma ha aumentato il peso dei collegi uninominali focalizzando sempre più l'attenzione sui candidati singoli piuttosto che sui partiti (nel precedente sistema elettorale il 45,6% dei mandati è stato attribuito nei collegi uninominali, a seguito della riforma il dato è salito al 53,3%¹⁶); dall'altra, l'effetto della riforma è ancor più rilevante e riguarda la modifica della parte compensativa del sistema elettorale. Il sistema elettorale del 1990 ha reso disponibile un meccanismo di recupero dei voti solo per i candidati usciti sconfitti nei collegi uninominali e per i partiti che non avessero usato tutti i voti ottenuti nelle liste territoriali per raggiungere un mandato¹⁷.

La riforma del 2011 non solo ha preservato l'istituto del sistema compensativo, ma lo ha reso assolutamente unico nella prassi internazionale, in quanto ha stabilito che anche i candidati vincitori avessero diritto di recuperare i voti persi, producendo un effetto fortemente distorsivo ed a tutto vantaggio delle forze vincenti. I voti ottenuti nei collegi uninominali, ma non utilizzati per ottenere il mandato, erano così trasferiti nella lista nazionale del partito del candidato vincitore. Ciò era possibile perché il nuovo sistema elettorale utilizzava un sistema maggioritario semplice, in luogo del precedente maggioritario assoluto. A seguito di tale cambiamento, tutti i partiti sono sempre più motivati a scegliere i candidati più conosciuti, popolari o intorno a cui si

¹⁵ F. MANDÁK, *A politika prezidencialiszációja – Magyarország, Olaszország – Doktori disszertáció* [La presidenzializzazione della politica – Ungheria, Italia – Tesi di dottorato], Budapest, NKE, 2014, 36-38.

¹⁶ Tale rafforzamento della personalizzazione è amplificato dal fatto che per FIDESZ e KDNP i candidati dei collegi uninominali sono scelti direttamente dal *leader* del partito FIDESZ.

¹⁷ I voti persi nell'ambito delle liste territoriali erano quelli che nelle circoscrizioni elettorali territoriali erano stati utilizzati senza consentire l'ottenimento del seggio o che avevano ecceduto il numero sufficiente e necessario per l'ottenimento dello stesso. La compensazione, come dice il nome stesso, è stata inventata per risarcire quei partiti i cui candidati erano stati sconfitti nei collegi uninominali e quei i partiti che avevano utilizzato tutti i voti ottenuti nelle liste territoriali per raggiungere i mandati; al fine di garantire che i voti ottenuti non andassero 'sprecati', venivano contabilizzati in una lista di compensazione (nella lista nazionale).

potesse costruire una campagna elettorale di grande successo, al fine di ‘ottenere’ voti utilizzabili due volte (sia per il collegio uninominale che per la lista nazionale).

2.2. La presidenzializzazione dell’esecutivo ungherese

In relazione all’esecutivo ungherese sono individuabili tutti i noti indicatori della presidenzializzazione: dal rafforzamento della posizione del *premier* in seno al governo, allo sviluppo ed alla centralizzazione del coordinamento governativo (specialmente dal lato istituzionale), dall’integrazione degli istituti responsabili per la comunicazione del governo, alle conquiste del governo in ambito legislativo.

2.3. Posizione del *premier* e coordinamento governativo

Nel 1990, sulla base del patto Antall-Tölgyessy¹⁸, è stato introdotto il cancellierato. Successivamente, il Primo ministro ha avuto essenzialmente mano libera nella scelta dei membri del governo. Pertanto, uno degli aspetti più importanti della presidenzializzazione era già stato incorporato nel sistema politico nel momento della transizione.

Il ruolo accentuato del Primo ministro all’interno del governo era già codificato dalla legge LVII del 2006. La legge ha stabilito che il Primo ministro determina la direzione generale della politica del governo, nell’ambito della quale i ministri guidano i ministeri. In sostanza, tale legge ha formalizzato la prassi già più o meno in essere dal periodo della transizione democratica. Tale sistema, elaborato a partire dal 1990 e confermato dalla legge del 2006, è previsto anche dalla Legge fondamentale ed in particolare dall’articolo 18 della stessa che prevede che il Primo ministro determini la politica generale del governo, ponendo essenzialmente nelle sue mani il maggior potere formale possibile per un sistema parlamentare.

Le risorse istituzionali del Primo ministro sono, quindi, andate progressivamente aumentando ed il coordinamento delle politiche pubbliche si è concentrato in organismi riconducibili alla sua figura. Tra il 1990 e il 2010 si è discusso costantemente dei poteri dell’Ufficio del Primo Ministro (seppure con attribuzioni e incarichi diversi). L’Ufficio è stato sviluppato e rafforzato continuativamente, divenendo nel 1998 un ministero a tutti gli effetti, dotato di un proprio ministro e non più diretto da un sottosegretario di stato, come avveniva in precedenza¹⁹. Il primo Governo Orbán lo ha, poi, rafforzato ulteriormente, unificando e centralizzando presso l’Ufficio stesso tutti gli organi responsabili della comunicazione del governo. Il successivo Governo Medgyessy ha continuato l’impostazione del Governo precedente, sviluppando ulteriormente la

¹⁸ A. BOZÓKI *et al.* (a cura di), *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztaltárgyalások 1989-ben* 7. kötet [Lo scenario della transizione democratica: le riunioni della tavola rotonda nel 1989, volume 7], Budapest, Magvető, 1999, 644.

¹⁹ Legge LXXIX del 1997.

struttura istituzionale dell'Ufficio, trasferendogli nuove competenze. Ferenc Gyurcsány ha a sua volta aumentato il numero degli impiegati di tale Ufficio, allargando le competenze e gli strumenti legali a disposizione del Primo ministro²⁰. Il secondo Governo Orbán, portando avanti le tendenze precedenti, ha dato una forte spinta al rafforzamento dell'esecutivo e del ruolo del Primo ministro: la Legge fondamentale ha allargato le competenze del governo,²¹ mentre la nuova struttura e le nuove procedure decisionali del governo hanno rafforzato ulteriormente la figura del Primo ministro²². Dopo il 2010, gli uffici, i ministeri ed i sottosegretari preposti al coordinamento del governo sono cambiati più volte (2010, 2012, 2014, 2015, 2016, 2018, 2022)²³ al fine di rafforzare ulteriormente il dominio del Primo ministro che, dal 2018, ha assunto un ruolo sempre più incisivo. È importante notare che sono cambiate solo le strutture istituzionali, il coordinamento ed i processi decisionali sono rimasti sempre centralizzati e diretti dal Primo Ministro.

Successivamente alle elezioni del 2018, Orbán ha riformulato retoricamente anche la propria filosofia di governance (ha espresso la volontà non solo di guidare ma anche di dirigere il governo)²⁴ e per questo motivo ha anche riorganizzato le istituzioni preposte al coordinamento del governo e creato il Centro Governativo che comprende l'Ufficio Governativo del Primo Ministro (*Miniszterelnöki Kormányiroda*), il Gabinetto del Primo Ministro (*Miniszterelnöki Kabinetiroda*) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (*Miniszterelnökség*). L'Ufficio Governativo del Primo Ministro, gestito personalmente dal *premier*, coordina l'attività dei ministeri dal punto di vista amministrativo. Il gabinetto è responsabile per il coordinamento politico e per la comunicazione governativa, mentre la presidenza ha competenze strategiche e di coordinamento.

Nel 2016 è stato fondato il cd. "sistema dei gabinetti" che negli anni è divenuto il principale organo preparatorio di *policy making* e l'organo di coordinamento. In una prima fase erano presenti due gabinetti, successivamente, dal quinto Governo Orbán, operano cinque gabinetti²⁵ che ricoprono l'intero ambito governativo, sollevando potenzialmente il *premier* e gli organi preposti dal coordinamento del governo.

Nel 2022 è stata costituita la figura del Direttore Politico del Premier²⁶. I compiti del nuovo Direttore, in primis l'elaborazione dei materiali di informazione e delle analisi ed il coordinamento delle attività internazionali, coincidono in parte con quelli di coordinamento dell'ex

²⁰ Legge LVII del 2006.

²¹ Articolo 15 della Legge fondamentale.

²² Sulla presidenzializzazione dell'esecutivo del periodo 2011-2014, si veda F. MANDÁK, *Signs of Presidentialization in Hungarian Government Reforms – Changes After the New Fundamental Law*, in Z. SZENTE – F. MANDÁK – Zs. FEJES (a cura di), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*, Paris, L'Harmattan, 2015, 148-168.

²³ Legge XVIII del 2010; decreto del Governo n. 152 del 2014; decreto del Governo n. 94 del 2018, decreto del Governo n. 182 del 2022.

²⁴ Dal 2012 Orbán rilascia ogni due settimane, il venerdì mattina, un'intervista alla radio pubblica (Kossuth Radio). Nel caso di specie si fa riferimento all'intervista del 4 maggio 2018.

²⁵ Il Gabinetto per la Strategia e gli Affari Familiari, il Gabinetto Economico, il Gabinetto per lo Sviluppo e la Competitività, il Gabinetto per le Politiche Nazionali ed il Consiglio Difesa.

²⁶ Articolo 46 del decreto del Governo n. 182 del 2022.

sottosegretario di stato parlamentare e strategico della presidenza del Consiglio dei ministri e sono integrati dal sostegno diretto del lavoro del *premier*.

Dallo studio delle diverse aree responsabili per il coordinamento governativo si può concludere che la distribuzione delle responsabilità in più centri, la divisione dei compiti e la formazione di un livello politico intermedio all'interno del governo sono funzionali al funzionamento centralizzato e gerarchico del governo. Modus operandi molto gradito ad Orbán è stimolare la competizione di persone che rivestono ruoli di notevole rilevanza, anche al fine mantenere il potere personale mediante bilanciamento delle “persone forti” in modo che nessuna sia in grado di accumulare un potere tale da poter rivaleggiare con quello del Primo ministro.

Un gran numero di ministri e il loro frequente ricambio è un altro chiaro indicatore della presidenzializzazione, in quanto rafforza la posizione del Primo ministro. L'indicatore del numero elevato di ministri viene ravvisato successivamente al 2010, per analogia, anche per quanto riguarda i sottosegretari di stato. Tuttavia, dal secondo Governo Orbán in poi, i superministeri hanno rafforzato la centralizzazione governativa. Nei superministeri, i ministri non agiscono come lobbisti per i propri campi di competenza, ma come una sorta di *gatekeeper*, coordinando le attività dei sottosegretari di stato. Antecedentemente al 2010, il numero dei sottosegretari di stato era ricompreso tra 25 e 39²⁷, attualmente, nel quinto Governo Orbán, ci sono 52 sottosegretari di stato²⁸. Poiché i sottosegretari di stato, nell'attuale struttura di governo, sono “praticamente” responsabili ministeriali, il numero di politici responsabili delle aree specializzate è aumentato in modo significativo, il che dimostra ancora una volta il rafforzamento del potere del Primo ministro tramite la presidenzializzazione.

Un ulteriore indicatore della presidenzializzazione è il frequente ricambio dei ministri. Sebbene a seguito del sistema dei superministeri nei governi Orbán non si registri un elevato numero di ministri, si vede comunque una certa fluttuazione. Nel terzo Governo Orbán c'erano cinque nuovi ministri, nel quarto Governo dieci ed a maggio 2022 si sono insediati nel Governo sei nuovi ministri. Si aggiunga che nel quarto Governo Orbán è aumentata la percentuale dei ministri *outsider* senza esperienza partitica. Questo di per sé evidenzia il ruolo del Primo ministro quale unico soggetto determinante la direzione strategica della politica governativa. Sei membri del gabinetto su quindici non sono membri dei partiti governativi. Dodici dei cinquantadue sottosegretari di stato sono deputati di FIDESZ, quattordici sono membri di FIDESZ, uno è deputato del KDNP e due sono membri del KDNP. La maggior parte dei sottosegretari di stato è, quindi, composta da politici non parlamentari.

2.4. Comunicazione

²⁷ Dati di elaborazione propria. Fonti: <<https://2010-2014.kormany.hu/>> e <<https://2015-2019.kormany.hu/hu/>>.

²⁸ Si vd. i siti dei Ministeri <<https://kormany.hu/>>.

La comunicazione del governo è divenuta un aspetto di primaria importanza per i Governi dalla seconda legislatura. I Governi susseguiti nel tempo hanno costituito i principali organi e le cariche responsabili della comunicazione, man mano elaborando e sviluppando un coordinamento sempre più efficace. Benché le strategie e gli stili dei singoli Primi ministri siano stati diversi riguardo alla comunicazione – ad esempio: Orbán ha introdotto uno stile incentrato sui sentimenti e sui valori fondamentali, Gyurcsány ha provato a de-ideologizzare i suoi interventi, assumendo toni più leggeri –, il tentativo di centralizzare la gestione della comunicazione del governo è un tratto ampiamente riscontrabile che si è manifestato in tutta la sua evidenza a partire dal 2006²⁹.

2.5. Governo-Parlamento

Grazie alle pratiche politiche e alle riforme dei regolamenti parlamentari, a partire dagli anni Novanta il governo ed il Primo ministro hanno giocato un ruolo sempre più determinante in ambito legislativo a discapito del parlamento. L'istituto della mozione di sfiducia costruttiva, la presenza dei governi monopartitici³⁰ e la riduzione delle istituzioni di controllo parlamentare, hanno rafforzato sempre più la posizione del governo.

La mozione di sfiducia costruttiva introdotta dal patto *Antall-Tölgyessy* è l'elemento istituzionale più caratterizzante del sistema relativo ai rapporti Governo-Parlamento. Ciò ha non solo cristallizzato la posizione privilegiata del Primo ministro, ma, congiuntamente al blocco del sistema dei partiti, ha assicurato una straordinaria stabilità di governo³¹.

Le due riforme del regolamento parlamentare nel 1994 e nel 1997³² hanno rafforzato, in tema di procedure legislative, il potere del governo nei confronti del parlamento, rendendo più semplice e veloce la presentazione dei disegni e delle proposte di legge del governo, limitando al contempo gli strumenti e le opportunità dell'opposizione, in precedenza molto più numerosi.

Le riforme dei regolamenti e le pratiche parlamentari applicate dai deputati di maggioranza successivamente al 2010 hanno influenzato l'*Országgyűlés* (Assemblea nazionale) circa il sistema di separazione dei poteri, la sua organizzazione ed il metodo di lavoro, evidenziando la tendenza costante alla presidenzializzazione apparsa nei rapporti Governo-Parlamento. Volendo riportare solo sinteticamente tale tendenza, presenterò i due aspetti con le conseguenze più significative. In primo luogo, l'istituzione della commissione legislativa, che è diventata attrice chiave nel processo legislativo. Questa commissione, infatti, è una sorta di “piccolo parlamento” che svolge

²⁹ F. MANDÁK, *L'evoluzione della comunicazione dei governi ungheresi dagli anni Novanta a oggi. Strutture istituzionali, strategie, stili*, in *Quaderni di Geopolitica*, 5/2016, 51-65.

³⁰ Nell'analisi dell'operato dei Governi Orbán, ci si riferisce ai gabinetti post-2010 quali governi monopartitici nonostante ci siano formalmente due gruppi parlamentari all'interno del governo. La ragione di tale considerazione è che il KDNP (Partito Popolare Democratico Cristiano) non può effettivamente essere considerato una forza politica indipendente da FIDESZ.

³¹ La sfiducia costruttiva ha reso possibile la sostituzione del Primo ministro solo all'interno di un „blocco politico”, richiedendo essenzialmente la volontà del partito o dei partiti al governo.

³² Decisione del Parlamento n. 46 del 1994 e Decisione del Parlamento n. 71 del 1997.

praticamente i compiti di una seduta plenaria a porte chiuse e rende quasi del tutto formale il coinvolgimento della plenaria nell'iter legislativo³³.

In secondo luogo, il cosiddetto voto di blocco, modalità di voto dei disegni di legge introdotta nel 2014. L'Assemblea nazionale non può votare i singoli emendamenti presentati ai disegni di legge, ma può esclusivamente adottare o respingere un unico pacchetto contenente tutti gli emendamenti. Tale pacchetto è formato dalla commissione permanente competente per materia in relazione al progetto di legge ed è, poi, discusso e votato dalla commissione legislativa. In questa fase della procedura, l'intero corpo del parlamento ha possibilità limitate di discutere la relazione generale della commissione³⁴.

Tra le prassi parlamentari ne emergono due degne di nota: da una parte, il numero crescente delle cosiddette leggi omnibus (nella terminologia ungherese: “insalata”), una tecnica di codificazione mediante la quale leggi su argomenti molto diversi vengono modificate da un unico atto parlamentare³⁵; dall'altra, l'elevato numero di disegni di legge presentati dai singoli deputati che, sebbene formalmente contraddica la tendenza alla presidenzializzazione, in concreto rafforza proprio il processo di presidenzializzazione nella fase dell'applicazione pratica³⁶. Tale pratica è stata determinante specialmente nel periodo del secondo Governo Orbán (2010-2014). Si consideri, al riguardo, che nel 2010 il 45% di tutti i disegni di legge è stato presentato dai deputati della maggioranza parlamentare³⁷. In linea di principio il predominio dei disegni di legge presentati dai deputati sembrerebbe implicare la supremazia del potere legislativo e un debole potere esecutivo, in realtà successivamente al 2010 gran parte di tali disegni di legge non venivano elaborati dai singoli deputati che gli presentavano, ma dai ministeri o da altri enti del governo al fine di eludere gli adempimenti procedurali dell'iter legislativo dei disegni di legge governativi³⁸. È da notare, tuttavia, come dopo il 2014 questa procedura sia stata utilizzata molto meno frequentemente (i disegni di legge presentati dai deputati della maggioranza parlamentare nel periodo 2014-2018 si attestano intorno al 15-22%, mentre nel periodo 2018-2021 intorno al 4-6%)³⁹.

³³ Articolo 15 della Legge XIV del 2014.

³⁴ Articoli 45-56 della decisione del Parlamento n. 10 del 2014.

³⁵ T. DRINÓCZI, *Introduction: illiberal tendencies in law-making*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 3/2021, 269-275.

³⁶ Si deve evidenziare un fattore ulteriore che formalmente contraddice la presidenzializzazione ma nel caso ungherese la ha rafforzata: il parlamentarismo positivo, ossia la fiducia parlamentare è sempre necessaria per la formazione del governo in Ungheria. Il parlamentarismo positivo in teoria rafforza il parlamento. Tuttavia, giacché in Ungheria vige e vige tuttora un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario (dal 2014 si è rafforzata ancor più la natura maggioritaria), i partiti politicamente vicini, appartenenti allo stesso blocco, possono facilmente formare una coalizione di maggioranza parlamentare. La forza relativa del governo dipende, quindi, dai partiti di coalizione e dall'equilibrio del potere all'interno della coalizione.

³⁷ Nel 2011 il 27.7%, nel 2012 il 29.2%, nel 2013 il 25.4% e nel 2014 il 23,9%. Elaborazione propria sulla base delle fonti disponibili su <<https://cap.tk.hu/indexLaw.html>>.

³⁸ Sulla base dei disegni di legge presentati dai deputati di maggioranza sono state approvate anche alcune leggi di rilevanza fondamentale, ad esempio la legge sulla struttura del governo (Legge XLIII del 2010), la legge sulle procedure elettorali (Legge CCIII del 2011) o diversi emendamenti alla Costituzione (Legge CLXIII del 2010, Legge CXIX del 2010, Legge CLXIX del 2011) e alla Legge fondamentale (la quarta modifica del 25 marzo 2013)

³⁹ Elaborazione propria sulla base delle fonti disponibili su <<https://cap.tk.hu/indexLaw.html>>.

3. Conclusioni

Per quanto concerne il diritto pubblico, il sistema politico introdotto nel 1989-1990 è rimasto invariato negli ultimi trent'anni. Non si può non rilevare, tuttavia, come negli ultimi tre decenni il costante rafforzamento dell'esecutivo nei confronti del legislativo e la sempre più forte predominanza del Primo ministro in seno al governo abbiano costituito una tendenza stabile e generalizzata.

Negli ultimi due decenni i governi ungheresi hanno visto un rafforzamento dei propri poteri nei confronti del parlamento e la figura del Primo ministro ha acquisito un ruolo di primaria importanza all'interno del governo, sia per quanto concerne le funzioni esercitate, sia in relazione alla sua autonomia. Questa prassi, considerata parallelamente ai cambiamenti nel sistema partitico, dove il potere e le risorse si spostano sempre più verso il *leader* del partito, e alle innovazioni in campo elettorale, vista la personalizzazione causata dalle modifiche al sistema elettorale e dal cambiamento delle campagne elettorali, dimostra una chiara tendenza alla presidenzializzazione del sistema politico ungherese.

Detto sistema politico, al pari di tante altre democrazie, si è già avviato verso la presidenzializzazione. A ben guardare, si tratta di un processo di lunga data: già a partire dagli anni Novanta si iniziano a scorgere, in quei tempi senza modifiche formali della Costituzione, cambiamenti in vari campi, dalla riorganizzazione al rafforzamento dell'Ufficio del Primo ministro, dall'espansione dei poteri del Primo ministro fino alla concentrazione del coordinamento delle politiche pubbliche ed alla centralizzazione degli organi responsabili per la comunicazione del governo. Dallo studio dei cambiamenti del sistema politico ungherese successivi al 2010, emerge, inoltre, con estrema chiarezza, che negli ultimi 12 anni è stato fornito un impulso più intenso e più forte al fenomeno della presidenzializzazione rispetto ai decenni precedenti, conferendo - per un sistema parlamentare puro - il massimo livello possibile di concentrazione del potere nelle mani del Primo ministro.

ABSTRACT

Negli ultimi tre decenni gli esecutivi ungheresi hanno acquisito una crescente rilevanza in vari ambiti. La figura del Primo ministro ha visto incrementati i propri poteri all'interno del governo, inaugurando una prassi che evidenzia la tendenza alla presidenzializzazione del sistema politico. L'articolo analizza tale trasformazione, soffermandosi sull'evoluzione delle dinamiche istituzionali e delle prassi politiche, mediante la rappresentazione di una breve panoramica dell'ordine costituzionale introdotto negli anni della transizione democratica così come delle riforme dei decenni successivi. Il presente contributo, focalizzando l'attenzione sull'evoluzione della forma di governo e del sistema elettorale, intende fornire una comparazione tra le diverse legislature al fine di mettere in luce se sia stata presente una tendenza costante tra il 1990 ed il 2022, pur in presenza di periodi politicamente più o meno innovativi.

In the last three decades, Hungarian executives have gained increasing importance in various fields. The figure of the Prime Minister has seen his powers increased within the government, introducing and then consolidating the phenomenon of presidentialisation in the Hungarian political system. The article analyses this transformation, focusing on the evolution of institutional dynamics and political practices through an overview of the constitutional order introduced in the years of democratic transition as well as the reforms and practices of the following decades. This contribution, focusing on the evolution of the form of government and the electoral system, intends to provide a comparison between the different legislatures in order to highlight whether there was a constant trend between 1990 and 2022, albeit the presence of politically more or less innovative periods.

PAROLE CHIAVE

forma di governo, governo, parlamento, presidenzializzazione, Ungheria

KEYWORDS

form of government, government, Hungary, parliament, presidentialization