

Il sistema-partito come specchio della concezione democratica di Fidesz

di Simone Gianello

Abstract: **The party-system as a mirror of Fidesz's conception of democracy.** - The article aims to analyze the existence of a relationship between the internal dimension of democracy in Fidesz and the external dimension of democracy in the context of the Hungarian constitutional system as a whole. In particular, the author investigates how, after the electoral victory of 2010, the idea of democracy and the populist rhetoric provided by the party led by Prime Minister Viktor Orbán have changed the very functioning of democracy within the Hungarian borders compared to its past.

Keywords: Hungary; Fidesz; Illiberal Democracy; Constitutional Identity; Democratic Backsliding.

411

1. Premessa

Nel momento stesso in cui si pone l'attenzione sullo stato della democrazia ungherese, filtrandolo attraverso le lenti dell'autoctono sistema politico, una premessa si rivela necessaria. Diversamente dalle precedenti relazioni, le quali hanno riguardato alcune esperienze nazionali caratterizzate da un quadro politico storicamente più consolidato rispetto a quello magiaro, tale da consentire l'analisi del rapporto tra democrazia interna delle forze partitiche ed esterna, dell'ordinamento nel suo complesso, allorché si rivolga lo sguardo in direzione dell'Ungheria il *focus* del ragionamento è destinato ad assumere una diversa articolazione.

La prima ragione che giustifica il mutamento di prospettiva deriva la sua fonte da una certa ritrosia dottrinale ad affrontare il tema della democraticità del sistema partitico *tout court*, e ancor meno all'interno delle singole formazioni politiche, essendosi concentrata nell'ultimo periodo prevalentemente sull'analisi complessiva della degenerazione in senso illiberale che nel corso degli ultimi anni ha caratterizzato il progressivo divenire della realtà ungherese¹. Per lungo tempo, infatti, molti Paesi

• Il presente lavoro riproduce il testo, rivisto e ampliato, della relazione tenuta dall'autore nell'Atelier "4 Luglio G.G. Floridia", *Il "metodo democratico" nei partiti*, web seminar del 6 luglio 2020, organizzato dall'Università degli Studi di Teramo.

¹ Solo per citare alcuni lavori, senza alcuna aspirazione di completezza data la notevole produzione scientifica sulla materia, si vedano G. Halmai, *The Fundamental Law of*

dell'Europa orientale, fra i quali si può annoverare l'Ungheria, hanno ricoperto un ruolo tendenzialmente marginale nel panorama comparatistico, catalizzando rinnovata attenzione proprio in ragione delle coeve vicende legate ai processi di involuzione dello Stato di diritto all'interno dell'Unione europea. D'altronde, come è stato osservato, «può sostenersi che in Europa Occidente e Oriente sono parti diseguali del continente, in quanto è possibile concepire la storia del diritto dell'Europa occidentale escludendo l'Europa dell'Est, mentre raccontare la storia del diritto dell'Europa dell'Est senza alcun riferimento all'Ovest è una *intellectual impossibility*»². Con le dovute differenze, analogo discorso può essere fatto relativamente all'evoluzione della tradizione politica nei due versanti del continente³. I lunghi anni dell'egemonia comunista «over many aspects of life prevented the development of an intermediary meta-structure»⁴, considerando che la presenza di formazioni differenti da quella comunista era di per se stessa vietata. L'assenza di spazio per il pluralismo, al contempo, ha impedito l'assestamento dei meccanismi democratici⁵, che hanno faticato a lungo prima di potersi effettivamente consolidare all'esito dei processi di transizione principati a cavallo degli anni Novanta⁶. Lo stesso Fidesz,

Hungary and the European Constitutional Values, in *DPCE online*, 2/2019, 1503; Z. Szente, *How Populism Destroys Political Representation. (Anti-)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010*, in *DPCE online*, 2/2019, 1609 ss.; M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1/2019, 167 ss.; T. Drinóczi, A. Bien-Kacafa, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 1140 ss.; A. László-Pap, A. Śledzińska-Simon, *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 60, No. 1 (2019), 65 ss.; A. László-Pap, *Illiberalism as Constitutional Identity – the Case of Hungary*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 58, No. 4 (2019), 378 ss.; M. Bogaards, *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, in *Democratization*, Vol. 25, No. 8 (2018), 1481 ss.; A. Buzogány, *Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?*, in *Democratization*, Vol. 24, No. 7 (2017), 1307 ss.; A. Di Gregorio, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi stati membri dell'Unione?*, in *DPCE online*, 5/2016, 175 ss. nonché F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013.

² K. Kelemen, *La storia costituzionale ungherese*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Giappichelli editore, Torino, 2012, 1. Relativamente all'ultimo concetto, il richiamo dell'Autrice è alle riflessioni di V.T. Giaro, *Legal Tradition of Eastern Europe. Its Rise and Demise*, in *Comparative Law Review*, Vol. 2, No. 1 (2011), 8.

³ Cfr. P.G. Lewis, *Party system in post-communist Central Europe: Patterns of stability and consolidation*, in *Democratization*, Vol. 13, No. 4 (2006), 563-564.

⁴ J. Bielsiak, *The Structuring of Party system in Post-communism. The Roles of Political Process and Social Cleavage*, in R. Sakwa (ed.), *The Experience of Democratization in Eastern Europe*. London, 1999, 140.

⁵ Sul tema, D.F. Ziblatt, *The Adaptation of Ex-Communist Parties to Post-Communist East Central Europe: a Comparative Study of the East German and Hungarian Ex-Communist Parties*, in *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 31, No. 2 (1998), 119 ss. Si vedano anche A. Ágh, *The Hungarian Party System and Party Theory in the Transition of Central Europe*, in *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, Issue 2 (1994), 217 ss.

⁶ A. Ágh, *Partial consolidation of East-Central European Parties: The Case of Hungarian Socialist Party*, in *Party Politics*, Bol. 1, No. 4 (1995), 491 ss. e L.E. Herman, *Re-evaluating the Post-Communist Success Story: Party Elite Loyalty, Citizen Mobilization and the Erosion of Hungarian Democracy*, in *European Political Science Review*, Vol. 8, Issue 2 (2016), 1 ss.

allorché si volga lo sguardo alla sua genealogia, è nato prima della caduta del regime comunista, il 30 marzo del 1988 a Budapest, dall'attivismo di un gruppo di giovani studenti universitari iscritti alla facoltà di legge, sotto la forma di organizzazione illegale⁷. Di conseguenza, anche nella fase successiva segnata dal passaggio alla democrazia, l'effettiva stabilizzazione del quadro partitico, al di là della pluralità di soggetti in campo, è stata lunga e solo in parte compiuta⁸.

In secondo luogo, poi, occorre pur sempre considerare che nel momento in cui si decida di addentrarsi nell'analisi di questo legame diadico, in sostanza, l'attenzione dovrà essere riposta sulle vicende legate alle sorti di un unico soggetto politico: *Fidesz*. Ciò non solamente per la riduzione – a partire dalle elezioni dei primi anni Novanta – del numero di formazioni rappresentative che siedono all'interno dell'Assemblea Nazionale⁹, ad oggi principalmente ridotte *Fidesz-KDNP* (Partito popolare democratico cristiano), *Jobbik* e *MSZP* (Partito socialista ungherese); da sole in grado di occupare 179 dei 199 seggi parlamentari, seppur con una evidente sproporzione a favore della colazione guidata dal primo che può contarne addirittura 133. Cifra che, consentendogli di superare la faticosa soglia costituzionale dei 2/3, lo ha posto nelle condizioni di poter intervenire direttamente sul testo della Legge Fondamentale senza la necessità di alcun apporto ad opera dell'opposizione. Bensì, in quanto la parabola evolutiva delineata da quest'ultimo ha *de facto* tratteggiato lo sviluppo dell'ordinamento magiaro¹⁰. Tanto sotto il profilo della mutazione valoriale

⁷ S. Kubas, A. Czyż, *From a Liberal Opposition Party to a Right-Wing Party of Power. Three Decades of the Hungarian Fidesz (1988-2018)*, in *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska (Section M) Balcaniensis et Carpathiensis*, Vol. 3 (2018), 47.

⁸ Cfr. J. Bielasiak, *The Institutionalization of Electoral and Party System in Postcommunist States*, in *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2 (2020), 189 ss. nonché C. Fazekas, S. Fakete, *Historical Outline of the Development of the Hungarian Party System*, in *Review of History and Political Science*, Vol. 6, No. 2 (2018), 36 ss. Da ultimo, G. Lengyel, G. Ilonszki, *Hungary: Between Consolidated and Simulated Democracy*, in H. Best, J. Higley (eds.), *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*, Boston, 2010, 153 ss.

⁹ In tal senso si veda A. Ágh, *The Hungarian party system from soft to hard populism*, in M. Lisi (eds.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*, Abingdon-New York, 2020, 137 ss.

¹⁰ Cfr. S. Kubas, A. Czyż, *From a Liberal Opposition Party to a Right-Wing Party of Power. Three Decades of the Hungarian Fidesz (1988-2018)*, cit. 49 ss. Secondo la ricostruzione degli Autori, originariamente *Fidesz* poteva essere inquadrato alla stregua di un «extra-parliamentary party, because its primary goal was not electoral struggle, but a decisive opposition to communism. They also adopted a formula of direct party, that could be accessed by joining a filed structure of the party [...] during its initial development the party elaborated a strategy of a strong articulation organization, that is, it normalized the activity and structure in its statute» (p. 49). Di contro, nella sua configurazione attuale, ciò che era stato un partito di opposizione liberale, è divenuto concretamente un «personal party in which Orbán uses interpersonal relations in order to preserve power in the party and also to maintain the position of the Head of government as long as possible. *Fidesz* operated on the strong leadership of Orbán, who tries to maintain the conviction that without him the party, but also the State, will not be able to function properly, as long as possible» (p. 55). In aggiunta, si veda anche S. Szelényi, *Viktor Orbán, Fidesz, and me*, in *Robert Bosch Academy*, reperibile all'indirizzo <https://www.robertboschacademy.de/en/perspectives/viktor->

in chiave nazionalista, conservatrice e populista¹¹, quanto sul modo stesso di intendere la democrazia, nel rapporto tra popolo rappresentato – o meglio *Nazione* ove si voglia seguire l'impostazione prevalentemente datane all'interno dei confini ungheresi – e rappresentanti, riduttivamente individuati nell'unico soggetto in grado di impersonare il "reale" sentire insito nella volontà generale, artificialmente ridotta ad un *unicum* omogeneo e fortemente esclusivo¹².

Di conseguenza, in virtù di queste preliminari osservazioni, anziché porsi l'obiettivo di indagare la relazione esistente fra il metodo democratico dei partiti e la democrazia all'interno del Paese di riferimento, con il presente intervento si cercherà di far luce su un tratto caratteristico dell'ultimo decennio di vita politica ungherese, considerando il suo essere a tutti gli effetti il laboratorio della democrazia illiberale: ossia in che modo e secondo quali direzionalità i valori patrocinati da Fidesz si siano riverberati ad ampio raggio sull'intera architettura ordinamentale, incidendo altresì sul modo stesso di concepire le regole di funzionamento della democrazia.

2. La relazione simbiotica tra sistema-partito e sistema-Paese

urban-fidesz-and-me. Nel contributo l'Autrice – che nella fase iniziale e sino al 1994 era stata membro di Fidesz – esegue una rappresentazione in chiave diacronica del processo evolutivo seguito dal partito. Anche in questo caso emerge una percepibile dicotomia fra l'ancestrale periodo liberale, protrattosi seppur con un tendenziale spostamento verso un approccio maggiormente conservatore sino all'esperienza del primo esecutivo presieduto da Orbán a seguito della vittoria delle elezioni nel 1998 – una fase nella quale venne addirittura accelerato il processo di adesione alle istituzioni comunitarie – e quello susseguente al successo elettorale del 2010. Momento a partire dal quale, in specie a seguito dell'approvazione della nuova Legge Fondamentale, il destino istituzionale ungherese è stato segnato dal progressivo processo di regressione sul piano dei valori costituzionali e dello Stato di diritto, dal rafforzamento dell'esecutivo a discapito della separazione dei poteri, nonché dalla sostanziale riduzione delle garanzie sul piano delle libertà fondamentali, in particolare delle minoranze. Da ultimo, O. Vadhanivisala, *Democracy towards Authoritarianism under Illiberal Populist Leaders in Hungary and Poland*, in *Central and Eastern European Review*, Vol. 13 (2019), pp. 31 ss. Diffusamente sul tema A. Heller, *Orbanismo. Il caso dell'Ungheria*, Roma, 2019, S. Bottoni, *Orbán. Un despota in Europa*, Salerno, 2019 e M. Congiu, *L'Ungheria di Orbán. Rigurgiti nazionalisti e derive autoritarie*, Roma, 2014.

¹¹ Cfr. F. Furedi, *Populism and the European Culture Wars: The conflict of Values Between Hungary and the EU*, Routledge, 2017, 5.

¹² Sul punto, fra gli altri, B. Bugarcic, *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 392. Conf. L. Corrias, *Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 12 (2016), 11. Secondo l'Autore, «just like other political parties in a democracy, populists claim to speak on behalf of the people. Populist, however, differentiate themselves from other parties and politicians by claiming that these form 'the elite' and are not really interested in what the ordinary people want [...]. Populists are different in that they claim to represent the real or common people and to know their true interests. Thus, they argue that the people (in the singular) is an existing entity present as a political unity. So, this element of a populist constitutional theory consists in two claims. First, the people's present in the polity, unmediated. Second, the mode of people's presence is that of a unity».

Volendo anticipare, seppur essenzialmente, una parte delle riflessioni alle quali si giungerà in conclusione, osservando alcune peculiari evidenze dell'esperienza magiara, sembra si possa affermare come l'ideale di democrazia promossa da quest'ultima formazione politica al proprio interno – in un progressivo crescendo che origina nel lontano 1993, allorché Orbán ne assunse la guida a seguito della scissione della branca più liberale guidata da Gábor Fodor – abbia plasmato a livello sistemico la democrazia ungherese. Un processo culminato con l'approvazione della Legge Fondamentale del 2011 all'interno della quale sono stati fatti confluire i medesimi valori dell'identitarismo conservatore che sono la cifra caratteristica di Fidesz e che ha rappresentato altresì il fondamento legale per i successivi interventi susseguiti sul versante normativo¹³.

Ciò, inevitabilmente, disvela una concezione dello Stato, e con esso della democrazia, declinata in senso gramsciano ove questo non rappresenta il fine, bensì diviene il mezzo attraverso il quale far transitare i valori plasmatici della società in direzione nazionalista¹⁴. Riferimenti dei quali la Legge Fondamentale è intrisa a partire dal suo Preambolo – *the National Avowal* – che nella traduzione italiana assume la definizione di *Professione Nazionale*. Principi che anche se strumentalmente ricondotti ad una sorta di spiritualismo post-medievale e descritti come irrinunciabili in quanto preesistenti anche alla stessa Costituzione¹⁵, così come stabilito dalla Corte costituzionale a partire dalla nota decisione n. 22/2016¹⁶, altro non

¹³ Come è stato opportunamente rilevato, «in contrast with the ideological minimalism of the previous Constitution, the new one is quite verbose and attempts a detailed explication of the values and preference of the majority that wrote it». I. Halász, *Trends of Constitutional Amendments in Central Europe after 2008*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 58, No. 2 (2017), 181. Diversamente argomentando, si assiste all'instaurazione di un processo che rinnega lo stesso concetto di *legal constitutionalism* abbracciandone una propria e antitetica versione che giace sul versante del *political constitutionalism*. Cfr. P. Blokker, *From legal to political constitutionalism*, in *VerfBlog*, 4 June 2017, A. László-Pap, A. Śledzińska-Simon, *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, cit. 68-69; nonché O. Doyle, *Populist constitutionalism and constituent power*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 161 ss. In aggiunta, M. De Simone, *Ungheria: La nuova Costituzione. Verso una deriva autoritaria?*, in *Forum Quad. Cost.*, 16 settembre 2011. Per un'analisi complessiva del testo costituzionale, invece, G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit.

¹⁴ S. Rogers, *Hungarian authoritarian populism: a neo-Gramscian perspective*, in *East European Politics*, Vol. 36, No. 1 (2020), 112.

¹⁵ In tale prospettiva, il Preambolo della Legge Fondamentale principia dichiarando: «We, the Members of the Hungarian Nation [...] are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago. We are proud of our forebears who fought for the survival, freedom and independence of our country [...] We recognise the role of Christianity in preserving nationhood. We value the various religious traditions of our country. We promise to preserve our nation's intellectual and spiritual unity, torn apart in the storms of the last century». In dottrina si veda G.F. Ferrari, *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2015, 934.

¹⁶ Come ebbe a stabilire nell'occasione il Giudice delle leggi, «the constitutional self-identity of Hungary is a fundamental value not created by the Fundamental Law – it is merely acknowledged by the Fundamental Law. Consequently, constitutional identity

rappresentano che il precipitato impositivo di oculate scelte di natura politica¹⁷. In tal senso, come può leggersi all'art. 2, lett. c) dello Statuto di Fidesz, tra le finalità perseguite si incontrano il dovere di contribuire ad aumentare il potere coesivo della Nazione, delle tradizioni e dei valori cristiani.

Un rapporto identitario che non si esaurisce nell'identificazione valoriale, ma che si ramifica lungo altri fronti sociali e della vita pubblica, con evidenti riverberi anche nell'organizzazione istituzionale. Rimane identificativa una frase proferita dall'attuale Primo Ministro nel momento in cui, a seguito della sconfitta elettorale del 2002, diede vita al cosiddetto movimento dei *Circoli Civici* dai quali ripartirà la rincorsa verso la (ri)conquista della maggioranza parlamentare: «Civic Hungary is not a smaller or larger part of this country. It is whole [...] even in our parties and elected representatives might be in opposition in the parliament, we, all those present in this square, will not and cannot be in opposition, because it is impossible for the nation to be in opposition. It is only a government that may end up in opposition to its own people if it abandons acting in the

cannot be waived by way of an international treaty – Hungary can only be deprived of its constitutional identity through the final termination of its sovereignty, its independent statehood. Therefore, the protection of constitutional identity shall remain the duty of the Constitutional court as long as Hungary is a sovereign State». HCC, decision no. 22/2016. (XII. 5.) AB, § 67. Sul punto si veda, fra gli altri, T. Drinóczi, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. a Regional Approach*, in *German Law Journal*, Vol. 21, No. 2 (2020), 105 ss.

¹⁷ Cfr. F. Musella, *Constitutional Change in Presidentialised Regimes. Paths of Reform in Hungary and Italy*, in *DPCE online*, 2/2019, 1462. Sulla questione identitaria, invece, T. Drinóczi, A. Bien-Kakala, *Extra-Legal Particularities and Illiberal Constitutionalism – The Case of Hungary and Poland*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 59, No. 4 (2018), 339. L'Autore si sofferma in particolar modo sulla valenza del concetto di cui all'identità nazionale, sottolineando la forte componente emozionale della quale è intriso l'approccio costituzionale ungherese. Detta significativa componente valoriale, purtuttavia, non si colloca in maniera neutrale, bensì opera nel senso di indebolire la componente liberale del nuovo costituzionalismo magiaro. Così facendo, «serves the fulfilment of the populist agenda and further consolidates the new regime, which creates a vicious circle, escape from which is, the undoing of this transformation, does not seem plausible, not even in the medium term». Secondo A. Bozóki, *Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary*, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, No. 19, No. 3 (2011), 660 occorre muovere dal presupposto che sarebbe un errore quello di collocare Fidesz nella schiera dei partiti qualificati da una chiara e identificativa presa di posizione sul piano ideologico. Di contro, la posizione di Viktor Orbán si rivela essere prettamente opportunistica, funzionale alla massimizzazione del proprio potere politico. In altri termini, «Fidesz sees the history as a menu from which it can select items to suit its taste». Una teoria che trova conforto in G. Halmi, *The Hungarian National(ist) Constitutional Identity*, in *Quad. Cost.*, 1/2017, 154 il quale afferma come tanto con riferimento all'identità costituzionale, quanto in relazione alle conquiste della Costituzione storica, non vi sia alcun consenso sul piano contenutistico da parte della dottrina al pari della giurisprudenza costituzionale. Una tesi che esce rafforzata dall'entrata in vigore del IV emendamento alla Legge Fondamentale il quale ha *de facto* previsto l'annullamento dei precedenti del Giudice delle leggi vigente il previgente testo costituzionale stabilendo che «Constitutional court rulings given prior to the entry into force of the Fundamental Law are hereby repealed. This provision is without prejudice to the legal effect produced by those rulings» (art. 19, § 2).

nation's interest»¹⁸. A partire da ciò, è possibile individuare la prima delle tre direttrici lungo le quali può essere fatta coincidere la concezione di democrazia di Fidesz con quella attualmente presente in Ungheria: quella valoriale.

2.1. La collimazione valoriale

Sotto questo specifico punto di vista, l'ultimo decennio è stato segnato da un radicale processo trasformativo che, muovendo dalle basi di una democrazia improntata ai caratteri del liberalismo, è trascorso sino a divenire una democrazia di stampo prettamente *impositivo* all'interno della quale la regola della maggioranza si trova disgiunta dal concomitante rispetto dei diritti delle minoranze. Un approccio sicuramente radicale che si informa dei profili più autoritari delle teorie rousseauiane ove l'elemento coesivo convive figurativamente ed irrinunciabilmente con quello estromissivo allorché l'espressione della singolarità contrasti con quella dell'*idem sentire*. Gli stessi valori su cui poggia la Legge Fondamentale e di cui al suo Preambolo, d'altronde, lungi dall'esprimere canoni di valenza prettamente simbolico-programmatica, in virtù del VII emendamento, assurgono al rango di canoni di interpretazione giuridica per ciascuna delle istituzioni pubbliche¹⁹. Concetti quali la sovranità popolare e l'identità costituzionale, per riprendere alcune osservazioni opportunamente avanzate in dottrina, più che costituire la cornice di un quadro inclusivo imperniato sul rispetto dei capisaldi dello Stato di diritto, dei diritti e delle libertà fondamentali, sono utilizzati come espedienti per disattendere le obbligazioni derivanti dai vincoli del diritto sovranazionale, in specie di quello comunitario²⁰.

L'espressione della volontà generale viene ad essere disancorata da qualunque contropotere la cui derivazione non abbia matrice elettiva. Un tratto tipico di una specifica rappresentazione di populismo nell'alveo della

¹⁸ Si veda B. Greskovits, *Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The Civic Circles Movement*, in *European University Institute Working Papers – Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 37/2017, 4.

¹⁹ In virtù della richiamata novella costituzionale, la protezione dell'identità nazionale è stata collocata *expressis verbis* nel Preambolo ai sensi del quale «We hold that the protection of our identity rooted in our historic Constitution is a fundamental obligation of the State». In questo modo l'identità nazionale è stata definitivamente inglobata tra i canoni di interpretazione costituzionale vincolanti. Secondo quanto disposto dall'Art. R, § 3 FL, infatti, «the provisions of the Fundamental Law shall be interpreted in accordance with their purposes, the National Avowal contained therein and the achievements of our historic constitution». A ciò si aggiunga la previsione del successivo § 4 a norma del quale «the protection of the constitutional identity and Christian culture of Hungary shall be an obligation of every organ of the State».

²⁰ Sul punto, N. Chronowski, *Carved in Granite? Variable constitutional architecture in Hungary*, in *DPCE online*, 2/2019, 1499-1500, la quale emblematicamente si domanda se alla luce dell'attuale contesto politico-costituzionale, «the newly invented national constitutional identity, which naturally originates in the ancient Hungarian historic constitution, is a shield or a sword». Diffusamente, G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2. TUE*, in *DPCE online*, 3/2020, 3961 ss. In aggiunta, D. Kochenov, P. Bárd, *The Four Elements of the Autocrats' Playbook*, in *VerfBlog*, 18 September 2018.

policroma galassia tassonomica riconducibile al termine²¹: quella di *authoritarian populism*. Un approccio fortemente identificabile nell'operare delle forze di maggioranza che fa della sovranità popolare un utilizzo strumentale al fine di affrancare l'azione politica dal controllo dei contropoteri istituzionali²². Quest'ultima, in quanto proiezione della *voluntas* popolare, è ontologicamente illimitata e non trova vincoli neppure nella Costituzione, da cui la sostanziale equiparazione tra potere costituente e potere costituito. Essa perde la sua funzione antimaggioritaria e da strumento di limitazione del potere politico diviene mezzo con cui lo stesso si estrinseca nella quotidianità. In altri termini, quello patrocinato da Fidesz altro non è che un approccio opportunistico di populismo che nel suo concreto dispiegarsi rinnega gli assiomi del costituzionalismo di matrice liberale²³ e riduce, coerentemente con tali presupposti, la democrazia a mera forma a fini auto-conservativi²⁴.

Uno spettro di valori certamente mutato rispetto al rinnegato passato socialista, che ai sensi del *National Avowal* viene ridotto ad una parentesi segnata dalla «suspension of our historic constitution due to foreign occupations». Purtuttavia, legato da un *modus operandi* estremamente simile nel suo voler essere antipluralista e totalizzante, «mirando all'affermazione di un politica prepotente che si asserisce legittimata dai desideri (o dalle verità) espressi dal popolo [...] proponendo il trionfo del principio maggioritario o addirittura umanistico, rifiutando vincoli istituzionali squalificati come intralci all'emergere della volontà popolare, liquidando il principio di legalità come un ostacolo ad una politica della

²¹ Sulle diverse chiavi di lettura del fenomeno populista, L. Corso, *Populismo, limiti al potere e giudici costituzionali. Una lezione americana*, in *Ragion Pratica*, 1/2019, 211 ss.

²² G. Halmai, *Dismantling Constitutional Review in Hungary*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 1/2019, 46. Per una rappresentazione complessiva, P. Blokker, *Populist Counter-Constitutionalism, Conservatism, and Legal Fundamentalism*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 15 (2019), 519 ss.

²³ Come sostenuto da P. Norris, *Is Western Democracy Backsliding? Diagnosis the Risks*, in *Harvard Kennedy School Working Papers*, No. RWP17-02, March 2017, 12, «when the populist style of governance is coupled with authoritarian values, however, this potent combination presents most dangerous risk to the principles and practices at the heart of liberal democracy [...]. Authoritarian values emphasize the importance of protecting traditional lifestyles against perceived threats from 'outsider', even at the expense of civil liberties and minority rights. These values advocate strict conformity to conventional norms, such as in the spheres of the family, religion, marriage, sexual orientations, and gender identities, rather than tolerance of multiculturalism, fluid identities, and diverse lifestyles. Finally, these values also reflect xenophobic and racist attitudes towards foreigners, refugees and immigrants, coupled with deep mistrust of cosmopolitanism, multiculturalism, and the institutions of global governance». Su tali questioni si veda R. Toniatti, *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE online*, 3/2020, 3945 ss.

²⁴ G. Halmai, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 297-298. Conf. K.L. Scheppele, *The opportunism of populist and the defense of constitutional liberalism*, in *German Law Journal*, (2019), 20, 314 ss.

redenzione, e occupando tutte le posizioni di potere anche con forme di clientelismo di massa»²⁵.

Da notare, in questo senso, la palpabile antinomia che si viene ad evidenziare in relazione al contenuto dell'art. VIII, § 3 FL ove si stabilisce che i partiti, concepiti come strumenti che concorrono alla manifestazione della volontà popolare, non possono esercitare direttamente il potere pubblico. Seppur possa concepirsi, anche sul lato della simbologia, la manifestazione di una certa avversità rispetto all'esperienza vissuta sotto l'egida della Costituzione del 1949, della quale si disconosce il valore e se ne dichiara l'invalidità dacché ha gettato le basi «for tyrannical rule», il confronto con la coeva fattualità disvela una differente realtà, nuovamente a significare l'endemica distanza che in Ungheria separa la forma dalla sostanza. Sebbene, infatti, non vi sia perfetta coincidenza fra gli organi di Fidesz e la strutture istituzionali della forma di governo, di contro, è altresì vero che il loro controllo è assoggettato al partito di governo e, come verrà precisato in seguito, la loro stessa composizione rispecchia, *mutatis mutandis*, la piramide organizzativa di quest'ultimo.

2.2. L'identità di struttura tra partito e forma di governo

Riguardo al legame che unisce l'organizzazione partitica alla conformazione istituzionale, la presidenzializzazione e, più in generale, il centralismo del primo si ripercuote sulla strutturazione della seconda. Una convergenza apprezzabile tanto sul versante della configurazione formalistica della sua democrazia interna, quanto su quello della verticalizzazione dei rapporti di potere tra base e vertice²⁶. Da questo punto di vista, la gerarchizzazione sul fronte interno si concatena con una vera e propria oligarchizzazione su quello esterno ove la struttura di comando partitica finisce per coincidere con quella delle struttura di governo, nonché dell'amministrazione pubblica *lato sensu*, mostrando così la sua estrema pervasività²⁷.

²⁵ L. Corso, *Populismo, limiti al potere e giudici costituzionali. Una lezione americana*, cit. 215-216.

²⁶ Sul punto si vedano F. Musella, P. Webb, *The revolution of personal leaders*, in *Italian Politics Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 45, 3 (2015), 223 ss. Secondo gli Autori, l'emersione di formazioni politiche leaderistiche nel corso di quest'ultimo periodo storico ha rappresentato una sorta di «Copernican revolution», utile non solo a far comprendere il loro funzionamento interno, bensì essenziale a spiegare il mutamento funzionale delle democrazie all'interno delle quali essi si trovano a svolgere la propria azione.

²⁷ Come sostenuto da V. Hloušek, *Two types of presidentialization in the party politics of Central Eastern Europe*, in *Italian Politics Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 45, 3 (2015), 280, si è in presenza della formazione di una nuova cerchia ristretta ed elitaria estremamente fedele alla figura del *leader* a cui si assomma il fatto che «the overlap between parliamentary group and the party executive is so considerable that it sometimes becomes difficult, if not impossible, to distinguish between the different faces of the party organization. To what, we may add that the differentiation of party elites from the executive elite is similarly difficult within Central European Parliamentary democracies». In aggiunta, si vedano anche F. Musella, *Personal leaders and party change: Italy in comparative perspective*, in *Italian Politics Science*

Relativamente a quanto sopra, infatti, basta dare uno sguardo allo statuto di Fidesz per rendersi conto di come strutturalmente esso non abbia affatto un'organizzazione minimale. Al contrario, internamente si compone di una molteplicità di organi posti a diversi livelli che se da un lato dovrebbero consentire un maggior grado di condivisione decisionale, o quantomeno una maggior diffusione in termini di condivisione della responsabilità, concretamente vedono il loro potere diluirsi per essere rimesso nelle mani di pochi organi, ed *in primis* in quelle del suo Presidente. Una struttura ipertrofica che se formalisticamente ripartisce in più soggetti una posizione in grado di incidere sulla finale manifestazione di volontà del partito, concretamente convoglia il potere decisionale in una ristretta cerchia di dirigenti a loro volta sottoposti al volere ultimo della presidenza.

Anche simbolicamente, l'inscindibilità fra il partito e gli organi dello Stato la si ritrova all'interno dello statuto, all'art. 57, norma che regola la composizione dell'Ufficio di Presidenza, ovvero l'organo che strettamente coadiuva l'attività del suo Presidente, a sua volta formato dal Presidente dell'Associazione (ovverosia del Partito), da quattro Vicepresidenti eletti dal Congresso, dal Presidente del Consiglio Nazionale, dal Capogruppo parlamentare, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Primo Ministro. Questi ultimi due dovranno necessariamente essere anche membri del Partito. Al di là delle palpabili aporie e al netto di una interpretazione della disposizione che non inceda in un eccesso di ingenuità, si evince come lo stesso organizzazione del partito non possa prescindere da una sua collimazione con quella statale, come due lati della stessa medaglia, al contempo irrinunciabili²⁸.

Il partito assume centralità all'interno del funzionamento dello Stato che si ritrova ad esercitare la sua autorità per il tramite necessario del vettore partitico. Un legame che si autoalimenta svuotando progressivamente l'intero sistema istituzionale di tutti quei "corpi intermedi" che si interpongono nella diretta relazione dialogica tra il *leader* e la base elettorale²⁹, pregiudicando così la stessa democrazia che, sostanzialmente intesa, non può fare a meno di un fondamento plurale se non vuol correre il rischio di alienarsi in senso autocratico³⁰. Al contempo, la sua struttura

Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, Vol. 45, 3 (2015), 227 ss. e M. Calise, *The personal party: an analytical framework*, in *Italian Politics Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 45, 3 (2015), 301 ss.

²⁸ Conformemente a quanto sostenuto da S. Kubas, A. Czyż, *From a Liberal Opposition Party to a Right-Whing Party of Power. Three Decades of the Hungarian Fidesz (1988-2018)*, cit. 55, a partire della seconda decade della propria esistenza «Fidesz operates based on the strong leadership of Orbán, who tries to maintain the conviction that without him the party, but also the State, will not be able to function properly, as long as possible».

²⁹ F. Musella, *Personal leaders and party Change: Italy in comparative perspective*, cit. 240.

³⁰ Sulla qualificazione dei caratteri fondanti la democrazia può rivelarsi utile un rimando al recente *report* della Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2020 Rule of Law Report – The rule of law situation in the*

delocalizzata – retaggio dei *Circoli Civici* dei primi anni d’inizio millennio – incarna la forte capacità espansiva del partito nelle diverse sfere della società³¹. Con essa mira a divenire un tutt’uno, assumendo un ruolo preminente nella gestione degli aspetti attinenti alla sfera privata, così a quella pubblica³² e finanche economica nei confronti della quale si appalesa una tendenza segnatamente dirigistica³³.

2.3. L’occupazione delle istituzioni statali

Ciò, a sua volta, conduce al terzo ed ultimo oggetto d’indagine. Lungo un connubio ingeneratosi a partire dalla vittoria del 2010 si è assistito ad una sorta di sovrapposizione tra l’organigramma partitico (o quantomeno la sua vicinanza) e la composizione delle istituzioni di vertice, in special modo di quelle a cui è attribuito un ruolo di primario rilievo nel controllo degli organi di indirizzo politico. Una peculiarità che tuttavia non desta neppure particolare stupore rappresentando, come già affermato *supra*, uno dei lineamenti tipici dei sistemi che concretano gli stilemi su cui si reggono le democrazie illiberali. Solo per fare alcuni esempi, si pensi alla Commissione elettorale nazionale, organo a cui è affidata la supervisione del corretto svolgimento della contesa elettorale. Nella sua iniziale configurazione

European Union, COM(2020) 580 final, 30 September 2020, allorché si afferma che «no democracy can thrive without independent courts guaranteeing the protection of fundamental rights and civil liberties, nor without an active civil society, and a free and pluralistic media», oltreché, ovviamente il rispetto dei diritti fondamentali della persona e dei crismi dello Stato di diritto (p. 1). Su questi temi, A. Spadaro, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla... “democratatura”*, in *DPCE online*, 3/2019, 3875 ss.

³¹ Sull’argomento, ampiamente, B. Greskovits, *Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The Civic Circles Movement*, cit. 1 ss.

³² Si pensi, per esempio, alla costituzione del KESMA/CEPMF (Central European Press and Media Foundation), ovverosia un conglomerato mediatico comprendente oltre 470 operatori, fra le altre cose utilizzato per veicolare messaggi e contenuti progovernativi stante la sua vicinanza alle forze di maggioranza. Quest’ultimo, in virtù del decreto governativo – n. 229 del 5 novembre 2018 – quale *asset* strategico è stato esentato dal controllo delle autorità sui media e sulla concorrenza nel mercato, nonostante i vari dubbi già sollevati in passato sulla sua legittimità.

³³ Sovente ciò avviene tramite una patologica proliferazione di rapporti clientelari (ove non addirittura corruttivi) tra le sfere dirigenziali partitiche e quelle private, lungo una confusione ormai difficilmente scindibile nelle sue componenti originarie. Aspetti, questi ultimi, messi attentamente in luce dal lavoro di S. Rogers, *Fidesz, the state-subsumption of domestic business and the emergence of prebendalism: capitalist development in an ‘illiberal’ setting*, in *Post-Communist Economies*, Vol. 32, 5 (2020), 1 ss. Si aggiunga, inoltre, la relazione della Commissione Europea, *Commission Staff Working Document – 2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*, SWD(2020) 316 final, ove si attenziona, fra i diversi profili considerati dal documento, quello della corruzione e del quadro generale nazionale posto a prevenirla e combatterla. Ebbene, come dimostrano i dati in esso riportati, all’interno della popolazione ungherese vi è una diffusa percezione del fenomeno al punto che l’87% degli intervistati ha affermato la propria convinzione circa l’ampia diffusività della stessa e il 32% è convinta che la stessa produca delle conseguenze dirette sulla propria quotidianità (p. 9). Percentuali che addirittura aumentano sensibilmente nel momento in cui i medesimi quesiti sono stati sottoposti a rappresentanti di persone giuridiche quali società, imprese e compagnie commerciali operanti all’interno del Paese.

quest'ultima si componeva di cinque membri selezionati dall'esecutivo per essere successivamente eletti dall'organo legislativo. A questi andavano ad aggiungersi – al fine di garantire un più elevato livello di pluralismo – ulteriori membri individuati da ciascuna formazione avente rappresentanza all'interno dell'Assemblea Nazionale. A seguito della revisione del procedimento elettorale intervenuta nel corso del 2013 (Act XXXVI of 2013 *on Electoral Procedure*), la Commissione conta una composizione di sette membri nominati dal Capo dello Stato previa elezione del Parlamento a maggioranza dei 2/3 per un mandato di nove anni. Da sottolineare, inoltre, che la riforma ha costituito l'occasione per il prematuro scioglimento della Commissione allora in carica, prontamente ricostituita con membri provenienti dalle file della maggioranza³⁴.

Analogo discorso può essere esteso al settore delle Autorità indipendenti. Basti pensare alla creazione del Commissario per i diritti fondamentali avvenuto tramite l'incorporazione all'interno di un'unica istituzione del Commissario parlamentare per i diritti dei cittadini, di quello per i diritti delle minoranze nazionali ed etniche e, infine, del Commissario per la protezione dei diritti delle generazioni future. Le funzioni un tempo appannaggio degli ultimi due sono state attribuite ad altrettanti "sostituti" del nuovo Commissario parlamentare, anch'essi nominati dall'Assemblea Nazionale a maggioranza dei 2/3 per sei anni. Tra questi, tuttavia, opera una vera e propria ripartizione gerarchica per cui l'azione dei due sostituti dipende da quella Commissario parlamentare. Inoltre, nonostante l'art. 30, § 3 FL disponga che i titolari delle cariche non possano svolgere attività politica o essere membri di formazioni partitiche, ciò non ha impedito alla maggioranza parlamentare di indicare soggetti graditi ai vertici di Fidesz. Anche il Commissario per la protezione dei dati e della libertà di informazione è stato sostituito da un nuovo organo rispondente al nome di Autorità nazionale per la protezione dei dati. Come in altre vicende altrettanto note³⁵, anche in questo caso, il passaggio al nuovo soggetto istituzionale è servito allo scopo di rimuovere anzitempo il precedente Commissario³⁶. Infine, senza potersi qui soffermare sul processo di *capture*

³⁴ Per un approfondimento, V. Carlino, *Ungheria: le Autorità indipendenti e la "democratic erosion"*, in *Nomos*, 3/2019, 13 ss.

³⁵ Si pensi alle vicende occorse agli allora Presidente e Vicepresidente della Corte Suprema, rimossi anticipatamente dall'incarico. Il richiamo è, rispettivamente, alle decisioni ECtHR, case of *Baka v. Hungary*, Application no. 20261/12, 23 June 2016 e ECtHR, case of *Erményi v. Hungary*, Application no. 22254/14, 22 November 2016.

³⁶ In questo frangente l'azione delle autorità ungheresi è stata oggetto di condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione, Commissione Europea c. Ungheria, causa C-288/12, 8 aprile 2014), fra gli altri aspetti, poiché ponendo fine al mandato del Commissario senza rispettare le garanzie istituite dalla legge al fine di tutelare il suo mandato ha finito per compromettere la sua indipendenza ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 95/46. La circostanza che la cessazione anticipata deriva da un cambiamento del modello istituzionale, infatti, «non può renderla compatibile con l'indipendenza delle autorità di controllo richiesta da tale disposizione» (§ 59). Se fosse consentito a ciascun Paese membro la possibilità di «porre fine al mandato di un'autorità di controllo prima del

della Corte costituzionale che meriterebbe una più ampia e separata trattazione giacché in quel caso l'attenzione del legislatore, oltretutto sulla composizione, si è soffermata sul bagaglio competenziale del Giudice delle leggi, un cenno deve essere fatto alla creazione dell'Ufficio nazionale della magistratura. Organo che ha sostanzialmente assunto le attribuzioni in precedenza del Consiglio nazionale di giustizia (composto da magistrati eletti tra i propri omologhi) degradato al rango di organo consultivo e subordinato al primo. Quest'ultimo, non solo si è visto attribuire poteri incidenti sulla carriera dei giudici – dalla nomina sino al trasferimento e alle funzioni in ambito disciplinare – ma tali sono esercitati con ampia discrezionalità dal suo Presidente, organo monocratico, anch'esso eletto dal parlamento con la maggioranza dei 2/3 per un mandato di nove anni³⁷.

Lungi dal rappresentare esclusivamente la cifra delle forze populiste, restie a riconoscere la legittimità dei contropoteri istituzionali – in specie ove essi abbiano natura tecnica e non una diretta legittimazione politica – questo *modus procedendi* rivela un ulteriore elemento che suffraga le argomentazioni che si sono poc'anzi avanzate: l'idea dell'assenza di una separazione tra Fidesz e l'organizzazione istituzionale statale nonché, alla luce delle riforme poste in essere nell'ultima decade, la ferma convinzione nella gerarchizzazione di ciascuna istituzione.

3. Riflessioni conclusive

Per concludere, nel tentativo di rispondere al quesito circa la presenza di un legame tra il modo di intendere la democrazia espresso da Fidesz e la democrazia del sistema costituzionale in quanto tale, residuano pochi dubbi riguardo alla sussistenza di una tale relazione in Ungheria. Una connessione che ha dimostrato come dalla sua (ri)salita al potere, le sorti del Paese abbiano seguito in un certo qual modo quelle di Fidesz. Tuttavia, si ritiene opportuno proporre un'ulteriore considerazione, riguardo alla possibile configurazione biunivoca di questo connubio, intesa come la possibilità che i margini di una democrazia sottoposta a forti tensioni in senso regressivo possano ritornare ad espandersi allorché si assista ad un affievolimento dell'attuale egemonia populista. Una valutazione prognostica che, è bene sottolineare, al netto di alcune sconfitte occorse nel recente passato nel contesto delle elezioni amministrative svoltesi lo scorso anno con alcuni *exploit* dell'opposizione in grandi città come Budapest, non sembra comunque essere all'ordine del giorno, benché negli ultimi mesi si stia

relativo termine inizialmente previsto senza rispettare le norme e le garanzie prestabilite a tal fine dalla legislazione applicabile, la minaccia di una tale cessazione anticipata incombente su detta autorità durante l'intero esercizio del suo mandato potrebbe condurre ad una forma di obbedienza al potere politico in capo alla stessa, incompatibile con detto requisito di indipendenza» (§ 54).

³⁷ È il caso di ricordare che la nomina ad opera dell'Assemblea Nazionale del primo Presidente dell'Ufficio nazionale della magistratura a suo tempo è ricaduta su Tünde Handó, moglie di un esponente di prim'ordine di Fidesz.

assistendo ad un primigenio tentativo delle forze di opposizione di ridurre la propria frammentazione provando ad unire le forze in vista della tornata elettorale del prossimo anno³⁸. Tentativi che, è bene sottolineare, per il momento sembrano essere dettati più da accordi di reciproca desistenza nell'individuazione di candidati comuni, anziché fondati nella condivisione di una piattaforma programmatica, considerata l'eterogeneità dei soggetti partitici in campo³⁹.

Come è stato opportunamente evidenziato da attenta dottrina, «il sistema politico ungherese post-comunista ha ereditato dalle tragedie e dalle divisioni dell'ultimo secolo (dissoluzione dell'Ungheria storica, rivoluzioni e controrivoluzioni, antisemitismo staliniano e 1956, repressione e consolidamento Kádariano) una scarsa o nulla cultura della mediazione e del compromesso. Chi governa l'Ungheria democratica post-1989, indipendentemente dal consenso popolare conquistato, si sente il diritto di rovesciare ogni provvedimento o linea programmatica attuati dal governo precedente»⁴⁰. Una tale inclinazione potrebbe, pertanto, far pensare quantomeno ad una certa propensione sociale e culturale al cambiamento nell'ipotesi in cui si paventassero le prodromiche condizioni per l'alternanza politica, non volendo azzardare alla possibilità di un repentino, e per ciò stesso improbabile, superamento definitivo dell'attuale primato populista. Nondimeno, riporre la convinzione che una variazione del regime politico possa *ex se* far seguire un mutamento sul versante della liberaldemocrazia, dunque della stessa forma di Stato ungherese⁴¹, corre il pericolo di configurarsi come un'operazione dal risultato quanto mai incerto per una serie di ragioni: in primo luogo, infatti, nel corso di questi anni, nella lunga rincorsa a Fidesz, anche le altre formazioni politiche hanno dovuto *oborto collo* cambiare in qualche modo pelle. Una vera e propria eterogenesi dei fini più o meno consapevole che se in alcuni casi ha avuto i tratti di un più superficiale *maquillage*, in altri si è appalesata con maggiore veemenza

³⁸ V.Z. Kazay, J. Mécs, *Local Elections in Hungary: the Results in Context*, *VerfBlog*, 14 October 2019.

³⁹ Per un'analisi della questione si vedano, M. Steinbeis, *Winning by Losing*, in *VerfBlog*, 5 March 2021 e M. Congiu, *Ungheria: l'opposizione a una svolta*, in *Osservatorio NAD*, 17 febbraio 2021.

⁴⁰ S. Bottoni, *L'Ungheria di Viktor Orbán*, in *Il Mulino*, 6/2011, 1008. L'Autore prosegue lungo il suo ragionamento affermando altresì come «sin dagli anni Ottanta, le élite politiche e culturali (in parte anche quelle economiche) sono rigidamente divise in due blocchi compatti (liberali o socialisti *versus* populist). A dividerli non c'è solo una classica contrapposizione ideologica sinistra-destra, ma soprattutto una *Weltanschauung* reciprocamente incompatibile e refrattaria a ogni approccio dialogico riguardo ai nodi critici del passato e del presente nazionali. Più ancora che in altri Paesi dell'area centro-orientale, in Ungheria la destra è culturalmente nazionalista e la sinistra sospettosa di ogni istanza, vagamente e ingenuamente europeista e multicultural. Entrambi i gruppi si caratterizzano per una visione 'giacobina' dell'avversario come nemico dell'ordine democratico da eliminare, o quantomeno da sottomettere, denigrare e marginalizzare in quanto intrinsecamente *non democratico*».

⁴¹ Su tali questioni si vedano le riflessioni di G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE online*, 3/2020, 3863 ss.

imponendo la necessità di venire a patti con talune risalenti idiosincrasie. Anche una formazione come quella socialista, seppur con evidenti difficoltà tuttora sotto gli occhi degli osservatori⁴², ha lentamente principiato, *rectius* ha tentato, un processo di gerarchizzazione interna non propriamente consona al suo recente passato⁴³. La presidenzializzazione della politica, in questo senso, sembra essere divenuto un tratto rispetto al quale non è più possibile fare compromessi, una sorta di «Darwinian evolution of the species»⁴⁴, considerata anche l'organizzazione interna di altri schieramenti quali lo Jobbik che non si discostano eccessivamente dal modello preso a parametro di riferimento⁴⁵.

In secondo luogo, il combinato disposto della Legge Fondamentale, dei suoi emendamenti (su tutti il IV ed il VII) e delle numerose leggi cardinali di attuazione la cui approvazione impone l'elevata maggioranza qualificata dei 2/3 dell'Assemblea Nazionale, hanno creato una situazione di cristallizzazione dell'attuale regime tale da non poter essere drasticamente alterata neppure con il venire meno di Fidesz alla guida del Paese. Calcificazione che non ha riguardato solamente aspetti relativi l'architettura istituzionale, ma che si è diffusa a macchia d'olio in diversi ambiti la cui fisiologica regolamentazione avrebbe richiesto la rimessione alla più idonea fonte ordinaria, stante il suo necessario bisogno di flessibilità⁴⁶. Finché l'opposizione non sarà in grado di uguagliarne il risultato elettorale in

⁴² Sul fallimento delle politiche socialiste, in specie economiche, quale presupposto dell'avanzare delle forze populiste in Ungheria, F. Vecchio, *Quo vadis Europa? La degenerazione populistica ungherese tra crisi economica e crisi costituzionale*, in A. Pérez Miras, G.M. Teruel Lozano, E. Raffiotta, *Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea*, Murcia, 2015, 73 ss.

⁴³ Per un approfondimento, si rimanda a L. Gudžinskas, *Socialdemokratų saulėlydis Vidurio Rytų Europoje: Vengrijos atvejo analizė*, in *Politologija*, Vol. 17, No. 1 (2020), 95 ss.

⁴⁴ Si veda M. Calise, *The personal party: an analytical framework*, cit. 312.

⁴⁵ Sul punto, fra gli altri, F. Mandak, *Jobbik on the way to become a people's party*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2015, 673 ss.

⁴⁶ Cfr. M. Mazza, *Il sistema delle fonti del diritto*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit. 42-43. L'Autore, nel riferirsi alla normativa cardinale, richiama ad un possibile *vulnus* democratico «nella misura in cui i votanti che non approvano la linea di condotta del governo in carica potranno soltanto con difficoltà ottenere un mutamento della politica governativa nelle successive legislature, dal momento che non sarà sufficiente la maggioranza semplice per modificare ciò che è stato precedentemente fissato dalle legge cardinali. Il procedimento per innovare la disciplina statuita mediante le leggi cardinali è, infatti, meno flessibile di quella contemplata per le leggi ordinarie». Basti pensare, solo per indicarne alcuni, ai ripetuti richiami costituzionali ove si dispone il necessario utilizzo della legislazione cardinale: dalla normativa sulla famiglia, *inter alia* sul matrimonio, che già la Legge Fondamentale riduce alla sola possibilità di unione tra uomo e donna, all'organizzazione del sistema giudiziario, ai diritti individuali delle minoranze nazionali, passando per la designazione dei Ministri e degli alti funzionari della pubblica amministrazione, nonché l'organizzazione della polizia e dei servizi di sicurezza nazionale, le autorità amministrative di controllo, il sistema pensionistico e più in generale le regole fondamentali per il sostentamento degli oneri pubblici. Analoghe riserve sono state avanzate anche dalla Commissione di Venezia nella *Opinion on the New Constitution of Hungary* (CLD-AD(2011)016), Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), 20 June 2011, § 22-27.

termini di seggi, l'originaria impronta populista è destinata a perdurare come una presenza difficilmente sostituibile per il futuro del Paese.

Da ultimo – forse il dato connotato dal maggior grado di rilevanza – durante lo scorso decennio l'Ungheria è andata incontro ad un mutamento valoriale in chiave identitaria, conservatrice ed etno-nazionalista assai marcato. Un cambio radicale nello spettro dei valori di riferimento che oltre a far insorgere il noto contrasto con gli organismi del Consiglio d'Europa e con l'Unione europea⁴⁷ – in questo senso la recente decisione assunta da Fidesz di abbandonare il gruppo dei popolari (PPE) in senso al Parlamento europeo comporta il rischio di una sua ulteriore radicalizzazione nel contesto comunitario⁴⁸ – sembra essersi radicato in vari strati della popolazione. Come può vedersi dall'esito delle elezioni del 2018 ove il partito guidato da Viktor Orbán, seppur al netto di una normativa elettorale profondamente distorsiva che anche dinanzi ad un lieve calo del consenso ha saputo quota parte risollevarne le sorti, ha nuovamente raggiunto la maggioranza dei 2/3 tale da consentirle di intervenire (ancora) sul testo della Legge Fondamentale. Ciò, in linea con il progetto orbaniano di porre le basi per una salda e duratura egemonia culturale nazional-conservatrice attuata non solamente attraverso un ricambio politico, istituzionale ed economico, ma soprattutto culturale e generazionale che, inevitabilmente, ha finito per intaccare la stessa idea di democrazia, progressivamente svuotata dei suoi contenuti essenziali⁴⁹. Lo stesso Primo Ministro, d'altronde, non ha mai celato il significato attribuito alla vittoria elettorale del 2010. Come affermato il 28 luglio 2018, in occasione dell'annuale incontro al *Bálványos Summer Free University and Student Camp*, «I [have] interpret[ed] the two-thirds victory we won in 2010 as our being mandate to bring to an end two chaotic decades of transition and to build a new system»⁵⁰. Una specifica idea di democrazia che nel corso dell'ultimo periodo è andata ancor più

⁴⁷ Il cui punto di maggiore conflittualità, anche da un punto di vista simbolico, può rinvenirsi nell'attivazione da parte del Parlamento europeo della procedura di cui all'art. 7 TUE. Si veda in proposito European Parliament – P8_TA(2018)0340 – *Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* (2017/2131(INL)). In dottrina, A. Ligustro, *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?*, in *DPCE online*, 3/2018, 581 ss.

⁴⁸ Si vedano le riflessioni di M. Congiu, *Il Fidesz fuori dal PPE*, in *Osservatorio NAD*, 9 marzo 2021.

⁴⁹ S. Bottoni, *L'Ungheria di Viktor Orbán*, cit. p. 1011. Conf. L. Jakli, M. Stenberg, *Everyday illiberalism: How Hungarian subnational politics propel single-party dominance*, in *Governance*, 2020, 3 ove si riporta l'idea sottesa ai progetti del Primo Ministro ungherese di mantenere la guida del Paese per almeno un'altra decade. Da ultimo, A. Bozóki, *Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary*, cit. p. 651 allorché si spiega come la vittoria nel 2010 è stata interpretata dallo stesso Orbán come «revolutionary», nel senso di un nuovo inizio per l'Ungheria nel suo complesso.

⁵⁰ *Prime Minister Viktor Orbán Speech at 29th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 28 July 2018. Il testo integrale del discorso è reperibile all'indirizzo <https://miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-29th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp/>.

definendosi attorno ad ulteriori elementi identitari, a loro volta caratterizzanti una particolare idea di società: quelli della *democrazia cristiana*. Rifacendosi alle parole di Orbán, «there is an alternative to liberal democracy: it is called Christian democracy. And we must show that the liberal elite can be replaced with a Christian democratic elite. Of course, in Central Europe there are many misconceptions related to Christianity and politics, and so here I must make an incidental observation. Christian democracy is not about defending religious articles of faith – in this case Christian religious articles of faith. Neither states nor governments have competence on questions of damnation or salvation. Christian democratic politics means that the ways of life springing from Christian culture must be protected. Our duty is not to defend the articles of faith, but the forms of being that have grown from them. These include human dignity, the family and the nation – because Christianity does not seek to attain universality through the abolition of nations, but through the preservation of nations. Other forms which must be protected and strengthened include our faith communities. This – and not the protection of religious articles of faith – is the duty of Christian democracy [...]. Let us confidently declare that Christian democracy is not liberal. Liberal democracy is liberal, while Christian democracy is, by definition, not liberal: it is, if you like, illiberal»⁵¹. Un modello alla cui base si colloca altresì un differente modo di concepire i legami sociali. Non più improntati, in funzione dell'archetipo liberale, all'estremizzazione dell'individualismo, quanto, invece, volti all'esaltazione dello spirito comunitario, giacché solo dove esiste una comunità può esistere una Nazione⁵².

L'insieme di queste considerazioni fa, dunque, propendere per l'idea che in Ungheria sia in atto un processo che per quanto veda (e abbia visto) in Fidesz l'assoluto protagonista e in Orbán il suo ispiratore, si sta allargando oltre i propri iniziali confini, permeando una cospicua fetta della società. Pensare di superare il processo di *democratic backsliding*⁵³ e di depauperamento dei pilastri della *rule of law* semplicemente superando l'attuale congiuntura politica – a fronte di un suo inconfutabile consolidarsi nel corso dell'ultima decade – potrebbe non bastare. Anche se sotto certi punti di vista possa sembrare, per quanto paradossalmente, la strada più facile da percorrere, il rischio è quello di cimentarsi in un esercizio vano,

⁵¹ *Ibidem*. Per un approfondimento, F. Delfino, *La democrazia "illiberale": il modello di democrazia "sovrana" in Russia e di democrazia "cristiana" in Ungheria. Origini, similitudini e divergenze*, in *NAD*, 2/2019.

⁵² Cfr. *Prime Minister Viktor Orbán Speech at 30th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 27 July 2019. Il testo integrale del discorso è reperibile all'indirizzo <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-30th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp/>. Per un commento in dottrina, M. Congiu, *Il partito Fidesz tra regolamenti di conti interni e difesa degli interessi nazionali*, in *NAD*, 2/2020, 10 ss.

⁵³ In generale sul tema, A. Huq, T. Ginsburg, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018 e N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 1 (2016), 5 ss.

inidoneo a produrre gli esiti che si vorrebbero imputargli. Il pericolo che si cela dietro questo modo di interpretare le attuali vicende è quello di concentrare la totalità delle attenzioni sul *particolare*, tralasciando l'altrettanto doverosa presa in considerazione del dato *generale*, anch'esso oramai in aperto e forse irreversibile cambiamento. Vi è la necessità di non incedere in questo errore poiché in gioco non vi sono le sorti di un solo organismo politico, ma della democrazia nel suo complesso. Un elemento, quest'ultimo, quanto mai fragile e al tempo stesso volubile nel contesto di ordinamenti, nonostante tutto, ancora in via di definizione e che non possono affondare le radici in un solido passato di valori condivisi sul quale poter fare affidamento nei momenti di maggiore difficoltà.

Simone Gianello

Università degli Studi di Milano-Bicocca

Dipartimento di Giurisprudenza

simone.gianello@unimib.it