

# Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea

di Giacomo Delledonne<sup>1</sup>

**Abstract: Hungary and Poland: spearheads in the debate about illiberal democracies within the European Union** – This essay makes some points about Hungary and Poland as illiberal democracies. In so doing, it addresses the meaning of this notion and how it applies to these Central European states. A number of relevant deserve careful consideration in order to understand the recent constitutional developments in both countries: transition fatigue, long-term institutional patterns, and the implications of European Union membership.

**Keywords:** Poland; Hungary; European Union; Illiberal Democracies, Constitutional Transitions.

## 1. Considerazioni introduttive

La nozione di democrazia illiberale è stata tematizzata da Fareed Zakaria in un articolo pubblicato nel 1997<sup>2</sup>. La riflessione del politologo statunitense si collocava sullo sfondo delle impetuose ondate di democratizzazione degli anni Ottanta e Novanta<sup>3</sup>: si tratta del medesimo contesto che in quel periodo portò Pierre Hassner a ragionare di *democrature*, concetto con un'origine affine ma con un significato piuttosto differente<sup>4</sup>. Coi loro contributi Zakaria e Hassner aggiungevano note dissonanti a un dibattito sulla democrazia dominato dall'equivalenza, apparentemente avvalorata dalla crisi terminale del socialismo reale, fra crisi dei regimi autoritari e transizioni democratiche<sup>5</sup>. Già allora l'etichetta "democrazia illiberale" era adoperata per abbracciare una grande varietà di situazioni, dal *Fujimorato* peruviano all'Autorità

3999

---

<sup>1</sup> Questo contributo riprende, sviluppa e aggiorna i contenuti di una relazione presentata in occasione del convegno *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: una nuova forma di Stato?*, svoltosi presso l'Università della Calabria il 4 dicembre 2019. Desidero rivolgere un ringraziamento particolare a Guerino d'Ignazio e ad Anna Margherita Russo.

<sup>2</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, novembre-dicembre 1997, 22 ss.

<sup>3</sup> Per una classificazione analitica v. S. Gunitsky, *Democratic Waves in Historical Perspective*, in *Perspectives on Politics*, 2018, 634 ss.; v. inoltre G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998.

<sup>4</sup> Il riferimento è a P. Hassner, "*Démocrature*" et "*Réfolution*" ou la transition bouleversée, in P. Grémion, P. Hassner (a cura di), *Vents d'Est. Vers l'Europe des États de droit?*, Paris, 1990, 115 ss.; v. inoltre N. Baverez, *Les démocraties contre la démocratie*, in *Pouvoirs*, n. 169, 2019, 5 ss.

<sup>5</sup> In proposito cfr. L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, speciale 2019, 441 s.

palestinese. Nella sua analisi, però, Zakaria ricomprendeva almeno tre realtà europee: la Slovacchia, le repubbliche emerse dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista e la Romania. Al contrario, gli sembrava che l'Europa centrale avesse intrapreso con successo il cammino verso la democrazia costituzionale, «*having gone through the same phase of liberalization without democracy as other European countries did during the nineteenth century*»<sup>6</sup>. A distanza di oltre vent'anni, alcuni dei pronostici formulati nello scritto di Zakaria appaiono particolarmente lucidi: già a fine anni Novanta appariva probabile che nel XXI secolo «*the problems of governance ... will likely be problems within democracy*»; e perciò «*more difficult to handle, wrapped as they are in the mantle of legitimacy*»<sup>7</sup>. Al tempo stesso, quell'articolo indicava uno schema evolutivo di grande interesse per il dibattito contemporaneo: la democrazia illiberale non sarebbe un passaggio intermedio nel percorso verso la piena affermazione degli stilemi della democrazia costituzionale, ma rivelerebbe piuttosto una tendenza al consolidamento.

Retrospectivamente, però, l'analisi di Zakaria non ha del tutto centrato il bersaglio. Il concetto di democrazia illiberale è diventato sempre più influente; in Europa, però, esso è ormai adoperato per evocare due ordinamenti, l'Ungheria retta dalla Legge fondamentale del 2011 (*Alaptörvénye*, anche nota come Costituzione di Pasqua, *Húsvéti Alkotmány*) e la Polonia governata dal partito Diritto e giustizia (PiS). Si tratta di un dato sorprendente (e preoccupante), perché fin dagli anni Novanta questi due ordinamenti erano stati considerati con attenzione e con ammirazione dagli studiosi delle transizioni costituzionali<sup>8</sup>.

Le vicende di Polonia e Ungheria sono tanto più singolari, in quanto entrambe dal 2004 sono Stati membri dell'Unione europea – ed è sufficiente evocare la riflessione di Armin von Bogdandy e Stephan Schill sulla «*fundamentale Transformation, die ein Staat als Mitgliedstaat der Union vollzieht*»<sup>9</sup>. Questo discorso risulta tanto più vero per i paesi dell'Europa centro-orientale, in quanto la transizione al costituzionalismo e l'adesione all'Unione europea, nel loro operare congiunto, sono state individuate come i principali fattori di trasformazione dei loro ordinamenti

<sup>6</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit., 29. L'Autore avanzava l'ipotesi, significativa per i fini di questo saggio, che la transizione alla democrazia costituzionale fosse stata agevolata dal fatto che buona parte degli Stati di quell'area avessero fatto parte della *Doppelmonarchie* austro-ungarica, definita come «*a classic liberal autocracy*» (ivi).

<sup>7</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit., 42.

<sup>8</sup> Sull'importanza delle *condizioni di partenza* nello studio comparatistico delle degenerazioni della democrazia cfr. T.G. Daly, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 12; A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie*, n. 2/2019, 3. Segnala però J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018, 9 che le transizioni costituzionali dell'Europa centro-orientale «si sono imposte all'attenzione degli studiosi delle varie discipline sociali nell'istante storico in cui ... si sono prodotte, al loro culmine e negli immediati momenti successivi, per poi finire, forse inevitabilmente, in un cono d'ombra che ne ha fatto perdere di vista i successivi sviluppi».

<sup>9</sup> A. von Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2010, 709.

giuridici dopo il 1989<sup>10</sup>. Le crisi polacca e ungherese, perciò, sono oggetto di studio nell'ambito della discussione sulla c.d. crisi dello Stato di diritto nei "nuovi" Stati membri dell'Europa centro-orientale. Quel dibattito, però, prende in considerazione anche altri Stati membri, *in primis* la Romania, ma anche la Bulgaria, la Slovenia<sup>11</sup>, la Slovacchia e da ultimo Malta. Si tratta perciò di una discussione che riesce a mettere a fuoco soltanto in parte le peculiarità delle vicende polacche e, soprattutto, ungheresi, per la comprensione delle quali risulta opportuno prendere in considerazione tutti i valori fondanti dell'Unione (art. 2 TUE), e non soltanto il rispetto dello Stato di diritto<sup>12</sup>. D'altra parte, proprio la collocazione di questi paesi all'interno dell'Unione europea rappresenta un dato significativo per ragionare sulla vocazione al consolidamento delle esperienze di democrazia illiberale. Un dato che suscita attenzione, infatti, è la consapevolezza di sé manifestata dai principali attori di questi processi. In Ungheria l'espressione "democrazia illiberale" è stata adoperata per la prima volta dallo stesso capo del Governo, Viktor Orbán, in un discorso pronunciato il 26 luglio 2014 nella località transilvana di Băile Tușnad (Tusnádfürdő): «solo perché uno Stato non è liberale, può ancora essere una democrazia ... il nuovo Stato che costruiremo in Ungheria non sarà uno Stato liberale, sarà uno Stato democratico non liberale»<sup>13</sup>.

In questo breve saggio non ci soffermeremo tanto sulle vicende che hanno scandito la retrogressione costituzionale in Ungheria e in Polonia, sulle quali, d'altra parte, esistono importanti ricostruzioni<sup>14</sup>; ci sforzeremo, piuttosto, di ragionare su

---

<sup>10</sup> Cfr. A. Jakab, P. Takács, A.F. Tatham, *Preface*, in *ibid.* (a cura di), *The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005: Transition to the Rule of Law and Accession to the European Union*, Alphen aan den Rijn, 2007, IX s.

<sup>11</sup> Su cui v. l'ampia, approfondita indagine di M. Avbelj, J.L. Černič, *The Impact of European Institutions on the Rule of Law and Democracy: Slovenia and Beyond*, Oxford, 2020.

<sup>12</sup> Sul punto, volendo, cfr. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, 257 ss. e 301 ss. Sui limiti intrinseci della nozione di Stato di diritto consacrata nei trattati europei cfr. J.H.H. Weiler, *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration: An Exploratory Essay*, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (a cura di), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, 151; G. Palombella, *The EU's sense of the rule of law and the issue of its oversight*, EUI Working Paper RSCAS 2014/125, 2 s.; G. Itzcovich, *The European Court of Justice*, in A. Jakab, A. Dyevre, G. Itzcovich (a cura di), *Comparative Constitutional Reasoning*, Cambridge, 2017, 315 s.

<sup>13</sup> Citato in M.A. Orlandi, *La "democrazia illiberale". Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, 167.

<sup>14</sup> Sull'ultimo decennio di vita istituzione ungherese si possono vedere G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, in *Journal of Democracy*, 2012, 138 ss.; A. Jakab, P. Sonnevend, *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2012, 79 ss.; G.A. Tóth (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest and New York, 2012; A. Vincze, M. Varju, *Hungary: The New Fundamental Law*, in *European Public Law*, 2012, 437 ss.; M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese: una democrazia dimezzata*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 1013 ss.; M. Dani, *The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture*, LEQS Paper n. 68/2013; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory,*

come tali vicende, rischiarate dal contesto in cui si situano<sup>15</sup>, permettono di ascrivere questi due ordinamenti al tipo della democrazia illiberale.

## 2. Ungheria e Polonia: le similitudini

Ungheria e Polonia presentano caratteristiche comuni. Si tratta di paesi “di mezzo”: con questa espressione si fa riferimento, oltre che a un dato geografico esteriore, a una collocazione politico-culturale. Si tratta della *Zwischeneuropa* compresa fra Germania e Russia, per molti aspetti prossima al concetto di Mitteleuropa teorizzato da Friedrich Naumann ma non pienamente riducibile a esso in ragione delle sue forti connotazioni germaniche<sup>16</sup>. Paesi “di mezzo” perché stretti fra le liberaldemocrazie consolidate dell’Europa occidentale e la composita area ancora in via di democratizzazione e forse di europeizzazione, che ricomprende vari Stati dello spazio ex sovietico e dei Balcani<sup>17</sup>. In questo caso, in particolare, più che una generica collocazione “orientale” viene in rilievo l’importante, complesso rapporto dei due paesi e delle rispettive culture costituzionali con la Germania. “Di mezzo”, perché Polonia e Ungheria hanno incarnato, più di tutti gli altri ordinamenti dell’ex blocco orientale, il modello della transizione dallo Stato socialista alla democrazia costituzionale, un processo in cui i partiti comunisti non hanno svolto un ruolo

---

*Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford and Portland (Oregon), 2015, 33 ss.; Z. Sente, F. Mandák, Z. Fejes (a cura di), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, Paris, 2015. Sulle vicende polacche, invece, si possono vedere A. Angeli, *Polonia. Le derive di una democrazia (quasi) maggioritaria: tra rischio di paralisi dell’organo di giustizia costituzionale e dualismo giuridico*, in *federalismi.it*, n. 17/2016, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. Dicosola, *La crisi costituzionale del 2015-16 in Polonia: il fallimento della transizione al costituzionalismo liberale?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016, su [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it); J. Sawicki, *Polonia: un tentativo di eviscerazione dello stato costituzionale di diritto*, in *Quad. cost.*, 2016, 115 ss.; *id.*, *Prove tecniche di dissoluzione della democrazia liberale: Polonia 2016*, in *Nomos*, n. 1/2016, su [www.nomos-lettualitaneldiritto.it](http://www.nomos-lettualitaneldiritto.it); *id.*, *La cronicizzazione dello scontro sullo Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos*, n. 2/2016, su [www.nomos-lettualitaneldiritto.it](http://www.nomos-lettualitaneldiritto.it); W. Sadurski, *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019. Da ultimo, v. S. Bartole, *I casi di Ungheria e Polonia. L’organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d’Europa e Unione europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 295 ss.; M.A. Orlandi, *La “democrazia illiberale”*, cit.

<sup>15</sup> Secondo l’impostazione metodologica indicata da R. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2015, spec. 296 ss. Cfr. inoltre L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, cit., 428 s.

<sup>16</sup> Cfr. R.J.W. Evans, *Austria, Hungary, and the Habsburgs: Essays on Central Europe, c. 1683-1867*, Oxford, 2006, 299 s.; S. Bottoni, *Un altro Novecento. L’Europa orientale dal 1919 a oggi*, Roma, 2011, 11.

<sup>17</sup> Sul carattere composito dell’area “ex comunista” v. A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in *ead.* (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 3. Per una prospettiva storiografica cfr. S. Bottoni, *Un altro Novecento*, cit., 258 ss. Come ha messo in luce J. Rupnik, *Démocrature en Europe du Centre-Est: trente ans après 1989*, in *Pouvoirs*, n. 169, 2019, 75, l’instaurazione di un regime “ibrido” in Ungheria e in Polonia non è la conseguenza di una transizione fallita o incompiuta, ma di un “deconsolidamento” di un sistema democratico. Dal canto suo, T.G. Daly (*Democratic Decay*, cit.) annovera Polonia e Ungheria fra le *young democracies*, mentre definisce la Russia *unconsolidated democracy*.

egemone ma non sono stati neppure emarginati<sup>18</sup>; e questo anche per le trasformazioni cui i regimi comunisti erano andati incontro fra gli anni Cinquanta e il 1989. Come preciseremo fra poco, proprio questa caratteristica delle due transizioni costituisce oggi un nodo particolarmente controverso. Per lo meno nel caso ungherese, l'approdo a una democrazia che si presenta come illiberale trova un potente supporto argomentativo nella diffusa insofferenza nei confronti degli esiti della svolta avviata nel 1989. Paesi "di mezzo", infine, poiché situati a mezza via fra la transizione per antonomasia, quella spagnola del 1975-1978, e il diffondersi di dinamiche proprie delle transizioni costituzionali in tutti i continenti, dagli anni Novanta in poi<sup>19</sup>.

In termini operativi, un punto di contatto di fondamentale importanza – che può essere identificato come l'indice decisivo per una riflessione su Ungheria e Polonia *in quanto democrazie illiberali* – è il tentativo della maggioranza parlamentare di "catturare" la Corte costituzionale, che costituisce sia un lascito importante della fase preparatoria della transizione<sup>20</sup>, sia un importante elemento di avvicinamento al costituzionalismo liberaldemocratico<sup>21</sup>. In una certa fase storica godette di grande

---

<sup>18</sup> Cfr. S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, 15 ss.; A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 22. Per molti versi, peraltro, in Polonia una dinamica transizionale aveva preso l'avvio fin dall'inizio degli anni Ottanta, con la costituzione di una Corte amministrativa suprema (1980), della Corte costituzionale (1985) e dell'ufficio del Difensore civico (1987). Com'è stato osservato, l'introduzione del controllo di costituzionalità in uno Stato socialista «required reconciliation of various political and social aspirations with the leading role of the United Workers (Communist) Party, a basic feature of the then system but totally alien to systems where such review had originated» (A.F. Tatham, *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership: The Influence of the German Model in Hungary and Poland*, Leiden and Boston, 2013, 60). Al tempo stesso, «a dispetto di alcuni accenni di liberalismo, la Repubblica popolare di Polonia rimase fino alla fine della sua esistenza uno Stato comunista, basato su principi antidemocratici» (P. Tuleja, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen*, in A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, I, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, Heidelberg, 2007, 455). Il Consiglio di diritto costituzionale ungherese, istituito con legge costituzionale n. II/1983, è stato invece definito come un esempio di «konstitutioneller Reformismus im Sozialismus» (G. Halmai, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn*, in A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber [a cura di], *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, I, cit., 691).

<sup>19</sup> Questa chiave di lettura appare particolarmente forte in A. Arato, *Redeeming the Still Redeemable: Post Sovereign Constitution Making*, in *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 2009, 427 ss.

<sup>20</sup> Cfr. M.A. Orlandi, *La "democrazia illiberale"*, cit., 178 s. e nt 17, che precisa come il Consiglio di diritto costituzionale magiaro, già menzionato nella nota precedente, «non aveva la possibilità di annullare né le leggi né gli atti sublegislativi ma poteva solo sospenderli segnalandone l'incostituzionalità all'organo che aveva emesso l'atto. In 5 anni di esistenza non ha esaminato alcuna legge e solo un decreto del Governo».

<sup>21</sup> Si tratterebbe, in effetti, del «punto maggiormente problematico» dell'assetto costituzionale ungherese successivo al 2011 (G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *DPCE online*, 4/2019, 2921, su [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it)). Come ha segnalato Pinelli relativamente a Ungheria e Polonia, «[t]hese regimes do not abolish the constitutional court, nor formally alter the constitutional provisions regarding the rule of law and fundamental rights; they recur to more subtle means, such as court-packing plans, or ad hoc changes of the judges' age of retirement, with a view to vanish the counter-majoritarian function of constitutional courts and the independence of the

fortuna l'immagine, coniata da Roman Herzog, delle corti «nipoti» del *Bundesverfassungsgericht* di Karlsruhe<sup>22</sup>; riprendendo in forma aggiornata un'immagine di Piero Calamandrei, si potrebbe dire che le corti costituzionali rappresentano «la cuspide ed il lucernario» dell'edificio dello Stato costituzionale<sup>23</sup>.

Le modifiche costituzionali e legislative promosse dalle maggioranze politiche hanno riguardato ora la composizione, ora le funzioni delle corti. In Ungheria, con una forma di *court packing*, la composizione della Corte è stata portata da 11 a 15 giudici, con un mandato non più di 9 ma di 12 anni (art. 24, comma 8 della Legge fondamentale, d'ora in avanti LF). Il Presidente della Corte non è più eletto per tre anni dagli altri giudici, ma designato dal Parlamento per l'intera durata del suo mandato di giudice (art. 24, comma 8, LF)<sup>24</sup>. La commissione incaricata di sottoporre al *plenum* del Parlamento candidati alla carica di giudice costituzionale non vede più la partecipazione di tutti i gruppi politici su base paritaria, ma rispecchia i rapporti di forze interni all'assemblea, con una parziale adesione a un (criticato) modello tedesco<sup>25</sup>. In Polonia, naturalmente, viene in rilievo la controversia del 2015 sulla nomina di cinque giudici costituzionali – una vicenda, peraltro, in cui sia la maggioranza di Piattaforma civica (PO) sia poi quella espressione di Diritto e giustizia non hanno dato buona prova di sé. A ridosso di quelle vicende, una legge di «risanamento» ha disciplinato minuziosamente il funzionamento della Corte costituzionale, sortendo l'effetto pratico di rallentarla o paralizzarla per qualche tempo<sup>26</sup>. Al tempo stesso, nel procedimento di designazione del Presidente e del Vicepresidente della Corte, a fronte del coinvolgimento formale dell'Adunanza

---

*judiciary*» (in L. Besselink, K. Tuori, G. Halmai, C. Pinelli, *The Rule of Law Crisis in Europe*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 282).

<sup>22</sup> Cfr. A. Jakab, *European Constitutional Language*, Cambridge, 2016, 79.

<sup>23</sup> P. Calamandrei, intervento pronunciato presso la Camera dei deputati il 1 aprile 1950 (riportato in P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016 307). Naturalmente, l'analisi delle vicende di Ungheria e Polonia potrebbe soffermarsi anche su altre istituzioni, con esiti non meno interessanti: è il caso, ad esempio, del procedimento legislativo, che nel nuovo assetto costituzionale ungherese è stato profondamente rimaneggiato, con una tangibile alterazione delle garanzie di pubblicità che gli dovrebbero essere proprie: cfr. Z. Sente, *How Populism Destroys Political Representation: (Anti-)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010*, in *DPCE online*, n. 2/2019, 1609 ss., [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it); G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale*, cit., 2929 ss. Questi dati sono di grande interesse per ciò che diremo nel prossimo paragrafo a proposito del “sistema della cooperazione nazionale” che è alla base della visione costituzionale di Fidesz.

<sup>24</sup> Nell'opinione n. 860/2016 della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa – riguardante la Corte costituzionale polacca – si precisa (par. 27) che «[l]a Commission de Venise a déjà qualifié de bonne pratique l'élection du président de la juridiction constitutionnelle par les juges eux-mêmes, même si une étude comparative montre qu'il n'existe aucune norme européenne définitive en la matière».

<sup>25</sup> A proposito del quale v. U. Kischel, *Party, pope, and politics? The election of German Constitutional Court justices in comparative perspective*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 962 ss. Allo scopo di evitare analogie fuorvianti, però, è opportuno segnalare che il meccanismo di selezione dei giudici del *Bundesverfassungsgericht* ha profonde radici in una cultura politica di tipo proporzionalistico e blandamente consociativo: cfr. C. Schönberger, *Anmerkungen zu Karlsruhe*, in M. Jestaedt, O. Lepsius, C. Möllers, C. Schönberger, *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Berlin, 2011, 19.

<sup>26</sup> Per una presentazione analitica v. J. Sawicki, *Polonia: un tentativo di eviscerazione dello Stato costituzionale*, cit.

generale dei giudici, sono state accresciute le possibilità di manovra del Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, poi, può nominare un Presidente della Corte *ad interim* – figura sconosciuta al dettato costituzionale – senza dover tenere conto dell'Adunanza generale<sup>27</sup>. Al di là della questione della composizione, in Ungheria sono state oggetto d'interventi del costituente anche l'interpretazione delle disposizioni costituzionali (art. R, comma 3, LF), l'ampiezza dello scrutinio di costituzionalità (art. 37, comma 4) e la giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della Legge fondamentale del 2011 (V disposizione finale). Mentre in Ungheria queste innovazioni hanno lo scopo di avvalorare il significato della svolta costituzionale del 2011 quale soluzione di continuità, in Polonia il disegno della maggioranza parlamentare – fare in modo che gli orientamenti prevalenti in seno alla Corte risultino più favorevoli – si è realizzato lungo due direttrici: affrettare un avvicendamento nella composizione della Corte e, nel frattempo, rendere più difficoltosa l'attività dei giudici in carica. La dottrina più recente, però, ha osservato che dopo la stagione della paralisi ha probabilmente preso l'avvio una “fase due”, in cui la Corte «*has transformed into a positive, active and seemingly enthusiastic aide of the government and the parliamentary majority*»<sup>28</sup>.

Altri interventi normativi hanno riguardato la magistratura ordinaria e i suoi organi di autogoverno, le autorità indipendenti e i diritti fondamentali. Un tratto che accomuna i due ordinamenti è la compressione del pluralismo, unita alla neutralizzazione-politicizzazione delle istituzioni indipendenti<sup>29</sup>. In Ungheria, però, si assiste a un ricorso massiccio agli strumenti dell'ingegneria costituzionale per puntellare la posizione dell'attuale maggioranza, con una confusione crescente fra politica “ordinaria” e politica costituzionale<sup>30</sup>. Proprio questo dato può essere adoperato come punto di avvio per una riflessione sulle differenze fra l'Ungheria di Fidesz e la Polonia di Diritto e giustizia.

<sup>27</sup> Cfr. ancora M.A. Orlandi, *La “democrazia illiberale”*, cit., 186 s.

<sup>28</sup> Così W. Sadurski, *Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 77, che porta ad esempio le sentenze sul Consiglio nazionale del potere giudiziario (K 5/17), sul potere presidenziale di concedere la grazia, sullo status della Corte suprema (K 3/17) e sulla libertà di riunione (KP 1/17). Sul tema, in generale, v. anche P. Castillo-Ortiz, *The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 48 ss.

<sup>29</sup> Su quest'ultimo punto v. V. Carlino, *Ungheria: le autorità indipendenti e la “democratic erosion”*, in *Nomos*, n. 3/2019, su [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

<sup>30</sup> Discorre di “*entrenchment of the position of the ruling party through constitutional engineering*” R. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making?*, cit., 280. V. inoltre l'ampio studio di P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics*, cit. Si può dire, d'altra parte, che questa strategia corrisponda, almeno in larga parte, ai capisaldi del progetto costituzionale del populismo, descritto da giuristi, filosofi e sociologi come *extreme majoritarianism*, «*that is, an attempt to turn the majority into a permanent majority. The majority is not anymore mutable and temporary, but needs, through legal interventions, to be consolidated into a durable power basis. The populist majority government tends to take on the role of constituent power, in a Schmittian move, in order to liberate the people from the constraint of the liberal, rule of law regime. This form of constitutional executivism tends to be univocal, partisan, and monistic, and therefore to violate any idea of inclusive, broad-based constituent power*» (P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, 547; v. anche D. Landau, *Populist Constitutions*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, 2018, 521 ss.).

### 3. ... e le differenze

Al tempo stesso, è necessario citare alcune differenze significative. Differenze strutturali, in primo luogo. L'Ungheria è un paese relativamente piccolo, con una identità religiosa composita, una significativa comunità rom e una lingua che contribuisce a isolarla nel continente europeo. A ciò si aggiunge la presenza di significative minoranze ungheresi nei paesi confinanti, in particolare in Romania, Slovacchia, Serbia e Ucraina. La Polonia ha una consistenza demografica di poco inferiore a quella della Spagna, confina direttamente con la Germania e a causa della vicinanza alla Russia è portata – o indotta – a sviluppare rapporti significativi coi suoi vicini occidentali<sup>31</sup>.

Differenze legate al contesto politico e istituzionale, in secondo luogo. In Ungheria fin dal 2010 Fidesz e i suoi alleati democristiani del KDNP<sup>32</sup> possono contare su una maggioranza dei due terzi in seno al Parlamento monocamerale di Budapest<sup>33</sup>. A questa maggioranza dei due terzi corrisponde, con qualche oscillazione, il supporto costante di circa metà del corpo elettorale (o di quella sua frazione che si reca alle urne). Si tratta di un punto cruciale per comprendere il comportamento della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo Orbán

La maggioranza dei due terzi consente a Fidesz sia di varare revisioni costituzionali, sia di approvare quelle leggi cardinali che sono menzionate in numerose disposizioni della Legge fondamentale e adoperate anche per la disciplina di questioni tecniche come i confini delle circoscrizioni elettorali uninominali, e che danno luogo a un significativo irrigidimento – in termini di forza passiva – delle scelte della maggioranza politica attuale<sup>34</sup>. La vicenda ungherese, in effetti, offre un'importante conferma all'idea, sostenuta in alcune analisi recenti, secondo cui in questo tipo di trasformazioni ordinamentali la Costituzione si trasforma in uno strumento di legittimazione del potere autoritario<sup>35</sup>. Oltre al Parlamento monocamerale, si deve citare il fatto che il capo dello Stato è di derivazione

---

<sup>31</sup> Il modo in cui nazione e cittadinanza sono tematizzate nelle carte costituzionali di Ungheria e Polonia è analizzato con finezza da A. Jakab, *European Constitutional Language*, cit., 278 ss. La Legge fondamentale magiara è internamente percorsa da importanti contraddizioni: l'adesione a una visione naturalistica della nazione – caratteristica dell'Europa centro-orientale e funzionale alla protezione delle minoranze ungheresi negli Stati confinanti – coesiste con elementi di nazionalismo civico e con un atteggiamento moderatamente inclusivo nei confronti delle minoranze presenti in Ungheria. Su questo punto, per contro, la Costituzione polacca del 1997 appare maggiormente in linea con le carte costituzionali di numerosi paesi dell'Europa occidentale, in cui prevale un'idea civica di nazione, pur con qualche riferimento alle tradizioni culturali storicamente dominanti e alla necessità di tutelare le minoranze.

<sup>32</sup> Si tratta, a ben vedere, di un partito-satellite, privo di reale autonomia: cfr. Z. Szente, *Subverting Judicial Independence in the New Authoritarian Regimes: Comparing Polish and Hungarian Judicial Reforms*, in M. Belov (a cura di), *The Role of Courts in Contemporary Legal Orders*, cit., 343.

<sup>33</sup> Quella maggioranza è venuta meno soltanto fra il 2015 e il 2018 a causa della sconfitta dei candidati di Fidesz in alcune elezioni suppletive.

<sup>34</sup> L'art. T, comma 4, LF prevede che le leggi cardinali siano adottate a maggioranza dei due terzi dei deputati *presenti*. Nel testo della Legge fondamentale è possibile rintracciare non meno di settanta ipotesi di riserve di legge cardinale.

<sup>35</sup> Cfr. X. Philippe, *La légitimation constitutionnelle des démocraties*, in *Pouvoirs*, n. 169, 2019, 35.

parlamentare e non svolge un ruolo politico particolarmente significativo<sup>36</sup>. Come si vede, sono forti le affinità con l'assetto istituzionale della Repubblica federale tedesca<sup>37</sup>: il tutto, però, in uno Stato unitario, privo dei contropoteri caratteristici degli ordinamenti composti e con una tradizione di leggi elettorale "miste" ma con effetti chiaramente maggioritari<sup>38</sup>. Si tratta, per molti versi, di un ambiente propizio per un processo di forte concentrazione del potere politico e di costituzionalizzazione, formale o sostanziale, dell'indirizzo politico di maggioranza.

Assai diversa è la vicenda polacca. Prima del 2015, nessun partito era riuscito a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi della Camera bassa, il Sejm. Dopo l'eccezionale stabilità delle due legislature caratterizzate dall'egemonia del partito liberalconservatore Piattaforma civica, fra il 2007 e il 2015, Diritto e giustizia ha ottenuto la maggioranza assoluta in occasione delle elezioni del 2015: questa è stata poi confermata nell'ottobre 2019. Si tratta di un risultato significativo, se si tiene conto che la legge elettorale per il Sejm polacco si basa su un sistema proporzionale temperato. Nel 2019, tuttavia, PiS ha perso il controllo del Senato, la seconda Camera eletta con un sistema elettorale uninominale a turno unico: i partiti di opposizione – un fronte assai composito, che comprende forze di sinistra e di destra – hanno infatti presentato candidature comuni e sono riusciti a prendere il controllo della Camera alta. È importante citare questo dato, perché il Senato è coinvolto, su un piede di parità col Sejm, nell'approvazione delle leggi di revisione costituzionale (art. 235, comma 4, della Costituzione del 1997)<sup>39</sup>. In Polonia, inoltre, il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio diretto e può configurarsi, per lo meno in certa misura, come un contropotere<sup>40</sup>. Da ultimo, dopo il 2007 il *leader* indiscusso di PiS, Jarosław Kaczyński, non ha più assunto le funzioni di capo del Governo. Si tratta, insomma, di un ordinamento caratterizzato dalla presenza di molteplici centri di potere, anche informali. Per queste ragioni, risulta al momento impossibile per la maggioranza

---

<sup>36</sup> Sul punto si possono vedere J. Dieringer, *Staatspräsident Árpád Göncz. Wegbereiter der ungarischen "Kanzlerdemokratie" wider Willen*, in *Südosteuropa*, n. 2/2005, 272 ss.; *id.*, *Das politische System der Republik Ungarn. Entstehung – Entwicklung – Europäisierung*, Opladen, 2009, 163 ss.

<sup>37</sup> Questo dato è ripetutamente sottolineato da G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in *id.* (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, cit., 395 s.; cfr. inoltre J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 62 s.

<sup>38</sup> Volendo, si può vedere G. Delledonne, *Constitutional courts dealing with electoral laws: comparative remarks on Italy and Hungary*, in *DPCE online*, n. 2/2019, 1539 ss., su [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it).

<sup>39</sup> Sul punto v. M. Matczak, *The Polish Senate under Opposition Control*, in *Verfassungsblog*, 18 ottobre 2019 ([www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)).

<sup>40</sup> Questo viene in rilievo, ad esempio, col veto sospensivo che il Presidente della Repubblica può opporre alle delibere legislative in virtù dell'art. 122 della Costituzione (su genesi e *ratio* di questa previsione costituzionale cfr. J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 51 ss.). Sul punto, con particolare riguardo al ruolo del Presidente Duda nell'*iter* del pacchetto di misure sulla giustizia promosse dalla maggioranza parlamentare di PiS e allo scontro sotterraneo fra lo stesso Duda e Jarosław Kaczyński per l'egemonia all'interno di PiS, cfr. i rilievi critici di A. Angeli, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La controversia approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia": ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, n. 3/2017, 787 ss. (su [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it)). È però assai dubbio che la forma di governo polacca possa davvero essere qualificata come semipresidenziale: sul punto v., da ultimo, G. Cerrina Feroni, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Milano, 2020, 94 s. (su [www.dpceonline.it](http://www.dpceonline.it)).

parlamentare procedere in solitudine a una revisione della Costituzione. Di qui, a nostro avviso, il tentativo di ridurre la portata di questo pluralismo istituzionale, le resistenze che tali tentativi hanno suscitato e il numero molto maggiore di forzature<sup>41</sup> nell'evoluzione costituzionale della Polonia nell'ultimo lustro.

Le differenze hanno a che fare, in terzo luogo, con l'eredità delle transizioni postcomuniste. Retrospectivamente, giuristi e politologi concordano sul fatto che qualcosa non ha funzionato nella transizione ungherese: ciò ha reso possibile che il grande successo di Fidesz nelle elezioni del 2010 fosse interpretato come un rigetto non soltanto dei governi social-liberali dell'epoca, ma anche dell'assetto costituzionale che aveva preso forma in seguito alla svolta del 1989<sup>42</sup>. Mentre in precedenza abbiamo sottolineato che le vicende polacche e ungheresi presentano caratteristiche particolari nel variegato panorama delle transizioni postcomuniste dell'Europa centro-orientale, le traiettorie di questi due paesi si differenziano chiaramente se l'analisi considera congiuntamente la dinamica transizionale e il processo costituente successivo. A questo riguardo, soprattutto Andrew Arato ha sostenuto che la transizione ungherese si è conclusa con un insuccesso: la Costituzione del 1949, significativamente modificata fra il 1989 e il 1990, non è stata sostituita da una Costituzione "definitiva", elaborata «*by a democratically elected assembly*»<sup>43</sup>. Ciò ha fatto sì che non potessero mai sopirsi del tutto le contestazioni relative alla legittimità del nuovo ordine. In secondo luogo, la stanchezza dell'opinione pubblica nei confronti della transizione si manifestò con particolare forza fra il 2002 e il 2010, durante le ultime due legislature in cui governarono il partito postcomunista MSzP e il suo alleato liberale SzDSz: sono gli anni in cui l'Ungheria ha chiaramente perso buona parte del vantaggio relativo di cui godeva nel 1989 rispetto agli altri paesi centro-orientali<sup>44</sup>. Risale a quell'epoca un progetto di riforma costituzionale, tratteggiato dall'impopolare Primo ministro socialista Péter Medgyessy, che pare anticipare alcuni aspetti della visione costituzionale propugnata da Fidesz: alle elezioni si sarebbe presentata una lista unica, che «avrebbe riunito i partiti di governo e di opposizione su base paritaria al fine di riportare la concordia in una sfera politica dominata dall'astio»<sup>45</sup>. Con qualche opportuno aggiornamento, pare possibile scorgere in questo progetto un'anticipazione degli accenti unanimistici

<sup>41</sup> Oltre alla vicenda, già citata, dei cinque giudici costituzionali che dovevano essere eletti nel 2015, appare eclatante il caso della sentenza K 47/15, considerata dal Governo alla stregua di un comunicato stampa, «rilasciato non dal Tribunale costituzionale ma da 'alcuni giudici' che lo componevano, i quali si erano riuniti presso la sede dell'organo per rendere di dominio pubblico un loro personale parere» (J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 131).

<sup>42</sup> Cfr. G. Halmai, *Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective*, in S. Kadelbach (a cura di), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2018, 87, che peraltro distingue tra l'impopolarità della transizione e il livello effettivo di adesione al modello illiberale affermatosi nell'ultimo decennio.

<sup>43</sup> Così A. Arato, *Regime Change, Revolution, and Legitimacy*, in G.A. Tóth (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation*, cit., 47. Sulle vicende della legislatura 1994-1998, decisiva per il fallimento del tentativo d'individuare un *metodo* per portare a compimento la transizione e redigere una nuova Costituzione, v. invece A. Arato, *Elections, Coalitions and Constitutionalism in Hungary*, in *East European Constitutional Review*, 1994, 26 ss.

<sup>44</sup> Cfr. S. Bottoni, *Un altro Novecento*, cit., 315.

<sup>45</sup> La citazione è riportata in S. Bottoni, *Orbán. Un despota in Europa*, Roma, 2019, 106.

che caratterizzano il sistema della cooperazione nazionale, propagandato da Viktor Orbán dal 2009 a oggi. Se ne trova una traccia in un singolare documento parlamentare, la dichiarazione sulla cooperazione nazionale del 22 maggio 2010: «*The System of National Cooperation is open to all Hungarian, both to those living inside and outside Hungary's borders. ... We firmly believe that through the unity embodied by the System of National Cooperation we are going to be able to change Hungary's future, and to make our country strong and successful*»<sup>46</sup>. Non meno eloquenti risultano alcuni passaggi di un discorso pronunciato dallo stesso Orbán proprio nel 2009, in cui viene annunciata la costituzione di un ampio blocco centrale (*centrális erőter*), che alle lungaggini della discussione pubblica avrebbe sostituito la «*natural representation of interests*»<sup>47</sup>. In ogni caso, la contestazione degli assetti della transizione, formulata da Orbán fin dagli anni Ottanta, non ha incontrato resistenze significative proprio per la stanchezza dell'opinione pubblica nei confronti delle promesse non mantenute del *rendszerváltás*, il mutamento di sistema del 1989<sup>48</sup>. Nessun soggetto rilevante, insomma, pare disposto a intestarsi la bandiera della transizione costituzionale e dei valori a essa riconducibili.

Considerazioni solo parzialmente affini possono essere svolte a proposito della transizione polacca. Tenendo fermo lo schema interpretativo proposto da Arato, quella vicenda è stata coronata dal successo<sup>49</sup>: dopo una gestazione relativamente lunga, nel 1997 la Polonia si dette una *nuova* Costituzione. La lunga transizione costituzionale si concluse con un *referendum*, in cui i favorevoli prevalsero di misura, con una partecipazione al voto molto bassa<sup>50</sup>. Il partito Diritto e giustizia affonda le sue radici in una spaccatura creatasi all'interno del movimento Solidarność negli anni Novanta. Il *leader* carismatico di PiS, Jarosław Kaczyński, si affermò come contestatore del modo in cui la transizione veniva interpretata da Lech Wałęsa e poi dell'elaborazione della Costituzione del 1997. Nella sua polemica contro quest'ultima, PiS mira a instaurare una Quarta Repubblica polacca. La sua prima esperienza governativa fra il 2005 e il 2007, in cui quel progetto si manifestò per la prima volta,

<sup>46</sup> Il testo della dichiarazione sulla cooperazione nazionale è reperibile all'indirizzo [https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047\\_e.pdf](https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047_e.pdf).

<sup>47</sup> Cfr. G. Halmai, *The making of "illiberal constitutionalism" with or without a new constitution: the case of Hungary and Poland*, in D. Landau, H. Lerner (a cura di), *Comparative Constitution Making*, Cheltenham, 2019, 4.

<sup>48</sup> Per un'approfondita presentazione di questa tesi v. soprattutto S. Bottoni, *Orbán*, cit., ad avviso del quale «[i]l sistema di Orbán basa paradossalmente la sua fortuna su un gigantesco insuccesso collettivo: quello del progetto di occidentalizzazione della società ungherese» (ivi, 279).

<sup>49</sup> Cfr. A. Arato, *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Lanham (Maryland), 2000, 218 ss.; L. Garlicki, Z.A. Garlicka, *Constitution Making, Peace Building, and National Reconciliation: The Experience of Poland*, in L.E. Miller (a cura di), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, Washington, D.C., 2010, 411; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, cit., 43 ss. Il primo Autore in seguito ha parzialmente rivisto le proprie posizioni in senso pessimistico (A. Arato, *How we got here? Transition Failures, their Causes, and the Populist Interest in the Constitution*, su <https://papers.ssrn.com>, 1 settembre 2017, 4 s.).

<sup>50</sup> Sull'interpretazione di quelle vicende cfr. E. Letowska, *A Constitution of Possibilities*, in *East European Constitutional Review*, 1997, 79 s.; W. Osiatynski, *A Brief History of the Constitution*, in *East European Constitutional Review*, 1997, 66 ss.; P. Spiewak, *The Battle for a Constitution*, in *East European Constitutional Review*, 1997, 96; D.H. Cole, *Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context*, in *Saint Louis-Warsaw Trans-Atlantic Law Journal*, 1998, 1 ss.

è stata inizialmente definita un «*brief episode*»<sup>51</sup> nella storia della Costituzione del 1997. Anche oggi, dopo due nette affermazioni elettorali, PiS non è riuscito – o forse non ne ha mai avuto l'intenzione – ad agglutinare un consenso sufficientemente ampio attorno ai suoi progetti di rifondazione dell'ordinamento costituzionale. Pare corretto affermare, dunque, che la dialettica fra i due partiti sorti dalla dissoluzione di Solidarność, Diritto e giustizia e Piattaforma civica, ruota proprio attorno all'alternativa fra l'accettazione e il rifiuto della transizione postcomunista e del suo lascito costituzionale; senza dimenticare, naturalmente, le altre forze di opposizione e le varieguate espressioni della società civile<sup>52</sup>. Quanto all'opinione pubblica in genere, nel 2017 un sondaggio metteva in luce che «*the Constitution's role has become largely consolidated in public consciousness, and that breaches of the Constitution are not with societal tolerance*»<sup>53</sup>.

#### 4. Una prospettiva di lungo periodo

Fino a questo punto abbiamo dato conto di dati e tendenze ricavabili dal contesto attuale. Si tratta ora di collocarli in una prospettiva più ampia, per capire in quale misura gli sviluppi dell'ultimo decennio risultino inediti e sorprendenti. Ciò dovrebbe altresì permettere di far meglio risaltare le specificità di questi ordinamenti dell'Europa centrale rispetto al resto d'Europa (come anche, probabilmente, rispetto a realtà di altri continenti).

In questo caso il costituzionalista – e il discorso vale *a fortiori* per il comparatista – deve adottare uno sguardo lungo; e questo al fine di cogliere continuità profonde e cesure repentine, anche al di là del susseguirsi delle tornate elettorali e delle decisioni delle corti<sup>54</sup>. È utile sottolineare che questa esigenza è stata avvertita con particolare forza dagli studiosi che per primi si sono misurati col tema delle costituzioni illiberali nell'Europa centrale. Se è vero che nell'ultimo decennio si è registrata una vera e propria fioritura degli studi costituzional-comparatistici a livello internazionale, spesso però questi sarebbero caratterizzati da «*strong positivist inclinations towards abstraction and generalization*», laddove «*the flesh of the analysis comes from adding historic, political, social and economic context to constitutional text, and not from an overview of constitutional institutions and their powers*»<sup>55</sup>.

Vengono in rilievo, in primo luogo, alcuni punti deboli dell'assetto istituzionale ereditato dalle transizioni, e che in seguito, in mancanza di un consenso sufficientemente ampio, non è stato possibile ridefinire. Così, in Polonia l'elezione dei giudici costituzionali è disciplinata dal regolamento del Sejm e prevede *quorum* non

<sup>51</sup> Così J. Kis, *Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law*, in G.A. Tóth (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation*, cit., 4.

<sup>52</sup> Cenni si trovano in A. Angeli, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La controversa applicazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia"*, cit., 798 s.; M.A. Orlandi, *La "democrazia illiberale"*, cit., 190.

<sup>53</sup> Così W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, cit., 54.

<sup>54</sup> Per riferimenti essenziali cfr. G. Bognetti, *L'oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 7 ss.

<sup>55</sup> Così R. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making?*, cit., 291 e 299.

particolarmente esigenti: la maggioranza assoluta dei voti, in presenza di almeno la metà dei deputati. Così, «se da un lato sono stati ampliati a dismisura le funzioni e l'accesso al giudizio delle nuove Corti costituzionali, dall'altro lato poca attenzione è stata rivolta ai procedimenti di formazione di tali organi ancora esclusivamente di origine parlamentare e alla rigidità delle norme che ne disciplinano l'organizzazione interna e l'attività»<sup>56</sup>. In Ungheria, invece, il procedimento di revisione costituzionale previsto nella Costituzione del 1949-1989 – che richiedeva una sola deliberazione del Parlamento monocamerale a maggioranza dei due terzi, senza la possibilità di un *referendum* successivo – ha consentito a un partito che disponeva di un'ampia maggioranza di ottenere in tempi rapidi l'approvazione del suo progetto di riforma.

Con riguardo all'Ungheria bisogna segnalare un elemento di grande importanza sul versante delle continuità: il paese, che da questo punto di vista rappresenta un caso singolare nel panorama comparatistico dell'Europa centro-orientale, ha una storia costituzionale caratterizzata dalla presenza di regimi ibridi. È il caso sia del regime dell'ammiraglio Horthy, nel periodo fra le due guerre mondiali<sup>57</sup>, sia dell'esperienza di socialismo nazionale definitasi qualche anno dopo la rivolta del 1956, sotto la *leadership* di János Kádár. Con le novelle costituzionali del 1967 e del

---

<sup>56</sup> Così, con argomenti condivisibili, M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale*, cit., 180; nello stesso senso anche J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 108 s.

<sup>57</sup> Sul tema si possono vedere L. Révész, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Horthy-Ungarn*, in *Ungarn-Jahrbuch*, n. 6/1974, 47 ss.; I. Szabó, *Law I of 1920 and the Historical Constitution*, in F. Hörcher, T. Lorman (a cura di), *A History of the Hungarian Constitution: Law, Government and Political Culture in Central Europe*, London and New York, 2019, 160 ss. Particolarmente illuminante, però, appare la testimonianza offerta da uno dei più importanti letterati ungheresi del secolo XX, Sándor Márai, in un'opera memorialistica di grande pregio (S. Márai, *Volevo tacere*, traduzione italiana di L. Sgarioni, Milano, 2017). Sulle infelici premesse del trattato del Trianon – e sulla diffusa reazione nei confronti del «ricordo grave e doloroso» (ivi, 42) della Repubblica sovietica ungherese – si sarebbe innestato, sotto la guida di Horthy, «un regime davvero reazionario, una versione neobarocca del fascismo denominata “pensiero di Seghedino”»: questo avrebbe «impedito, nel quarto di secolo successivo, lo sviluppo democratico dell'Ungheria sul modello occidentale, cercando al contrario di dar vita a un'amministrazione e a un governo mostruosi che, più che accanirsi contro le tradizioni liberali del passato, le hanno disattese» (ivi, 43). Un tratto singolare del regime di Horthy, illiberale e antisemita, era l'esistenza di garanzie minime della «libertà intellettuale, economica e sociale»: «esistevano partiti di destra e di sinistra, c'era un partito socialdemocratico con i suoi organi di stampa, c'era un'opposizione civile, si pubblicavano libri di aspra critica verso il sistema latifondista e le anacronistiche storture sociali ed economiche del paese, e molto spesso non venivano neppure sequestrati» (ivi, 51). Parallelamente, prese corpo in maniera sempre più esplicita il mito di un eccezionalismo costituzionale ungherese, stretto attorno alla millenaria costituzione non scritta (*ezeréves alkotmány*) e alla Corona di Santo Stefano; e questo in chiara controtendenza rispetto al clima di ottimismo che aveva permeato di sé l'evoluzione costituzionale degli ultimi decenni della monarchia asburgica, caratterizzati dall'edificazione delle strutture tipiche del *Rechtsstaat* e da una graduale espansione dell'eguaglianza nel godimento dei diritti civili. In quella «messa in scena» – «i drappaggi storici della scenografia ufficiale, all'ombra della Corona di Santo Stefano e della Costituzione ... il pomposo museo delle cere dei reucci del Regno senza Re» (ivi, 57) – si deve scorgere un vero e proprio caso di invenzione (o forse, più correttamente, aggiornamento) della tradizione. Dietro la dottrina della continuità giuridica – codificata nella “piccola Costituzione” del 1920 – e il tentativo di mantenere gli assetti anteriori alla grande guerra si celava spesso «an ideological wishful construct of those conditions»: così H. Küpper, *Evolution and Gestalt of the Hungarian State*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (a cura di), *The Administrative State*, Oxford, 2017, 307.

1972, si permise – pur senza fare concessioni al pluripartitismo – che più di un candidato potesse presentarsi alle elezioni in ciascun collegio uninominale e si aprì, almeno in parte, all’iniziativa economica privata<sup>58</sup>. Per cogliere l’essenza del regime di Kádár, da questo punto di vista, appare interessante la definizione offerta nella letteratura politologica da Linz e Stepan: post-totalitarismo maturo<sup>59</sup>. Secondo una stimolante biografia politica di Viktor Orbán, di recente pubblicazione, la svolta decisiva nel percorso del primo ministro ungherese non sarebbe stata data da una supposta conversione da una visione del mondo libertaria a un autoritarismo sempre più chiaramente esibito, bensì dalla crescente consapevolezza del fatto che «la gente vuole Kádár»: un sistema con un pluralismo politico, culturale ed economico limitato – ancorché non annichilito – e “guidato” dallo Stato<sup>60</sup>.

Un altro dato, però, mostra la novità insita nella svolta del 2011 e la forte carica di ambiguità ch’essa porta con sé: il carattere incrementale – si vorrebbe dire alluvionale – del costituzionalismo magiaro, anche negli anni del socialismo reale<sup>61</sup>. Lo dimostra il fatto che la tradizione delle costituzioni-bilancio, caratteristica del diritto pubblico dei paesi socialisti, non abbia mai preso propriamente piede in Ungheria. Questa tendenza è stata confermata anche dopo la svolta dell’89. Per parlare degli eventi ungheresi di quell’anno, Gábor Halmai, sulla scia dello storico britannico Timothy Garton Ash, ha suggerito di adoperare il termine *refolution*<sup>62</sup>. Il carattere evolutivo della Costituzione ungherese è stato confermato anche dagli eventi successivi al 1989: sia perché il testo costituzionale del 1949-1989 fu modificato anche in seguito, sia perché la Corte costituzionale, soprattutto nel decennio fondativo in cui fu presieduta da László Sólyom, poi Presidente della Repubblica dal 2005 al 2010, diede un contributo significativo all’emersione di una “costituzione invisibile” di matrice giurisprudenziale<sup>63</sup>. Fa parte del contributo specifico della Corte costituzionale il tentativo di dare una lettura normalizzatrice della transizione: lo si

<sup>58</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di Stato” e le “forme di governo”. Le Costituzioni moderne*, Milano, 1980, 404 s. V. inoltre G. Brunner, *Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1974, 209 ss.; S. Lammich, *Neue Institutionen im Verfassungsrecht der sozialistischen Länder Osteuropas*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1977, 441 ss.; P. Biscaretti di Ruffia, *Il ruolo costituzionale dei “partiti non comunisti” negli “Stati socialisti” europei*, in *Il Politico*, 1984, 5 ss.

<sup>59</sup> Cfr. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, 1996, 298 ss. Sul credito di cui il regime di Kádár godeva ancora negli anni Ottanta nell’Europa occidentale cfr. E. Galli della Loggia, *Credere, tradire, vivere. Un viaggio negli anni della Repubblica*, Bologna, 2016, 187 e nt. 4.

<sup>60</sup> Cfr. S. Bottoni, *Orbán*, cit., 106 ss.

<sup>61</sup> Cfr. M. Ganino, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in S. Gambino, G. d’Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 469 s.

<sup>62</sup> Cfr. G. Halmai, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Ungarn*, cit., 694, che invita a non parlare di rivoluzione né di “mutamento di sistema” (espressione, quest’ultima, corrispondente all’ungherese *rendszerültás*). V. inoltre T. Garton Ash, *1989. Storia della primavera europea*, traduzione italiana di M. Papi ed E. Benghi, Milano, 2019.

<sup>63</sup> Sulla “costituzione invisibile” v. A. Sajó, *Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1995, 253 ss.; G. Halmai, *Silence of transitional constitutions: The “invisible constitution” concept of the Hungarian Constitutional Court*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2018, 969 ss.

vede nella sentenza n. 60/1994 sulla legge di lustrazione varata dalla maggioranza conservatrice degli anni 1990-1994<sup>64</sup>. Ciò che è importante sottolineare è che secondo giudici costituzionali come Sólyom e studiosi come Halmai i principi giurisprudenziali della “costituzione invisibile” venivano naturalmente a completare il testo del 1949-1989, rendendo superflua l’adozione di quella «nuova Costituzione» che pure il preambolo del 1989 prometteva. Da questo punto di vista, nel testo della Legge fondamentale – in particolare nel suo preambolo – e nelle vicende successive al 2011 è particolarmente evidente il proposito di marcare una discontinuità radicale. È tuttavia lecito interrogarsi sulla reale consistenza di questa cesura. Com’è stato notato, la seconda disposizione finale riconosce espressamente che la Legge fondamentale è stata adottata dall’Assemblea nazionale «in conformità agli articoli 19, comma 3, lettera a, e 24, comma 3, della legge n. XX/1949». Su questo punto hanno fatto leva con accenti diversi quegli autori che, pur riconoscendo la presenza di alcune forzature nelle procedure seguite fra il 2010 e il 2011 per elaborare la nuova carta costituzionale<sup>65</sup>, segnalano le molte ambiguità della “rivoluzione nazionale” orbaniana<sup>66</sup>.

Anche la vicenda polacca non è facilmente classificabile. Per essa, però, è più corretto parlare di una difficile recezione-adattamento di moduli caratteristici del costituzionalismo, tanto autoctoni<sup>67</sup> quanto di derivazione occidentale, già negli anni della II Repubblica (1918-1939): si può dire, in sintesi, che «*Polish constitutionalism experienced – and continues to experience – defeats and periods of regression*»<sup>68</sup>. Se è vero che la Costituzione del marzo 1921 introdusse «una forma di governo parlamentare, basata sul principio della separazione dei poteri» e «un catalogo dei diritti fondamentali», nondimeno essa dovette misurarsi con le «difficili circostanze dell’edificazione di strutture statuali e politiche»<sup>69</sup>. Dalla seconda metà degli anni Venti le tendenze autoritarie del maresciallo Piłsudski imposero una serie di

---

<sup>64</sup> Cfr. la ricostruzione di A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di “giustizia post-autoritaria”*, Milano, 2012, 253 ss.

<sup>65</sup> Su questo punto pare condivisibile per il suo equilibrio la ricostruzione di G.J. Jacobsohn, Y. Roznai, *Constitutional Revolution*, New Haven and London, 2020, 301 e nt. 18.

<sup>66</sup> Cfr. A. Arato, *Regime Change, Revolution, and Legitimacy*, cit. 50 s. (secondo cui «*the limited illegalities involved can[not] be interpreted as a legal rupture. Revolution also requires ruptures of legitimacy, which was (inconsistently) claimed here, but without serious foundations. Not only was the legitimation rupture not as complete as in revolutions, whatever the claims made by the preamble, there was no other legitimation principle proposed than parliamentary sovereignty*»); A. Jakab, P. Sonnevend, *Kontinuität mit Mängeln*, cit., 84 (per cui il preambolo, più debole dal punto di vista normativo ma più forte dal punto di vista retorico, annuncia una soluzione di continuità, mentre la seconda disposizione finale induce a propendere per la continuità); G. Halmai, *The rise and fall of constitutionalism in Hungary*, in P. Blokker (a cura di), *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, New York, 2017, 219 (secondo cui la Legge fondamentale è sostanzialmente ma non formalmente rivoluzionaria).

<sup>67</sup> Si pensi, in particolare, alla tendenziale «preferenza per il Parlamento nell’organizzazione istituzionale» (così J. Sawicki, *Governo e amministrazione in Polonia. Trasformazione della forma di Stato, mutamenti costituzionali e difficile attuazione legislativa*, in F. Lanchester [a cura di], *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, 319).

<sup>68</sup> Così M. Granat, K. Granat, *The Constitution of Poland: A Contextual Analysis*, Oxford, 2019, 20.

<sup>69</sup> P. Tuleja, *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Polen*, cit., 453 s.

«adattamenti autoritari delle regole costituzionali»<sup>70</sup>, che trovarono infine espressione nella Costituzione autoritaria dell'aprile 1935<sup>71</sup>. La composita vicenda della II Repubblica è stata così sintetizzata: «un testo [costituzionale] modellato sulle leggi della Terza Repubblica francese nel 1920, una correzione in senso weimariano nel 1929, uno Stato autoritario dal 1934 e infine la perdita dell'indipendenza»<sup>72</sup>.

## 5. Derive illiberali all'interno dell'Unione europea

Fin qui ci siamo per lo più soffermati su vicende che attengono a situazioni interne: fattori endogeni che spiegano il grave indebolimento dell'ordinamento costituzionale liberaldemocratico, come in Ungheria, o il fatto ch'esso costituisca un terreno di scontro politico, come in Polonia. C'è però un altro dato che merita di essere preso in considerazione. Non soltanto Ungheria e Polonia si presentano come democrazie illiberali nell'Unione europea; secondo alcune letture, il loro modello di democrazia illiberale presenta caratteristiche che sono strettamente collegate con l'appartenenza di questi due Stati all'Unione. Per comprendere appieno questa affermazione, è necessario prendere le mosse dal carattere singolare della democrazia rappresentativa su cui, stando all'art. 10, par. 1, TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda. Prendendo le mosse proprio dal par. 2 dell'art. 10, la dottrina ha notato come la democrazia rappresentativa che si realizza nell'ordinamento dell'Unione «si fonda su un duplice canale di rappresentanza politica: da un lato, quello facente capo al Parlamento europeo; dall'altro, quello che fa leva sulle forme di governo degli Stati membri, e quindi sulla legittimazione popolare e, più spesso, parlamentare dei Governi nazionali»<sup>73</sup>.

Così, i governi ungherese e polacco possono fare assegnamento – al pari degli esecutivi di qualsiasi Stato membro – sulle possibilità offerte dalla partecipazione alle attività del Consiglio. Il medesimo discorso si applica ai capi di governo, con riguardo al Consiglio europeo. Ogni Stato membro partecipa alle attività del Consiglio europeo su un piede di parità con tutti gli altri. Oltre alla possibilità d'influenzare la determinazione dell'indirizzo politico europeo, questo dato assume un rilievo cruciale in relazione alla *rule of law crisis*. Così, nel momento in cui due di essi paiono avere

<sup>70</sup> Così J. Kochanowski, *Horthy und Piłsudski, - Vergleich der autoritären Regime in Ungarn und Polen*, in E. Oberländer (a cura di), *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*, II edizione, Paderborn, 2017, 46; cfr. Inoltre A. Di Gregorio, *Le transizioni alla democrazia nei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 14.

<sup>71</sup> Su cui v. però le precisazioni di C. Filippini, *Polonia*, Bologna, 2010, 29: «Nonostante il testo della Costituzione del 1935 avvicinasse la Polonia alle esperienze costituzionali degli altri Stati dell'Europa orientale nei quali, tranne che in Cecoslovacchia, vigevano regimi autoritari, la sua prassi di attuazione non portò tuttavia a un'interpretazione estensiva delle sue norme, ma piuttosto a un'applicazione restrittiva».

<sup>72</sup> S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010), 12 aprile 2006.

<sup>73</sup> Così N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Riv. AIC*, n. 3/2014, 3 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)); v. inoltre N. Lupo, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in corso di pubblicazione in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo* (e disponibile su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

imboccato un cammino divergente da quello del costituzionalismo liberaldemocratico, diventa *de facto* impossibile ricorrere alla procedura dell'art. 7, par. 2, TUE e constatare l'esistenza di una «violazione grave e persistente» dei valori dell'art. 2 TUE. Peraltro, come abbiamo osservato già nel paragrafo 1, accanto a Ungheria e Polonia si possono citare diversi Stati membri in cui si assiste a un grave deterioramento degli assi portanti dello Stato di diritto.

Non meno importante, però, è anche l'altro canale rappresentativo, quello incentrato sul Parlamento europeo e su una sfera pubblica europea *in fieri*. L'appartenenza di Fidesz e PiS, rispettivamente, al Partito popolare europeo (PPE) e all'Alleanza dei conservatori e riformisti europei (ACRE) offre loro un formidabile strumento d'influenza, tanto in senso difensivo quanto in senso propulsivo. L'allargamento dell'Unione a nuovi membri si è accompagnato a un "allargamento" dei partiti politici europei a formazioni politiche dell'Europa centro-orientale. Da questo punto di vista, la scelta di Fidesz di abbandonare la famiglia politica liberale e aderire al PPE grazie ai buoni uffici della CDU tedesca, verso la fine degli anni Novanta, può essere vista come un tassello emblematico di quel processo<sup>74</sup>. Si tratta di un rapporto non esente da momenti di tensione, come ha messo in luce la sospensione di Fidesz dal PPE, poco prima delle elezioni europee del 2019; questa decisione, peraltro, non si è accompagnata alla sospensione dei deputati europei di Fidesz dal gruppo popolare del Parlamento europeo. Subito dopo le elezioni, però, tanto Fidesz quanto PiS hanno svolto un ruolo determinante nell'elezione di Ursula von der Leyen quale nuova Presidente della Commissione europea, contribuendo al superamento di una situazione di grave incertezza politica. Pare corretto affermare che i governi di Ungheria e Polonia traggono vantaggio, in qualche misura, dalla loro partecipazione alle istituzioni dell'Unione.

Considerazioni di questo tenore, però, non valgono soltanto per i rami alti dell'ordinamento eurounitario. Nella Legge fondamentale si trovano numerosi riferimenti a una nazione ungherese che soltanto in parte vive entro i confini dello Stato ungherese. Così, nella consapevolezza che «c'è una sola nazione ungherese», l'art. D assegna allo Stato una responsabilità per «il destino degli ungheresi che vivono fuori dei suoi confini». Sarebbe però fuorviante interpretare questa e altre previsioni costituzionali soltanto alla luce del trauma storico del trattato del Trianon. Per sviluppare rapporti con le comunità ungheresi degli Stati confinanti, l'Ungheria fa ricorso ad alcuni degli strumenti offerti dal diritto europeo, ad esempio in materia di cooperazione transfrontaliera (regolamento n. 1082/2006)<sup>75</sup>. Dall'altro lato, a dispetto di alcune significative tensioni<sup>76</sup>, la legge sulla doppia cittadinanza – che

---

<sup>74</sup> Sul punto ci permettiamo di rinviare a G. Delledonne, *Les partis politiques européens face à l'élargissement de l'Union et de la sphère publique européennes*, in corso di pubblicazione in T. Marguery, S. Platon, H. van Eijken (a cura di), *Les élections européennes, 40 ans après. Bilans, enjeux et perspectives/The European Election, 40 Years Later: Assessment, Issues and Prospects*, Bruxelles.

<sup>75</sup> Si tratta, del resto, di una pratica comune nell'Europa centro-orientale (cfr. D. Strazzari, *Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-border Cooperation*, in *European Journal of Legal Studies*, n. 1/2011, 190 s.).

<sup>76</sup> Di cui danno conto M. Ganczer, *Hungarians outside Hungary – the twisted story of dual citizenship in Central and Eastern Europe*, in *Verfassungsblog*, 8 ottobre 2014 ([www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)); K.

interessa le persone di origine ungherese residenti in Slovacchia, Romania, Ucraina – ha simbolicamente posto fine al trauma del Trianon all'interno di una Europa integrata. Com'è stato segnalato, «[1]a promozione delle minoranze ungheresi attuata da Orbán non rimandava al revancismo territoriale del periodo interbellico, quanto alla constatazione che il processo di unificazione europea implicava anche il superamento dell'idea di sovranità territoriale espressione dell'era moderna»<sup>77</sup>. Da ultimo, tanto la Polonia quanto l'Ungheria sono fra i maggiori beneficiari dei fondi strutturali europei<sup>78</sup>.

Alla luce di questi dati, ci si può chiedere se le derive illiberali in corso in Ungheria e Polonia, oltre a porre all'ordine del giorno il tema della difesa dei valori dell'art. 2 TUE e della reazione delle istituzioni sovranazionali, non obblighino a prendere in considerazione un interrogativo per tanti versi inquietante: se cioè l'Unione stessa sia «*a hospitable environment for the emergence of increasingly autocratic member governments*»<sup>79</sup>. Questa ipotesi, che prende le mosse da una comparazione con le *enclave* autoritarie poste all'interno di ordinamenti federali<sup>80</sup>, fa leva essenzialmente sull'operare congiunto di tre fattori: «*partial politicisation, money and migration*»<sup>81</sup>. Il secondo fattore è quello, di cui già abbiamo fatto rapidamente cenno, legato ai fondi strutturali e al flusso di risorse finanziarie verso l'Europa centro-orientale. Il terzo allude al diritto, riconosciuto ai cittadini dell'Unione europea, di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Sulla scia delle teorizzazioni di Hirschman<sup>82</sup>, le opportunità offerte dall'ordinamento dell'Unione europea potrebbero indurre un cittadino ungherese o polacco a scegliere l'opzione dell'*exit* a discapito della *voice*. Il primo fattore ha a che fare con l'incompleta politicizzazione dell'Unione: la valorizzazione della componente rappresentativa dell'assetto istituzionale dell'Unione non ha ancora dato luogo a esiti significativi in termini di emersione di una vera e propria sfera pubblica. Così, poiché l'opinione pubblica non è particolarmente informata riguardo alle attività dei partiti politici europei o a quali siano i partiti nazionali che ne fanno parte, il PPE, pur traendo indiscutibilmente beneficio dall'adesione dei deputati europei di Fidesz, non ha visto la propria immagine particolarmente danneggiata dai legami col partito di Viktor Orbán<sup>83</sup>. Inoltre, le procedure disciplinate all'art. 7 TUE non hanno certo una forza

---

Kovács, Z. Körtvélyesi, A. Nagy, *Margins of Nationality. External Ethnic Citizenship and Non-discrimination*, in *Perspectives on Federalism*, n. 1/2015, 85 ss. ([www.on-federalism.eu](http://www.on-federalism.eu)).

<sup>77</sup> Così S. Bottoni, *Orbán*, cit., 190.

<sup>78</sup> Sul fatto che una contrapposizione troppo schematica fra Stati “prenditori” e Stati “pagatori” risulti in ultima analisi fuorviante cfr. ancora S. Bottoni, *Orbán*, cit., 242 s.; e V.Z. Kazai, *Economic Interests and the Rule of Law Crisis in the EU*, in *Verfassungsblog*, 2 maggio 2020 (su [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)).

<sup>79</sup> R.D. Kelemen, *The European Union's authoritarian equilibrium*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, 481; v. inoltre R.D. Kelemen, *Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union*, in *Government and Opposition*, 2017, 211 ss.

<sup>80</sup> Su cui v. A. Giraudy, *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Oxford, 2015.

<sup>81</sup> Così ancora R.D. Kelemen, *The European Union's authoritarian equilibrium*, cit., 482.

<sup>82</sup> Il riferimento è a A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and the State*, in *World Politics*, 1978, 90 ss.

<sup>83</sup> Cfr. R.D. Kelemen, *The European Union's authoritarian equilibrium*, cit., 487.

dissuasiva paragonabile a quella dei meccanismi di esecuzione federale degli ordinamenti federali storici. Meno divisibile, se mai, appare l'argomento polemico secondo cui il c.d. intergovernativismo creerebbe condizioni più favorevoli per le democrazie illiberali europee: come abbiamo cercato di porre in evidenza, infatti, queste hanno dato prova di saper utilizzare entrambi i canali rappresentativi su cui si regge l'Unione. Se anche non si aderisce *in toto* a questa ipotesi ricostruttiva e ai nessi causali ch'essa indica, pare innegabile che l'appartenenza all'Unione europea condizioni in maniera significativa il mutamento costituzionale in corso in Ungheria e in Polonia.

## 6. Conclusioni

In queste pagine si è cercato di tracciare una riflessione sulla Polonia e l'Ungheria in quanto democrazie illiberali. Si tratta di casi emblematici, perché mettono in luce gli equivoci degli anni compresi tra il 1989 e il 2004, tra la fase della transizione postcomunista e il momento dell'adesione all'Unione europea. Tenuto conto delle differenze fra questi due casi, tre fattori appaiono particolarmente meritevoli di attenzione: lo sfarinamento del consenso intorno alle transizioni postcomunistiche; il permanere di punti deboli dell'assetto istituzionale ereditato dalle transizioni, non pienamente in sintonia con lo spirito garantista del costituzionalismo; la storia costituzionale di questi due paesi, caratterizzata dal ricorrere di soluzioni "ibride".

Al tempo stesso, proprio la collocazione europea dei due paesi impone di operare una distinzione fra essi e regimi come quelli cinese, russo e turco: «*Les démocraties illibérales constituent une dégénérescence de la démocratie que n'ont réellement connue ni la Chine, ni la Russie, ni la Turquie. Pour cette raison, il existe encore une société civile en état d'offrir une certaine résistance, a fortiori si elle est appuyée par l'Union européenne*»<sup>84</sup>. Tenendo conto di quanto abbiamo segnalato all'inizio del paragrafo 1, pare corretto affermare che il cerchio si chiude. La teorizzazione delle nozioni di democrazia illiberale e di democrazia affonda le sue radici negli anni del tracollo del socialismo reale, e da allora ha indicato traiettorie differenti: mentre la seconda fa riferimento a ordinamenti che «*avaient cessé d'être totalitaires sans être pour autant démocratiques*»<sup>85</sup>, la prima allude a un fenomeno più complesso. Mentre Zakaria non si era particolarmente curato delle condizioni di partenza, queste appaiono determinanti per cercare d'interpretare la svolta illiberale maturata in Ungheria e in Polonia.

Da un lato, dunque, pare corretto operare una distinzione fra democrazie e democrazie illiberali. Dall'altro lato, permangono importanti interrogativi sulla capacità di queste ultime di perpetuarsi, in linea con quanto sostenuto da Zakaria negli anni Novanta. Kelemen risponde in senso parzialmente positivo. La sua risposta, però, non muove dalle caratteristiche intrinseche dei mutamenti in corso in Ungheria e in Polonia, bensì dai condizionamenti, intenzionali o casuali, che sarebbero all'opera

---

<sup>84</sup> N. Baverez, *Les démocraties contre la démocratie*, cit., 10. Esprime un'opinione in parte diversa Z. Sente, *Subverting Judicial Independence in the New Authoritarian Regimes*, cit., 343.

<sup>85</sup> N. Baverez, *Les démocraties contre la démocratie*, cit., 6. Cfr. anche la classificazione, per certi versi più precisa, proposta da T.G. Daly, *Democratic Decay*, cit., 12.

nell'ordinamento dell'Unione europea: «*the literature on authoritarian states inside democratic unions suggests that these regimes tend to practice soft forms of authoritarianism – so as to avoid prompting federal intervention. While EU membership may not assure that member states remain democracies, it will likely prevent them from becoming full-blown dictatorships*»<sup>86</sup>. La risposta a questa domanda, d'altra parte, chiama in causa anche questioni teoriche di più vasta portata, attinenti alla possibilità di concepire una democrazia che non sia *anche* liberale<sup>87</sup>.

Se invece ci si limita a considerare questi due ordinamenti isolatamente, può essere utile ritornare su un discorso del 1937 di Franklin D. Roosevelt, più volte citato da Bruce Ackerman nei suoi lavori: che cosa accade dopo che tre elezioni nel giro di otto anni – senza contare le tornate intermedie – hanno rivelato la presenza di *great majorities* a sostegno di un progetto di trasformazione ordinamentale di questo tipo?<sup>88</sup> Queste considerazioni, però, devono essere soppesate tenendo conto di quell'instabilità che caratterizzerebbe, ad avviso di Mark Tushnet, gli esperimenti di *costituzionalismo autoritario* o di *autoritarismo competitivo*<sup>89</sup>: proprio per la loro natura ibrida, è senz'altro possibile che l'aggettivo finisca per prevalere sul sostantivo, e viceversa. Anche in questo caso, evidentemente, l'appartenenza di Ungheria e Polonia all'Unione europea rappresenta un fondamentale elemento di contesto per districarsi fra le molteplici traiettorie ipotizzabili. Nel momento in cui chiudiamo questo saggio, pare avviarsi a conclusione la prima fase dell'emergenza Covid-19<sup>90</sup>. In Ungheria il Parlamento ha abilitato il Governo a emanare decreti emergenziali, anche in deroga alla legislazione vigente. L'estensione nel tempo di questa abilitazione, la scelta di non attivare i poteri emergenziali già previsti da alcune leggi ordinarie e la dubbia compatibilità della legge n. XII/2020 con la disciplina costituzionale dello *stato di pericolo* (art. 53 LF) sono state interpretate come il segnale di un salto di qualità nel consolidamento del modello illiberale ungherese<sup>91</sup>. Il 21 maggio 2020 il ministro della Presidenza, Gergely Gulyás, ha annunciato che sarà presto dichiarata la fine dello stato di pericolo. La questione che si pone, perciò, è se e in quale misura gli effetti dei provvedimenti emergenziali adottati dal Governo a partire dal marzo 2020 perdureranno nel tempo, anche dopo la fine della fase acuta della crisi pandemica. In

<sup>86</sup> R.D. Kelemen, *The European Union's authoritarian equilibrium*, cit., 495.

<sup>87</sup> Cfr., fra gli altri, G. Halmai, *The making of "illiberal constitutionalism" with or without a new constitution*, cit.; M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale*, cit., 215.

<sup>88</sup> Cfr. B. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, in *The Yale Law Journal*, vol. 99, 1989, 513 e nt. 123; *id.*, *We the People: Transformations*, Cambridge (Massachusetts) and London, 1998, 325 s. «Anche se gli orientamenti politici [in Polonia] dovessero mutare di nuovo in senso più liberaldemocratico», ritiene «un semplice ritorno al passato ... ormai impensabile» J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 100.

<sup>89</sup> Cfr. M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell Law Review*, vol. 100, 2015, spec. 454 ss.; *id.*, *The Possibility of Illiberal Constitutionalism?*, in *Florida Law Review*, vol. 69, 2017, spec. 1382 s.

<sup>90</sup> Sui cui esordi in Polonia e Ungheria v. T. Drinóczi, A. Bién-Kacała, *Illiberal Constitutionalism at Work: The First Two Weeks of COVID-19 in Hungary and Poland*, in *Verfassungsblog*, 31 marzo 2020 (su [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)).

<sup>91</sup> V., fra gli altri, K. Kovács, *Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers*, in *Verfassungsblog*, 6 aprile 2020; G. Halmai, K.L. Scheppele, *Orbán is Still the Sole Judge of his Own Law*, in *Verfassungsblog*, 30 aprile 2020 (ambidue su [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)).

Polonia, invece, il rifiuto dell'Esecutivo di proclamare uno *stato di disastro naturale* (art. 232 della Costituzione del 1997) è parso motivato dalla volontà di evitare il rinvio dell'elezione del Presidente della Repubblica (art. 228, comma 7 della Costituzione) e, anzi, di sfruttare le circostanze attuali a vantaggio del capo dello Stato uscente, Andrzej Duda. Tuttavia, il tentativo, invero maldestro, di mutare le regole del procedimento elettorale a pochi giorni dalla data originariamente prevista per le elezioni, generalizzando il metodo del voto per corrispondenza, si è scontrato con l'opposizione decisiva del Senato e di alcune componenti della stessa maggioranza<sup>92</sup>. Ciò che ha accomunato i governi ungherese e polacco nelle scorse settimane è il tentativo di trarre vantaggio da una crisi di vasta portata; ciò che li differenzia è la capacità d'inverare quel proposito trasformando l'ordinamento giuridico. Nella consapevolezza che è prematuro stilare un bilancio dell'impatto dell'emergenza Covid-19 sugli ordinamenti costituzionali, le vicende delle scorse settimane gettano luce sulla tendenza al consolidamento delle democrazie illiberali *europee* e sulle importanti differenze sussistenti fra Ungheria e Polonia.

Giacomo DELLEDONNE  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa  
[giacomo.delledonne@gmail.com](mailto:giacomo.delledonne@gmail.com)

---

<sup>92</sup> Si vedano A. Kustra-Rogatka, *The Constitution as a Bargaining Chip: COVID-19, Presidential elections in Poland a Constitutional Amendment Bill under Consideration*, in *Verfassungsblog*, 21 aprile 2020; ead., *Between Constitutional Tragedy and Political Farce: On the Postponement of the Presidential Elections in Poland*, in *Verfassungsblog*, 15 maggio 2020 (entrambi su [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)).

