

Ripristinare la democrazia costituzionale. Riflessioni preliminari sul caso ungherese

di Angela Di Gregorio, Jan Sawicki¹

Abstract: *Restoring constitutional democracy. Preliminary assessment of the Hungarian case* - This contribution provides a provisional assessment of the political change currently unfolding in Hungary. Given the precarious and highly fluid nature of the present constitutional moment, any evaluation must remain cautious and provisional, as developments may rapidly alter the terms of analysis. Against this background, the essay focuses on selected institutions within Hungary's constitutional architecture, especially the Head of State and the Constitutional Court, and considers their possible role as veto players in a process of democratic and constitutional restoration. The broader aim is to ask whether this process may be understood as a reverse trajectory of the previous erosion of the rule of law, while situating Hungary's constitutional pathologies within a comparative perspective in order to identify categories useful for understanding both constitutional crisis and possible reconstruction.

Keywords: *Democratic backsliding; Constitutional repair; Revenge constitutionalism; Hungary*

875

1. Il cambiamento politico successivo alle elezioni politiche del 12 aprile 2026 e la necessità di cautela nel ricorso al paradigma del “regime change”

1.1 Gli esiti delle elezioni del 12 aprile 2026 e la distorsione iper-maggioritaria del sistema elettorale ungherese

Le elezioni parlamentari ungheresi del 12 aprile 2026 hanno dato avvio non soltanto ad un'alternanza di governo, ma ad una nuova fase di trasformazione costituzionale. L'esito del voto ha comportato per il partito TISZA (*Tisztelet és Szabadság Párt*: Partito del Rispetto e della Libertà) di Péter Magyar una vittoria molto ampia, peraltro anticipata dalle previsioni degli istituti di rilevazione delle preferenze politiche², che supera la soglia della maggioranza dei due terzi nell'Assemblea nazionale (con 141 seggi su

¹ I paragrafi 1 (1.1.e 1.2), 2.1, 2.4, 3 (3.1. e 3.2) sono stati scritti da A. Di Gregorio, i 2.2, 2.3, 2.5 da J. Sawicki.

² <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/hungary/>;
<https://eng.median.hu/2026/04/09/medians-estimate-of-seats-signals-a-two-thirds-majority-for-the-tisza-party>.

199; al secondo posto FIDESZ-KDNP con 52 seggi ed al terzo La Mia Patria con 6 seggi³), dopo un'affluenza eccezionalmente elevata, che ha sfiorato l'80% degli aventi diritto⁴. La nuova Assemblea nazionale si è riunita il 9 maggio ed ha eletto il Primo Ministro lo stesso giorno. La formazione dell'esecutivo si è poi perfezionata nei giorni successivi con l'indicazione dei Ministri e la loro nomina da parte del capo dello Stato. Quest'ultimo, nonostante sia un esponente di FIDESZ, non ha posto ostacoli all'iter procedurale (art. 16 LF)⁵, che è stato particolarmente rapido, portando alla formazione del Governo ad un mese solo dalle elezioni⁶.

Il sistema elettorale enormemente distorsivo, manipolato negli ultimi 16 anni dalla maggioranza del FIDESZ in diverse occasioni (soprattutto con la riforma del 2011), ha dunque rappresentato la nemesis del sistema di potere orbániano, consentendo al nuovo partito di maggioranza, con il 54% dei voti, di ottenere il 70% circa di seggi, mentre il secondo partito, FIDESZ-KDNP, pur avvicinandosi alla percentuale del 38% dei voti, ha ottenuto il 26 % circa dei seggi. Solo un terzo partito (di estrema destra) ha avuto accesso in parlamento, ottenendo 6 seggi nella quota proporzionale, rendendo questa legislatura la più a destra della storia dell'Ungheria post-comunista⁷. Va però rilevato che le forze di centro e di sinistra hanno attuato una sorta di desistenza, rinunciando a presentarsi e facendo convogliare i voti dei propri elettori sul partito e sui candidati con la maggiore probabilità di vittoria sul

³ TISZA non ha solo conquistato la maggioranza nella parte proporzionale (45 seggi), ma ha stravinto nei collegi uninominali: con il 55,26% dei voti ha ottenuto 96 collegi su 106, cioè quasi il 91% della quota maggioritaria. FIDESZ-KDNP ha ottenuto 42 seggi nel proporzionale e 10 nel maggioritario e Mi Hazánk 6 seggi solo nella quota proporzionale. I risultati sul sito dell'Ufficio elettorale nazionale: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2026>.

⁴ C. Preiner, *Ungheria: il voto del 12 aprile 2026 ha decretato la sconfitta di Viktor Orbán. I numeri di un "nuovo" cambio di regime*, in www.nad.unimi.it, 26-4-2026. Ricordiamo che anche in Polonia nel 2023 è stata la grande affluenza a determinare le sorti del voto, portando alla sconfitta del governo populista del PiS.

⁵ Ai sensi del comma 3, il Primo Ministro è eletto dal Parlamento a maggioranza dei membri su proposta del Presidente della Repubblica ed entra in carica nel giorno della sua elezione. Ai sensi del comma 7, i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro ed assumono la carica nella data fissata dal documento di nomina o, in assenza, a partire dal giorno della nomina. Il Governo si forma con la nomina dei Ministri. I membri del Governo giurano di fronte al Parlamento. Per il testo in italiano della Legge Fondamentale del 2011 vedi G.F. Ferrari (cur.), *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*, III, Padova, 2013. Il testo aggiornato con tutte le leggi di emendamento è reperibile sul sito della Corte costituzionale <https://njt.jog.gov.hu/jogszabaly/en/2011-4301-02-00>.

⁶ <https://www.budapesttimes.hu/hungary/president-sulyok-tasks-peter-magyar-with-forming-a-government/>. Qui la composizione del nuovo Governo: <https://kormany.hu/en/government>.

⁷ Sulle peculiarità del sistema elettorale e sulla sua manipolazione a fini ultra-maggioritari si rinvia a S. Benvenuti, *Le elezioni ungheresi del 12 aprile 2026*, in *federalismi.it*, 22-4-2026.

FIDESZ⁸. Si è trattato insomma di un voto contro il “sistema Orbán”, ormai completamente screditato ed auto fagocitato dalla sua stessa bulimia di potere.

Per comprendere l’impatto di questo “sistema” sull’ordinamento costituzionale ungherese, cominciamo col ricordare che FIDESZ aveva già guidato il governo tra il 1998 e il 2002, quando, avendo ottenuto il 29,5% dei voti di lista e 148 seggi su 386 (in particolare: 48 da liste territoriali, 90 nei collegi uninominali e 10 dalla lista nazionale compensativa), formò un Governo di coalizione con il Partito indipendente dei piccoli proprietari e il Forum democratico ungherese, sostenuto complessivamente da 213 seggi, il 55,2% dell’Assemblea nazionale. Alleato stabilmente dal 2006 con il piccolo partito cristiano-democratico popolare KDNP, nel 2010 FIDESZ ha legittimamente vinto le elezioni ottenendo il 68,1% di seggi con il 52,7% di voti, così raggiungendo per la prima volta oltre i due terzi dei seggi (262 su 386). Successivamente, le manipolazioni del sistema elettorale e della rappresentanza hanno consentito di mantenere la maggioranza costituzionale pur con un numero di voti decisamente inferiore. Ciò è avvenuto ad opera della legge n. CCIII del 2011 sulle elezioni dei membri del Parlamento che, oltre ad avere modificato la formula, ha ridotto drasticamente il numero dei parlamentari (da 386 a 199). Per quanto riguarda la formula, la riforma ha trasformato il precedente sistema misto a tre livelli⁹ in un sistema a due livelli, composto da 106 collegi uninominali a turno unico (dunque con il *plurality*, mentre prima alla quota maggioritaria si applicava il *majority* a doppio turno) e 93 seggi attribuiti su lista nazionale, ed ha rafforzato la componente maggioritaria anche attraverso il meccanismo della compensazione dei voti eccedenti dei candidati vincitori nei collegi¹⁰. L’effetto combinato delle due modifiche è stato quello di

⁸ Con qualche eccezione. Vedi *Hungarian Citizen Election Report 2026*, 1-5-2026, 2, <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2026/05/2026-citizen-election-report.pdf>.

⁹ Il sistema elettorale ungherese (1990–2010) era un sistema misto a tre livelli (collegi uninominali a doppio turno, liste proporzionali territoriali e lista nazionale di compensazione), caratterizzato da una compensazione solo parziale degli effetti maggioritari. In dottrina è stato qualificato come “supermixed system”, per l’elevata complessità e la combinazione di più logiche (maggioritaria, proporzionale e compensativa): cfr. A. Blais, L. Massicotte, *Mixed Electoral Systems: An Overview*, in 33(4) *Representation*, 115-118 (1996).

¹⁰ Con questa riforma il rapporto tra quota proporzionale e maggioritaria muta a favore di quest’ultima: si passa da un rapporto di 55 a 45 a un rapporto di 47 a 53. Inoltre, come osservato, «sia la riduzione del numero dei parlamentari, passati da 386 a 199, sia l’utilizzo della formula *plurality* per l’elezione nei collegi uninominali, sembrano in grado di aumentare l’effetto distorsivo del sistema elettorale in senso maggioritario». Così G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l’esperienza ungherese*, in *DPCE Online*, 2019, 4, 2917, 2925. Inoltre, in relazione alla compensazione, «i seggi della quota proporzionale sono assegnati in un collegio unico nazionale, sulla base però dei voti raccolti dalle liste di candidati a tal fine presentate e integrati con i voti non utilizzati dai candidati della quota uninominale ad esse collegati. Su questa base, pertanto, ciascuna lista ha una cifra elettorale pari alla somma dei voti propri, dei voti ottenuti da tutti i candidati ad essa collegati che siano stati sconfitti nella parte maggioritaria e una quota pari alla differenza – diminuita di un’unità – tra i voti ottenuti

aumentare notevolmente il premio implicito per il primo partito o coalizione. Di conseguenza la coalizione FIDESZ-KDNP nel 2014 ha ottenuto il 66,8% dei seggi con il 44,9% dei voti; nel 2018 il 66,8% dei seggi con il 49,3% dei voti; nel 2022 il 67,8% dei seggi con il 54,1% dei voti.

Diversa è la portata delle modifiche del 2024¹¹, che non alterano il nucleo della formula — numero complessivo dei seggi, rapporto tra collegi e liste, soglie e meccanismo compensativo — ma intervengono sulla delimitazione e distribuzione territoriale dei collegi uninominali, riducendo quelli di Budapest da 18 a 16 e aumentando quelli della contea di Pest da 12 a 14. In un sistema misto a forte rendimento maggioritario, tuttavia, la ridefinizione dei collegi non è una modifica meramente tecnica: pur non cambiando formalmente la formula elettorale, può incidere in modo significativo sugli effetti disproportionali del sistema¹².

1.2 Le tecniche orbániane di svuotamento della democrazia costituzionale e le difficoltà della ricostruzione

L'artificioso mantenimento del consenso costituzionale (ossia della maggioranza dei due terzi dei seggi) si è accompagnato ad un'ideologia nazionalista e sovranista incarnata nel “Sistema di cooperazione nazionale”, combinato con la “democrazia illiberale”¹³.

Dopo le elezioni del 2010 il Governo ha infatti presentato all'Assemblea nazionale ungherese il Programma di Cooperazione Nazionale¹⁴, un atto politico-programmatico dal forte valore simbolico-costituente, poiché ha interpretato la vittoria elettorale del 2010 come fondamento di un nuovo contratto sociale e del “Sistema di cooperazione nazionale”, anticipando il processo di trasformazione politica e costituzionale che ha segnato profondamente l'esperienza ungherese fino all'aprile 2026. Il Sistema di cooperazione nazionale (*Nemzeti Együttműködés Rendszere*: NER) è concepito non come un ordinario programma di governo, ma come l'espressione di un nuovo contratto sociale scaturito dalla “rivoluzione elettorale” e volto a superare le ambiguità e le crisi del periodo post-1989. Il

e quelli riportati dal migliore sconfitto, per ciascun candidato vincitore», così G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria* (2011), cit., 387, 395-396.

¹¹ Qui descritte: International Election Observation Mission Hungary – Parliamentary Elections, 12 April 2026 *Statement of Preliminary Findings and Conclusions- Preliminary Conclusions*,

https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/04/HUN%20Parliamentary%20Elections%202026%20PS_13.04.2026.pdf.

¹² Sull'evoluzione del sistema elettorale ungherese vedi anche i report dell'ODHIR. Qui l'ultimo: [HUN Parliamentary Elections 2026 PS_13.04.2026.pdf](https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/04/HUN%20Parliamentary%20Elections%202026%20PS_13.04.2026.pdf).

¹³ È stato lo stesso Orbán ad usare per il proprio paese per la prima volta il concetto di “democrazia illiberale” nel discorso tenuto a Tusnádfürdő (Băile Tușnad) il 26 luglio 2014, alla *Bálványos Summer University* (Transilvania).

¹⁴ Il documento reca il numero parlamentare H/47 ed è stato trasmesso il 22 maggio 2010 da Viktor Orbán al Presidente dell'Assemblea nazionale (https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047_e.pdf).

sistema si fonda su cinque valori-cardine: lavoro, casa, famiglia, salute e ordine, che fungono da principi organizzativi dell'intera azione pubblica. Il documento delinea una rifondazione complessiva dell'ordine statale, basata su una concezione sostanziale e maggioritaria della democrazia, imperniata sull'unità della nazione e sulla centralità della volontà popolare. In tale prospettiva, lo Stato è chiamato a riacquisire un ruolo forte e direttivo, tanto sul piano politico quanto su quello economico e sociale, promuovendo un modello basato sul lavoro, sulla protezione degli interessi nazionali e sulla centralità della famiglia. Particolare rilievo assume inoltre il tema dell'ordine, elevato a presupposto indispensabile della libertà e della stabilità istituzionale. Ne risulta un progetto che, pur mantenendo formalmente le strutture della democrazia costituzionale, mira a ridefinirne in profondità equilibri, finalità e presupposti, configurandosi come una vera e propria narrazione costituente dell'Ungheria contemporanea¹⁵.

Agendo sulla leva elettorale e su quella ideologica, il disegno orbániano è riuscito non solo e non tanto a riformare le istituzioni, quanto a riempirle di propri uomini in maniera da disinnescare il carattere contro-maggioritario. In una forma di governo parlamentare (ripresa dal cancellierato tedesco), con un parlamento monocamerale, nel giro di pochi anni l'aspetto della democrazia costituzionale ungherese è mutato radicalmente, fino ad avvicinarsi ad un vero e proprio regime autoritario, se si pensa all'irreggimentazione dei *media* pubblici, allo svuotamento di molte libertà fondamentali ed alla trasformazione nazionalista del sistema dell'istruzione e della cultura. Se questo risultato non si è però raggiunto, lo si deve ai contrappesi europei e ad una resistenza attiva di parti importanti della società civile, della magistratura ed agli intellettuali, inclusi i costituzionalisti, seppure molti di essi siano stati costretti a lasciare il paese.

L'analisi degli interventi sul testo costituzionale occuperebbe lo spazio di un volume, se si considera che nel 2010 sono state adottate 12 leggi di emendamento costituzionale, nel 2011 la nuova Legge Fondamentale, che negli anni successivi è stata modificata con ben 15 leggi di emendamento, senza contare quelle non andate in porto o frenate dagli interventi europei. All'opera di trasformazione costituzionale bisogna aggiungere le sentenze identitarie e sovraniste della "rinnovata" Corte costituzionale (ricordiamo soprattutto la sentenza 22/2016 del 30 novembre 2016¹⁶) e la "costituzione" dell'emergenza che, già alquanto dettagliata nel testo del 2011, ha poi prodotto un abuso del ricorso a provvedimenti di tipo emergenziale dell'esecutivo grazie alla crisi migratoria nel 2015, al Covid nel 2020, alla

¹⁵ Sull'argomento, R. Uitz, *Reinventing Hungary with Revolutionary Fervor: The Declaration of National Cooperation as a Readers' Guide to the Fundamental Law of 2011*, in J.M. Kovacs, B. Trencsenyi (Eds), *Brave New Hungary: Mapping the "System of National Cooperation"*, New York, 2019.

¹⁶ Con la sentenza 22/2016 la Corte ha introdotto una riserva di sovranità e identità costituzionale nei confronti del diritto dell'Unione. La dottrina segnala l'uso strumentale e "abusivo" dell'identità costituzionale, funzionale all'indirizzo politico del Governo: cfr. K. Kelemen, *The Hungarian Constitutional Court and the concept of national constitutional identity*, in *Janus*, 2017, 15-16, 23 ss.; T. Drinóczi, *Hungarian Constitutional Court: The Limits of EU Law in the Hungarian Legal System*, in 1 *ICL Journal* 139-151 (2017); G. Halmai, *Abuse of Constitutional Identity: The Hungarian Case*, in 43 (1) *Rev. of Cent. and E. Eur. L.*, 23-42 (2018).

guerra ucraina “ai confini” nel 2022. L'emergenza è cessata solo lo scorso maggio ed ha lasciato sul terreno un Parlamento completamente svuotato di ogni sua prerogativa.

Oltre a considerazioni di opportunità politica circa il cambiamento anche delle regole del gioco, quello che ci si può chiedere nell'immediato è se si possa leggere la fase attuale come una *transizione inversa*, un percorso di *constitutional repair* che ricalca, ma in senso opposto, il processo di *constitutional retrogression*¹⁷.

In verità, un semplice ripristino delle regole precedenti le riforme orbániane non sarebbe sufficiente, alla luce di quei difetti dell'ingegneria costituzionale post-comunista che sono stati segnalati in diverse occasioni¹⁸. In particolare, due rimangono i principali punti critici: la debolezza dei *checks and balances* e la labile rigidità costituzionale, laddove sia per modificare la costituzione, che per adottarne una nuova, tutto si esaurisce nell'ambito parlamentare con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento monocamerale (facilmente ottenibile da un solo partito con l'attuale sistema elettorale; si vieta inoltre il referendum sulle revisioni costituzionali; l'iniziativa di emendamento o di nuova costituzione può venire anche da un solo deputato; non ci sono limiti formali alla revisione; dal 2013 la Corte costituzionale non può più effettuare la verifica del contenuto delle leggi di emendamento costituzionale)¹⁹.

Questi due aspetti, nella perversa combinazione con il sistema elettorale iper maggioritario, continuano a rappresentare il principale nodo di qualunque percorso di restaurazione della democrazia costituzionale ungherese che prevenga ulteriori regressioni nel medio e lungo periodo.

A prescindere dalle iniziative di trasformazione istituzionale e costituzionale di cui il nuovo Governo si sta facendo promotore (è stata approvata dal Parlamento e promulgata dal capo dello Stato la XVI legge di emendamento costituzionale che inizia a smantellare alcuni pilastri istituzionali del sistema precedente, soprattutto limitando la durata in carica di uno stesso premier²⁰; è in corso di elaborazione la XVII legge di

¹⁷ Per mettere ordine nelle denominazioni e concettualizzazioni si rinvia a T. Groppi, C. Bassu, T.E. Frosini, R. Tarchi (cur.), *Lessico in-costituzionale*, Napoli, 2025.

¹⁸ Da ultimo in A. Di Gregorio, *Tra vulnerabilità politica e possibilità di “cattura”: la selezione dei giudici costituzionali nelle esperienze dell'Europa centrale ed orientale*, in *DPCE Online*, SP2, 2025.

¹⁹ Vedi in particolare il parere della Commissione di Venezia sul IV emendamento della LF del 15 giugno 2013 (<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-720>); M. De Simone, *Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge Fondamentale*, in *forumcostituzionale.it*, 14-1-2014.

²⁰ Ed è stata promulgata dal capo dello Stato, nonostante i rilievi critici, il 19 giugno. Per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, oltre alle restrizioni del mandato del premier, gli altri due elementi significativi riguardano l'eliminazione della disposizione che consentiva alla legge di creare l'Ufficio per la protezione della sovranità, che dal 2023 era diventato un pilastro del modello “illiberale securitario”, e l'introduzione della possibilità per lo Stato di riappropriarsi dei beni pubblici trasferiti a fondazioni in caso di scioglimento (queste fondazioni, chiamate KEKVA, sono state il principale strumento di “privatizzazione politica” del patrimonio pubblico, e per buona parte si tratta di fondazioni che gestiscono università di fama). La parte della legge di emendamento che riguardava l'eliminazione dell'art. R, c. 4 («La protezione

emendamento che incide su diversi aspetti cruciali, rivestendo il ruolo di vera e propria costituzione provvisoria²¹), occorre riflettere sulla metodologia di questi cambiamenti e sulla loro coerenza rispetto ai principi del costituzionalismo.

L'utilizzo degli stessi strumenti ultra-maggioritari già abusati dalla maggioranza precedente, non sembra costituire il migliore punto di partenza per il consolidamento di un progetto costituzionale e democratico in linea con gli standard europei. Alcuni tratti di tipo dirigista emergono fin da subito nel comportamento dei nuovi attori politici, a partire dal Primo Ministro: si pensi, ad esempio, a dinamiche riconducibili al "familismo" nelle nomine, alla retorica della "piazza pulita", o alle richieste perentorie di dimissioni rivolte a giudici, al capo dello Stato e ai vertici di organi di garanzia. Da ultimo, si veda il discorso del 22 giugno, con cui Magyar ha annunciato all'Assemblea nazionale l'avvio del XVII emendamento costituzionale e di un pacchetto di leggi per rimuovere la corruzione e i residui del vecchio regime (attraverso la creazione di un Ufficio nazionale per il recupero e la protezione del patrimonio pubblico, che richiederà la modifica di ben 47 leggi), durante il quale ha tuonato contro il "sistema FIDESZ", paragonato alla mafia (con menzione esplicita dell'Italia!), con l'uso di toni minacciosi e vendicativi²².

Il rischio, per il costituzionalista, è quello di sovrainterpretare un risultato elettorale che, per quanto significativo, continua a iscriversi in un contesto regolativo profondamente alterato. Resta infatti evidente come il "peccato originale" — ossia l'assenza di contrappesi effettivi rispetto a meccanismi elettorali e istituzionali fortemente maggioritari — sia destinato a persistere, verosimilmente anche per ragioni di opportunità politica.

In questo senso emerge il dilemma delle transizioni post-illiberali: quanto più la regressione democratica è stata istituzionalizzata attraverso il diritto, tanto più il suo superamento rischia di entrare in tensione con i principi di legalità che si intendono ristabilire. Per certi versi, il sistema

dell'identità costituzionale e della cultura cristiana dell'Ungheria costituisce un obbligo per ogni organo dello Stato») è stata poi ritirata. Vedi R. Uitz, *Out of Illiberal Christian Democracy: Hungary's Prospects for Constitutional Resettlement*, in *ConstitutionNet*, International IDEA, 26-5-2026. Qui il testo integrale del XVI emendamento in lingua ungherese: <https://www.parlament.hu/irom43/00051/00051.pdf>.

²¹ Il *draft*, di cui si dirà meglio *infra*, è stato licenziato dal Governo per essere sottoposto ad una velocissima consultazione pubblica online (di circa una settimana, dal 22 al 27 giugno) per essere poi rivisto e presentato in Parlamento (il tutto in una decina di giorni): <https://egyeztetes.kormany.hu/egyeztetes/tarsadalmi-parbeszed-az-alaptorveny-17-modositasarol>.

²² Con questo discorso Magyar annuncia l'avvio dell'"Operazione Fuoco Purificatore". Magyar paragona la corruzione politica ed economica ungherese alla mafia italiana, richiamando gli omicidi di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e sostenendo che anche l'Ungheria sia stata controllata da una "mafia" fatta di oligarchi, funzionari compiacenti, *media* e reti di potere. L'operazione annunciata ha tre obiettivi principali: recuperare i beni pubblici sottratti, smantellare le reti di corruzione e impedire che un sistema simile possa ricostituirsi. Per farlo, Magyar propone la creazione di una Agenzia nazionale per il recupero e la protezione del patrimonio statale, la modifica di numerose leggi e una riforma costituzionale più ampia, compresa la possibile revoca del mandato del Presidente Sulyok e il limite di 12 anni per i parlamentari. <https://kormany.hu/hirek/a-kormanyfo-meghirdette-a-tisztitotuz-muveletet>.

costruito negli anni precedenti si è rivelato così pervasivo da rendere difficilmente praticabile un suo superamento senza interventi incisivi. In questa direzione sembra muoversi Magyar, con una certa rudezza che potrebbe anche apparire necessaria. Tuttavia, lo smantellamento di un simile assetto non si esaurisce nella sostituzione della classe dirigente: molto più complessa è l'erosione della cultura politica che lo ha sorretto, fondata su una legittimazione ideologica capillare e radicata, che investe anche luoghi centrali di produzione culturale come università e accademie.

2. Il ripristino: rule of law, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e leggi cardinali

2.1 “Ripristinare lo stato di diritto e riformare la giustizia” (Bibó István Program)

Sebbene il tema del ripristino della *rule of law* non sia stato al centro della campagna elettorale in quanto tale — emergendo piuttosto in modo strumentale rispetto ad alcune priorità specifiche, quali la lotta alla corruzione e il riavvicinamento all'Unione europea al fine di riconquistarne la fiducia (e i fondi)²³ — nel programma di TISZA esso trova comunque uno spazio autonomo, all'interno di una sezione apposita, intitolata a István Bibó. Giurista e teorico politico, Bibó (1911-1979) fu Ministro di Stato nel governo di Imre Nagy durante la rivoluzione del 1956. Arrestato nel 1957 e condannato all'ergastolo nel 1958, fu liberato nel 1963 e divenne in seguito un punto di riferimento morale per gli intellettuali dissidenti nell'ultima fase del regime comunista²⁴. È un nome che, nel lessico politico ungherese, evoca cultura giuridica e resistenza all'autoritarismo, proprio le cose che il programma dice di voler “ricostituire” contro un sistema descritto come fondato sull'arbitrio, sullo svuotamento dei contrappesi e sulla subordinazione delle istituzioni al potere politico.

Secondo quanto descritto nel programma, TISZA si impegna a ripristinare lo stato di diritto democratico, muovendo dall'idea che il potere non debba più essere un privilegio, ma una responsabilità. Il programma prevede il ristabilimento dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e la costruzione di un processo decisionale trasparente e responsabile. In questa prospettiva, lo Stato non dovrebbe più porsi come soggetto dominante, ma come istituzione al servizio dei cittadini. Tra le misure annunciate rientrano l'abolizione del “governo per decreto” e la restituzione all'Assemblea nazionale di un effettivo potere di indirizzo politico («il processo legislativo è diventato opaco, il governo per decreto si è stabilizzato come prassi ordinaria e il

²³ Sulla difficoltà di adempiere alle *milestones* richieste entro il 30 agosto 2026 per non perdere i fondi del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) vedi E. Maurice, *Hungary after Orbán?: The case for phased rule-of-law conditionality*, European Policy Center, Policy Brief, 8-4-2026.

²⁴ Il suo saggio più noto è *Miseria dei piccoli Stati dell'Europa orientale*, Bologna, 1994 (il testo originale è del 1946).

sistema dei pesi e contrappesi è stato svuotato»). Il programma propone inoltre di limitare il mandato del Primo Ministro a due legislature e di impedire che le principali cariche di rilievo costituzionale possano essere occupate dalle stesse persone per periodi eccessivamente lunghi.

Un ulteriore fronte di intervento riguarda il ripristino del sistema dei pesi e contrappesi, oggi svuotato, nonché la garanzia della professionalità e dell'indipendenza delle autorità di controllo²⁵. TISZA propone di sottrarre tali organismi all'influenza politica, rafforzando al tempo stesso il controllo parlamentare sul loro operato e la possibilità di interpellarli in relazione a casi specifici.

Sul piano elettorale, il programma prevede il divieto e la severa sanzione dell'utilizzo di denaro pubblico per le campagne elettorali al di fuori delle forme regolamentate di finanziamento dei partiti. È inoltre annunciata una riforma del sistema elettorale, volta a renderlo più trasparente, equo e proporzionale rispetto a quello attuale, nonché a uniformare le regole del voto all'estero al fine di prevenire abusi. Tale processo dovrebbe essere accompagnato da un'ampia consultazione sociale, professionale e politica.

TISZA propone inoltre l'istituzione di un sistema di ombudsman efficace e autonomo, l'abolizione dell'Ufficio per la protezione della sovranità²⁶ e il rafforzamento del controllo parlamentare sulla procura. Il programma contempla anche una revisione del sistema delle leggi cardinali e, sulla base di un ampio dialogo sociale, l'elaborazione di un progetto costituzionale capace di «riunificare la nazione» (di questo progetto si parla anche nel citato discorso del 22 giugno scorso, dove si afferma che si tratterà di un processo massimamente partecipato di modo che ogni ungherese possa riconoscersi nella nuova costituzione).

Particolare rilievo è attribuito al rispetto del diritto e della giurisprudenza europea. Si riconosce espressamente il primato del diritto dell'Unione europea e si afferma che tanto la Kúria quanto i tribunali di grado inferiore dovrebbero fondare le proprie decisioni sul diritto vigente e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

²⁵ Particolare attenzione è riservata all'Autorità garante della concorrenza, all'Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà di informazione, alla Corte dei conti, all'Autorità nazionale per i media e le comunicazioni e all'Autorità per l'integrità.

²⁶ Istituito nel dicembre 2023 con la legge n. LXXXVIII "Sulla protezione della sovranità nazionale", è un organismo indipendente incaricato di individuare le organizzazioni o le persone le cui attività svolte nell'interesse di altri Stati e di attori stranieri, in particolare con l'ausilio di un sostegno straniero, potrebbero influenzare i processi democratici e la volontà degli elettori e, di conseguenza, pregiudicare o mettere in pericolo la sovranità dell'Ungheria. Come rilevato nelle Conclusioni dell'avvocata generale nella causa C-829/24 | Commissione / Ungheria (Protezione dall'ingerenza politica straniera), tale Ufficio «dispone di un ampio potere discrezionale e di poteri investigativi senza alcun controllo giurisdizionale. Può richiedere qualsiasi informazione, compresi dati personali, e trasmetterli alle autorità nazionali competenti ad adottare altre misure. È autorizzato a pubblicare i risultati delle sue indagini e relazioni annuali». Vedi *L'avvocata generale Kokott: adottando la legge sulla protezione della sovranità nazionale, l'Ungheria ha violato il diritto dell'Unione*, Corte di Giustizia europea, Comunicato stampa, 12-2-2026, <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-02/cp260016it.pdf>. Con la XVI legge di emendamento costituzionale del 19 giugno 2026 si sono poste le basi per l'eliminazione di tale organo in via legislativa.

Infine, il programma dedica attenzione al settore dei *media*. I membri dell'Autorità nazionale per i *media* e le comunicazioni e del Consiglio dei *media* sono eletti dall'Assemblea nazionale per un mandato di nove anni; tuttavia, gli attuali vertici sarebbero espressione dei partiti di governo e tali organismi non potrebbero pertanto essere considerati realmente indipendenti. Analogamente, il controllo sociale sui *media* pubblici, che dovrebbe essere esercitato dal Consiglio del servizio pubblico, sarebbe oggi ridotto a una funzione meramente formale. Per questa ragione, il programma prevede il ripristino dell'indipendenza e della neutralità partitica dei *media* pubblici, nonché l'adozione di una nuova legge sui *media*, previa consultazione sociale e politica. Al momento in cui si licenzia questo articolo, risultano già approvati diversi pacchetti di leggi (necessari per favorire lo scongelamento dei fondi europei), tra cui anche importanti modifiche alla legge sui *media* (presentate il 17 giugno ed approvate il 23)²⁷.

2.2 Il Presidente della Repubblica

Uno dei punti interrogativi più urgenti di questo regime di transizione si trova nella figura del Presidente della Repubblica. La vicenda presenta un duplice aspetto, di natura giuridico-costituzionale e al tempo stesso politico-istituzionale, e richiede dunque di essere conosciuta tanto sul piano della posizione rivestita dall'organo nella Legge Fondamentale del 2012 quanto della personalità di chi ricopre l'incarico in concreto, non potendosi prescindere da nessuno dei due aspetti.

Tamás Sulyok è in carica dal febbraio 2024, dopo essere stato Presidente della Corte costituzionale dal 2016 al 2024. L'accusa mossa nei suoi confronti, da parte del nuovo premier, è quella di essere stato un "burattino" del precedente regime, con il quale in effetti si è pienamente identificato. Essendo l'Ungheria uno dei pochi paesi dell'Europa centro-orientale nei quali si è scelta un'elezione parlamentare del capo dello Stato – precisamente ad opera dell'Assemblea nazionale monocamerale – non vi sono dubbi in merito al fatto che spetti a questa suprema magistratura un ruolo di garanzia che da un lato non è meramente cerimoniale, ma dall'altro neanche è atta ad assumere posizioni di protagonismo politico, che invece sono sempre appartenute al Primo Ministro non solo per ragioni individuali, ma perché il disegno costituzionale, previsto nel 1989 e confermato con pochi adattamenti nel 2011, è sempre stato quello di un parlamentarismo fortemente razionalizzato²⁸. Costituiscono parziale eccezione a questo

²⁷ <https://kormany.hu/hirek/a-kozmedia-atalakitasa-is-resze-a-mediatorveny-modositasanak>.

²⁸ G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, cit., 395; G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, in G.F. Ferrari (cur.), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., 61, spec. 62-63, che lo assimilano a una forma di cancellierato. Per una ricostruzione della posizione costituzionale del Presidente negli anni immediatamente successivi alla democratizzazione del 1989, e dei conflitti con il governo – risolti con la prevalenza di quest'ultimo – v. ora M. Imbellone, *Le dinamiche nel rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Capo del governo nell'esercizio della funzione di guida politica: Polonia e Ungheria, dal semi-presidenzialismo apparente alla 'presidenzializzazione' de facto, due realtà a confronto*, in R. Tarchi (cur.), *Il governo nei sistemi parlamentari. Atti del X*

schema, altrimenti improntato a forte restrizione dei poteri presidenziali, la facoltà di iniziativa legislativa, di proporre un referendum nazionale o di sciogliere il Parlamento, quest'ultima peraltro assai tipizzata e mai esercitata in concreto. Sul piano dei comportamenti istituzionali, resta che i due anni pieni di mandato di Tamás Sulyok, piuttosto incolori, non lasciano traccia di alcuna particolare sensibilità a favore delle opposizioni o delle minoranze in senso lato, ma neanche sono indicatori di speciale accanimento individuale nel quadro della continua involuzione illiberale dell'ordinamento. Sul piano giuridico resta ferma invece la tralatizia irresponsabilità politica del capo dello Stato, la cui persona è «inviolabile» (art. 12 LF), che può essere revocato dalla carica esclusivamente per violazione della Legge Fondamentale, di un'altra legge o per la commissione intenzionale di un crimine (art. 13 LF), con procedura avviata dal Parlamento su proposta di almeno un quinto dei deputati, deliberata dalla (consueta) maggioranza aggravata dei due terzi, seguita da una sospensione e da una rimozione che può essere stabilita solo con sentenza della Corte costituzionale.

Queste sintetiche premesse di carattere normativo e fattuale formano la base per sottoporre a valutazione i propositi del nuovo esecutivo magiaro nei confronti del suo capo dello Stato. Péter Magyar, prima ancora di assumere formalmente l'incarico di premier, aveva indirizzato nei confronti di Sulyok – così come di altri titolari di alte cariche statali – l'inusuale ultimatum volto a imporgli le dimissioni spontanee entro la data del 31 maggio. Superata questa scadenza senza che l'esortazione fosse accolta, si sono cominciate a formulare ipotesi in merito ai percorsi da seguire per ottenere lo stesso risultato senza l'adesione volontaria del destinatario della proposta. Le soluzioni prospettate sono in sostanza due. Una prevede l'avvio di una procedura di *impeachment*. La seconda ipotesi, apparsa da subito la più percorribile, è quella che contempla un (ennesimo) emendamento alla Legge Fondamentale del 2011, programmato *ad hoc* per stabilire la decadenza di una serie di alte cariche.

Per quanto concerne la messa in stato d'accusa, la procedura è già stata accennata in precedenza. Sono le motivazioni prodotte ad apparire, in questo caso, estremamente fragili e fumose²⁹. Esse si sarebbero incentrate su una complicità di Sulyok con il precedente sistema, ma soprattutto sul versante passivo: una complicità omissiva, fatta di mancate reazioni ad alcuni abusi (p.es. la reiterazione di decreti nell'ambito di stati di emergenza, pur disponendosi in Parlamento di oltre i due terzi dei seggi) o altri comportamenti ostili ai principi di uno stato di diritto. Péter Róna, l'ex candidato dell'alleanza politica delle opposizioni al FIDESZ (Uniti per l'Ungheria), sconfitto nell'elezione parlamentare del Presidente nel 2022, è stato il fautore più vocale di questa tesi: questo politico ed economista, dopo aver ricordato l'art. 9 della Legge Fondamentale, che qualifica il capo dello Stato come colui che esprime l'unità della nazione e tutela il funzionamento democratico dell'ordinamento statale, ha ricollegato questa funzione generale ad attribuzioni più particolari come quelle cui si è accennato a

Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, 2026, II, 1128-1134.

²⁹ L'ipotesi è discussa tra l'altro da G. Mészáros, *Vetoing the President? Defusing FIDESZ's Presidential Veto Trap*, in *VerfBlog*, 27-5-2026.

proposito dell'iniziativa delle leggi, dello scioglimento del Parlamento ma anche della sua possibilità di intervenire durante i dibattiti parlamentari. Dunque, mentre Sulyok ha sempre sottolineato e continua a rivendicare il carattere pienamente imparziale del proprio mandato, politicamente neutrale, di tutto ciò facendosi scudo, viceversa l'interpretazione del ruolo presidenziale proposta da Róna contiene una postura più attiva e politica nel senso pieno del termine, che Sulyok avrebbe omesso di interpretare, venendo meno alle sue obbligazioni costituzionali e rendendolo quindi passibile di una sospensione a fini processuali e di un'eventuale decadenza pronunciabile dalla Corte costituzionale³⁰.

A parte i dubbi circa la possibilità di condividere una simile lettura del mandato presidenziale, resta una più grave contraddizione. A prescindere da quella che potrebbe essere la decisione finale della Corte costituzionale, un procedimento di questo tipo, al fine di censurare il ruolo ricoperto da una persona, potrebbe portare con sé un altro inconveniente: che, volendo censurare un individuo per il suo operato in presunta violazione della Legge Fondamentale, si porti un involontario elogio o riconoscimento a quel documento che si vuole sostituire perché ritenuto compromesso anche in alcuni valori intimi. In ogni caso, il realismo spinge a considerare difficile che la Corte, integralmente composta di lealisti di FIDESZ, possa accettare argomenti volti a rimuovere dalla massima carica statale colui che fa parte integrante di quel gruppo di lealisti e che fino a tempi recenti fu il Presidente dello stesso alto collegio. La procedura di *impeachment* potrebbe rivelarsi efficace, forse e molto parzialmente, sotto un unico aspetto. Essa sarebbe integrata dall'art. 14 LF, che stabilisce che nei casi di temporaneo impedimento del Presidente della Repubblica – e tale sarebbe sicuramente la sospensione in attesa di giudizio *ex art. 13, c. 4* –, le sue funzioni siano esercitate dal Presidente dell'Assemblea nazionale. Tutto ciò, senza dubbio, riporterebbe l'integrità del potere politico nazionale nel circuito dell'attuale maggioranza governativa, togliendo di mezzo molti ostacoli alla sua azione più completa. Ma in primo luogo si tratterebbe di una situazione precaria e presumibilmente di breve durata: non esistono in questo caso termini per la pronuncia della Corte costituzionale. Quanto più tempo essa può prendersi per decidere, tanto maggiore sarà il margine di manovra per la maggioranza. E proprio per la situazione già descritta si può immaginare che la Corte sarebbe intenzionata a decidere in tempi brevi. In secondo luogo, qualora – come probabile – una decisione della Corte fosse favorevole al capo dello Stato, le conseguenze per la maggioranza sarebbero imprevedibili, fino alla possibilità di un effetto *boomerang* quanto meno nell'immagine, con un Presidente più “tonificato” anziché revocato.

Al momento in cui si scrive, resta plausibile il secondo percorso, quello di una decadenza *ope legis* in deroga alle norme in vigore (percorso contenuto nella bozza della XVII legge di emendamento della costituzione). Da questo punto di vista, si può innanzitutto apprezzare l'onestà intellettuale

³⁰ Róna: *Sulyok saját elmondása szerint nem tesz semmit az Alaptörvényben előírt feladatköre ellátása érdekében* [Róna: Sulyok non sta facendo nulla per adempiere ai suoi doveri come prescritto dalla Legge Fondamentale], apparso sul sito di Klubrádió, <https://www.klubradio.hu/adasok/rona-sulyok-sajat-elmondasa-szerint-nem-tesz-semmit-az-alaptorvenyben-eloir-feladatkore-ellatasa-erdekenben-160925>.

di un'iniziativa che muove da legittime considerazioni politiche e su queste si dichiara fondata, piuttosto che aggrapparsi a motivazioni legali deboli e pretestuose³¹. Anche se nelle forme di governo parlamentari vige l'irresponsabilità politica del capo dello Stato, e non vi è ragione di ritenere che l'Ungheria intenda mettere in discussione questo principio in maniera permanente, in questa seconda ipotesi si può almeno pensare che la super maggioranza conquistata alle elezioni di aprile, se sufficiente addirittura a legittimare il più, cioè l'adozione di una nuova costituzione (art. S, c. 2, LF)³², potrebbe anche includere il meno, vale a dire l'introduzione di una sorta di regime transitorio in cui la forza di legge munita di potere costituente (costituito) consenta la rimozione anticipata di elementi particolarmente compromessi con il regime che si intende superare. In altri termini, una decisione di questo tipo e di questo calibro, al di là di quel che se ne possa pensare, non occulta sotto pretesti giuridici obiettivi che sono pienamente politici. A sua volta, sul piano della stabilità dell'ordinamento giuridico, è infinitamente meno ortodossa dell'ipotesi precedente, ma ha anche dalla sua una maggiore probabilità di successo.

Le *chances* di successo sono, insieme alla ragione astratta, un elemento che deve essere tenuto in considerazione dal decisore politico. Da questo punto di vista, entrambe le scelte presentano dei margini di incertezza che però fanno pensare a un rischio di fallimento soprattutto nel primo caso. In questa ipotesi, infatti, se la fase più politica del procedimento è scontata negli esiti, è il giudizio che sarebbe emesso dalla Corte costituzionale a presentare elementi di imponderabilità. In punta di diritto, come accennato, potrebbe essere difficile sostenere con efficacia la causa della rimozione del Presidente. D'altra parte va considerato che lo stesso Presidente della Corte rientra tra coloro dei quali si invocano le dimissioni (la richiesta non è estesa a tutto il collegio, benché esso sia integralmente composto di nominati e lealisti di FIDESZ). Se, come ampiamente riscontratosi in Polonia, questo personale o ceto dirigente dovesse mantenersi davvero fedele ai precedenti titolari del potere, cioè a coloro che li preposero alle cariche attualmente detenute, e se costoro si dimostrassero fedeli esecutori di una *mission* alla quale hanno creduto in alcuni casi con scrupolo quasi religioso, allora una sentenza di rigetto dei capi d'accusa formulati dal Parlamento potrebbe scatenare una controreazione ancora più accentuata della politica contro il giudiziario in generale e contro la Corte costituzionale in particolare. A sua volta ciò potrebbe alimentare il fenomeno già verificatosi in Polonia, cioè un'autorappresentazione vittimistica da parte del giudiziario illiberale, che

³¹ Sebbene anche nell'ambito di questa procedura siano invocati dal Primo Ministro argomenti di costituzionalità, fumosamente legati a comportamenti omissivi da parte del Presidente negli ultimi due anni di governo di FIDESZ, come testimoniato dall'intervista concessa dal Presidente Sulyok al settimanale svizzero *Die Weltwoche*, <https://weltwoche.ch/story/angriff-auf-den-rechtsstaat/>. L'intervista è disponibile anche sul sito del Presidente della Repubblica, alla pagina <https://www.sandorpalota.hu/hu/jogallamsertes-dr-sulyok-tamas-allamfo-interjuja-die-weltwoche-svajci-lapnak>.

³² G. Spuller, *Hungary's Last Constitutional Moment: Rule of Law Under Article 2 TEU*, in *europeanlawblog.eu*, 3-6-2026, sottolinea però come ogni decisione di questo tipo si debba autolimitare entro la dimensione di un *pouvoir constituant dérivé*, secondo la dottrina di Sieyès.

sarebbe indotto, anche in sede sovranazionale, a rimproverare alle nuove autorità politiche l'uso degli stessi metodi che furono usati per collocarlo in posizioni di vertice estromettendo i predecessori.

Anche la seconda ipotesi, quella dell'emendamento costituzionale *ad hoc*, non è priva di rischi. Il Presidente della Repubblica può chiedere alla Corte costituzionale il giudizio preventivo non solo sulle leggi ordinarie ma anche su quelle di modifica della Legge Fondamentale (art. S, c. 3 LF). Su queste ultime, tuttavia, la Corte può pronunciarsi esclusivamente per questioni legate alla «conformità ai requisiti procedurali previsti dalla Legge Fondamentale» (art. 24, c. 5).

La questione più insidiosa, infatti – e qui si entra nel cuore del problema –, può nascere a partire dalla considerazione di ciò che, nell'ordinamento ungherese, sia assimilabile a “requisiti procedurali”. Questo tema scottante, e tutt'altro che scontato, più di un decennio addietro formò oggetto di un'aspra contesa costituzionale, finendo per segnare una tappa imprevista nella sua trasformazione in senso illiberale, che terminò proprio con la stesura della disposizione ora considerata, pertanto con l'apparente attribuzione alla Corte di un nuovo potere aggiuntivo quando in realtà essa veniva privata di un potere ben più incisivo. Un'attribuzione apparente, si diceva, perché per la prima volta si riconobbe nel testo una facoltà, quella di controllare le leggi di emendamento costituzionale sotto il profilo formale, quando in passato questa possibilità era già stata, almeno implicitamente, riconosciuta. Una privazione di potere incisiva ed effettiva, in realtà, in quanto il riconoscimento testuale del potere di controllo per soli motivi procedurali impedì alla Corte di estendere almeno potenzialmente la propria giurisdizione ad aspetti di maggiore urgenza. La contesa cui si alludeva è quella che ebbe luogo tra il primo e il quarto emendamento alla Legge Fondamentale, a cavallo tra 2012 e 2013, quando furono incorporate in quest'ultima alcune Disposizioni transitorie, inizialmente esterne al testo, la cui transitorietà fu negata dalla Corte (allora non ancora “catturata”), che, ritenendo che fossero delle norme sostanziali a carattere permanente, lamentava un eccesso di delega costituzionale nella loro collocazione *a latere* del testo. E fu proprio l'argomento tecnico dell'eccesso di delega a consentire alla Corte di entrare nel terreno scivoloso del confine tra questioni procedurali e sostanziali, affermando di essersi limitata ad affrontare questioni del primo tipo. Senza richiamare questa risalente controversia³³, si ricorda che il legislatore costituzionale poté effettuare di fatto un pieno *overruling* di almeno una sentenza della Corte³⁴, utilizzando in pieno la potenza del proprio mandato e mettendo in discussione che la sentenza fosse riferita ad aspetti procedurali, argomentando che essa invece si intrometteva indebitamente in obiettivi materiali soggetti a piena discrezionalità di chi disponeva di una schiacciante legittimazione popolare.

È ora possibile che la diatriba torni bruscamente di attualità. Se non ci sono dubbi in merito alla valutazione che darebbe dell'emendamento la stessa maggioranza che si prevede lo voglia approvare, dubbi possono sorgere in merito agli orientamenti del Presidente che dovrebbe firmare la

³³ K. Kelemen, *A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part I*, in *diritticomparati.it*, 20-3-2013.

³⁴ 45/2012 [XII.29.] AB.

legge che ne tronca il mandato in largo anticipo³⁵. In considerazione di tutti questi aspetti, si può profilare una controversia logorante sui poteri di controllo della Corte e i relativi limiti. E in ogni caso, mentre ancora non si conosce alcun testo a riguardo, Sulyok ha già mobilitato la Commissione di Venezia³⁶ per proteggere il proprio stesso mandato, o – se si preferisce – l’istituzione del Presidente, essendo stata annunciata la richiesta di un Parere dell’organo consultivo in tempi accelerati. Mentre si scrive, dunque, non si conoscono i contenuti né della richiesta né del Parere, che però – anche sulla scorta della recente esperienza polacca – non è difficile immaginare che presenterà almeno considerazioni critiche in merito alla revisione di cui si discute. Una differenza con la Polonia sta nel fatto che in quel paese i veti presidenziali, in assenza di una maggioranza superiore a tre quinti dell’attuale coalizione al potere, possono impedire con efficacia alle iniziative governative di entrare in vigore. Per i motivi ben noti questo non è il caso dell’Ungheria³⁷. Esso, semmai, può essere almeno in parte assimilato alle due precedenti legislature polacche, quando numerosi pareri emessi dall’organo consultivo del Consiglio d’Europa furono tenuti in conto solo in minima parte e per aspetti formali dal governo in carica, che non si fece scrupolo, nonostante questo strumento, di procedere allo smantellamento o allo snaturamento delle istituzioni di garanzia. Sarebbe un’amara constatazione quella di osservare un comportamento simile da parte dell’attuale esecutivo magiaro, che al contrario è impegnato in un’opera di ricostruzione o ripristino di quelle istituzioni (come detto al par. 2.1). Se il Parere fosse critico, insomma, sarebbe difficile per il Governo Magyar non esserne condizionato.

Mentre si chiude questo articolo si prende nota che il Governo ha depositato il progetto del XVII emendamento alla Legge Fondamentale, destinato a seguire il già approvato XVI emendamento di cui – per criterio di esposizione – si parlerà subito dopo.

Si tratta di un testo ampio e articolato anche per temi, che incide su vari aspetti della forma di governo come di quella di Stato. Per ciò che qui interessa, va segnalato l’art. 7, il cui carattere di provvedimento individuale viene pienamente confermato dal fatto che non andrà a far parte del testo della Legge Fondamentale in senso proprio, ma integrerà alcune sue Disposizioni «finali e varie». In termini secchi (art. 34 di tali Disposizioni) si stabilisce che all’indomani dell’entrata in vigore dell’emendamento stesso cesserà il mandato dell’attuale Presidente della Repubblica e si procederà all’elezione di un (altro) Presidente, in applicazione delle procedure previste dalla Legge Fondamentale, fino all’entrata in vigore della nuova costituzione ma comunque per una durata di non oltre cinque anni.

³⁵ T. Drinóczi, *The Removal of Key Office Holders. Paradoxes of Constitutional Reconstruction in Hungary*, in *VerfBlog*, 9-6-2026.

³⁶ *Hungary’s President Turns to Strasbourg amid Resignation Conflict with PM Magyar*, in *The Hungarian Conservative*, <https://www.hungarianconservative.com/articles/current/hungary-president-sulyok-magyar-resignation-constitutional-conflict-venice-commission/>

³⁷ G. Mészáros, *Vetoing the President?: Defusing Fidesz’s Presidential Veto Trap*, cit.

Sono le motivazioni, sia pure anch'esse alquanto sintetiche, a svelare la giustificazione profonda di un tale provvedimento *ad personam* in forma di legge di revisione costituzionale. Esse sono in sostanza due, che coincidono in una: da un lato si registra la «grave perdita di fiducia da parte della società nell'operato dell'attuale Presidente della Repubblica». Ma dall'altro si enfatizza la maggioranza schiacciante di due terzi (dei seggi) cui lo stesso corpo elettorale ha conferito autorità nella nuova Assemblea nazionale, al fine di «ripristinare la democrazia costituzionale e garantire l'efficace funzionamento delle istituzioni costituzionali».

Dunque, secondo la nuova maggioranza, non vi è un imperativo categorico che imponga di rispettare la durata in carica di alcuni mandati istituzionali a tempo predeterminato, salve eccezioni motivate e sanzionate. Il mandato di capo dello Stato viene considerato come condizionato a una fiducia neanche parlamentare ma popolare (con una scelta arbitraria ma che – secondo i sondaggi – potrebbe anche essere legata a valutazioni veritiere). E la giustificazione per deliberarne la decadenza anticipata non risiede in circostanze già prestabilite dalla Legge Fondamentale, ma nella mera forza “costituente” dei due terzi, che ricomprende evidentemente anche quella di emendamento senza limiti sostanziali (del resto, come detto sopra al par. 1.1, l'attuale LF non prevede limiti espliciti alla revisione costituzionale). In attesa di fare valutazioni più approfondite di una tale scelta, resterà da vedere come essa potrà essere considerata anche da istituzioni a livello sovranazionale, se e quando essa verrà portata alla loro conoscenza.

2.3 La limitazione dei mandati governativi

Più semplice è invece un'altra questione oggetto di revisione costituzionale, e già concretizzata nel XVI emendamento alla Legge Fondamentale, presentato lo scorso 20 maggio, approvato il 15 giugno e promulgato dal Presidente Sulyok il 19 giugno. In considerazione di questo, la sua valutazione si può fondare su qualcosa di più di una mera congettura. L'emendamento modifica la forma di governo introducendo tra l'altro un limite complessivo di otto anni cumulativi – comprensivi dunque anche di interruzioni – alla permanenza di una stessa persona nella carica di Primo Ministro. Anche per i motivi che saranno detti, questa iniziativa è stata definita come recante misure altamente simboliche e potenzialmente cariche di conseguenze³⁸. Un primo aspetto degno di nota è che l'emendamento si distingue da quello discusso in precedenza (ammesso che anche quello sia discusso e approvato) per il fatto di non consumare i suoi effetti in una singola applicazione e non essere destinato, almeno formalmente, a una sola persona. Esso, dunque, incide stabilmente sulla forma di governo con la previsione di un limite ai mandati del Primo Ministro alquanto insolita, sul piano comparativo, nell'ambito dei sistemi parlamentari, anche ove questi presentino un alto tasso di razionalizzazione. Sono state formulate critiche in merito all'opportunità di inserire limiti a mandati o alla durata complessiva in una carica di governo a carattere parlamentare fiduciario, limiti che sarebbero appropriati semmai in forme presidenziali o comunque

³⁸ R. Uitz, *Out of Illiberal Christian Democracy*, cit.

connotate dall'elezione popolare diretta del titolare di una carica esecutiva³⁹. Su questo aspetto la riforma potrà dar luogo a più sviluppate riflessioni teoriche, se i titolari di cariche apicali esecutive siano più in grado di consolidare la propria posizione di potere, in modo dannoso per la salute di una democrazia liberale, a seconda che la loro ripetuta (ri)elezione sia il frutto di un mandato popolare diretto oppure sia intermediata per il tramite di una votazione parlamentare. Il caso ungherese recente sembra almeno testimoniare che il rischio di una permanenza troppo prolungata in una tale posizione di vertice sia presente anche ove la mediazione dell'assemblea sia permanente. D'altra parte l'Ungheria è un caso di scuola peculiare, perché pur avendo una forma di governo parlamentare ha conosciuto fin dal 1990 un'integrale stabilità delle legislature, senza alcuno scioglimento anticipato, e di norma ciascuna legislatura coincide con il mandato di un premier, rari essendo stati i casi di avvicendamento in corso d'opera (l'ultimo nel 2009).

Ma qui si giunge al secondo aspetto della riforma, che può presentare profili critici, in quanto oltre ad avere un carattere permanente, riferito a una molteplicità di persone, ne assume anche uno individuale, applicato a una persona. La legge di emendamento, infatti, prevede un'applicazione parzialmente retroattiva⁴⁰, che fa riferimento a tutti coloro che hanno ricoperto la carica di Primo Ministro dal 2 maggio 1990. Si tratterebbe tecnicamente di una sorta di retroattività impropria (o di secondo grado), che non pregiudica atti e fatti passati ma ne tiene conto per applicarli a situazioni future, condizionando in maniera non prevedibile eventuali aspirazioni individuali. Infatti, qualora vi fosse stata retroattività in senso pieno, i governi di Orbán avrebbero dovuto essere considerati legittimi solo fino al 2014 (considerando anche il primo mandato degli anni 1998-2002) creando *ex post facto* un insolubile problema di legittimità. In tal senso, questa retroattività impropria da un lato coinvolge un numero indefinito di persone, incluso l'attuale premier Magyar, limitando il loro mandato attuale o potenziale a un arco temporale massimo, dall'altro ne colpisce una sola, Orbán, pregiudicandone ogni possibilità futura.

Nelle condizioni attuali, è evidente a chiunque come il destinatario del disegno riformatore sia in primo luogo una persona, proprio quella dell'ex Premier ungherese Viktor Orbán. In una lettura estrema si tratterebbe di un provvedimento *ad personam*, in senso penalizzante, nella forma di modifica della Legge Fondamentale. Senza addentrarsi in alcuna valutazione dell'operato ormai storico di questa personalità politica, si può dire che, per il momento, una decisione di questo tipo trova la propria forza, se non la propria giustificazione, nella forza di legge costituzionale, ma al limite anche costituente, della quale gode la nuova maggioranza ungherese. Anche chi nega il carattere retroattivo di un simile provvedimento (in senso tecnico) in forma di emendamento costituzionale⁴¹ riconosce comunque da un lato che la retroattività fu una tecnica ampiamente utilizzata nel precedente quindicennio, dall'altro che anche nella situazione attuale di ripristino della *rule of law* soluzioni del genere possono non essere del tutto

³⁹ M. Meyer-Resende, *Péter Magyar's Cincinnatus Moment*, in *VerfBlog*, 1-5-2026.

⁴⁰ Ma *contra* G. Halmai, *The Rise and Fall of the Mafia-State in Hungary. Seizing the Constitutional Moment*, in *VerfBlog*, 2-6-2026, per cui la legge non retroagisce in assoluto.

⁴¹ *Ibidem*.

da escludere, ma devono essere adoperate in modo eccezionale, temporaneo, proporzionale e comunque sempre sorretto dal massimo supporto popolare.

L'adozione del sedicesimo emendamento, il 15 giugno, rammenta simbolicamente alla rovescia un processo avviato nel 2010 in Ungheria, durante il secondo governo Orbán (ma il primo della trasformazione illiberale, per una durata di sedici anni). Anche in quella situazione, prima di procedere all'introduzione di un testo integralmente nuovo, si compì la modifica puntuale di numerose disposizioni della vecchia costituzione del 1949 – completamente rinnovata però nel 1989 –, ma queste revisioni apparvero da subito come il precursore di un cambiamento alquanto più complessivo. Non è ancora dato sapere se la prossima costituzione ungherese – se e quando vedrà la luce – costituirà l'abito giuridico cucito su misura per l'attuale maggioranza politica, come già avvenuto fin dal 2011. È certo però che la presente legislatura si è inaugurata con una vistosa macchia creata sull'abito precedente. In quella situazione, però, FIDESZ disponeva anche di un Presidente che promulgava leggi senza esitazione. Ora le reazioni potrebbero essere diverse. In ogni caso, con la firma apposta dal Presidente Sulyok su questa modifica, discutibile ma appena meno controversa di quella esaminata in precedenza, si chiude rapidamente una discussione che tutte le parti coinvolte hanno preferito non rendere troppo conflittuale.

Si prende nota che il già accennato progetto di XVII emendamento colpisce anche il mandato dei parlamentari. Ricollegandosi in parte ai contenuti del già discusso XVI emendamento, l'art. 2 del progetto intende modificare l'art. XXIII della Legge Fondamentale, e segnatamente l'elettorato passivo dei deputati, disponendo che «non può essere eletto chi ha già ricoperto la carica di membro dell'Assemblea nazionale per un totale di almeno dodici anni». Risalta qui l'analogia con il tema già trattato dei mandati di Primo Ministro, e analoghe potranno essere le considerazioni da riferirsi al carattere estremamente inusuale, sul piano comparativo, di una simile norma (sebbene non del tutto nuovo nel discorso pubblico in generale). L'art. 7 del progetto di emendamento inserisce un art. 36 alle Disposizioni finali della Legge Fondamentale, con cui si stabilisce che la nuova normativa troverà applicazione per la prima volta alle elezioni legislative generali successive all'entrata in vigore del XVII emendamento.

Del pari si può riscontrare una sorta di carattere non formalmente retroattivo della norma, ma che produce effetti simili a quella che riguarda il Primo Ministro. Essa non incide, forse non casualmente, su aspettative e ambizioni di tutti i nuovi deputati, i quali in grandissima parte coincidono con TISZA, ma può operare in tal senso a svantaggio di molti parlamentari di FIDESZ, che hanno spesso un lunghissimo *cursus honorum*. Se in queste norme si inserisca una qualche forma di discriminazione occulta, tale da violare l'eguaglianza formale, saranno forse altre istituzioni, non nazionali, a poterlo dire.

2.4 La Corte costituzionale: uno dei principali veto-player

Un'ulteriore riflessione merita il tema del ripristino dell'autorevolezza della Corte costituzionale e del percorso più adeguato per giungere ad un eventuale *constitutional court unpacking*. Anche su questo punto, il progetto

della XVII legge di emendamento costituzionale interviene in modo esplicito, sebbene attraverso soluzioni che appaiono prevalentemente transitorie e sorrette da giustificazioni lacunose. Prima di menzionare le modifiche proposte, è opportuno ricostruire il dibattito sviluppatosi negli ultimi anni intorno alla composizione delle corti costituzionali “catturate” e alle modalità meno invasive, sotto il profilo dello stato di diritto, per restituire a tali organi la verginità perduta.

La Corte costituzionale è stata, com'è noto, la prima istituzione di garanzia ad essere “assaltata” e poi “catturata” dal Governo della super-maggioranza del FIDESZ. Se consideriamo che fino a quel momento questa Corte era un organo dotato di autorevolezza non solo a livello nazionale ma anche europeo, ci si può chiedere come tale cattura abbia potuto avere luogo così rapidamente. Anche in questo caso, purtroppo, si deve lamentare una certa miopia dei protagonisti del periodo di transizione costituzionale negli anni 1989-1990, quando non si pensò a meccanismi più complessi per l'elezione dei giudici costituzionali, nonostante ci fossero state proposte di tipo diverso, tese all'introduzione del modello “combinato” o misto⁴².

Le regole relative all'elezione dei giudici costituzionali sono rimaste formalmente invariate dal 1989: i giudici sono eletti dall'Assemblea nazionale con la maggioranza dei due terzi dei membri. A mutare profondamente, tuttavia, è stato il contesto politico. Dal 2010, nel giro di pochi anni, la maggioranza del FIDESZ-KDNP è riuscita agevolmente non solo a sostituire tutti i giudici costituzionali⁴³, ma anche a modificare le procedure di individuazione dei candidati. In base alla costituzione del 1949, come emendata nel 1989-1990, l'elezione avveniva su proposta di una commissione parlamentare per le nomine composta paritariamente da rappresentanti di tutti i partiti⁴⁴. Con l'emendamento costituzionale del 5

⁴² A. Adam, *La Cour constitutionnelle en Hongrie*, in G. de Vergottini (cur.), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, 2000.

⁴³ Con la legge LXI del 14 giugno 2011 (di emendamento alla costituzione all'epoca in vigore), il numero dei giudici costituzionali è stato aumentato da 11 a 15, consentendo a FIDESZ di nominare immediatamente 4 nuovi giudici. Dal 1° gennaio 2012, con l'entrata in vigore della Legge Fondamentale, la durata del mandato è stata estesa da 9 a 12 anni, ma vietando espressamente il rinnovo della carica. Nel dicembre 2013 è stato eliminato il limite massimo di età, in precedenza fissato a 70 anni.

⁴⁴ Proprio per evitare degenerazioni simili a quella ungherese e polacca, considerando l'ascesa di forze populiste nell'imminenza delle elezioni federali del febbraio 2025, il parlamento tedesco ha modificato il *Grundgesetz* nel dicembre del 2024 per costituzionalizzare garanzie prima contenute solo nella legge ordinaria sul Tribunale costituzionale. Tuttavia, la maggioranza richiesta per l'elezione dei giudici costituzionali non è stata inserita in costituzione. La legge sul *Bundesverfassungsgericht* precisa che il *Bundestag* elegge i giudici di propria competenza su proposta di una commissione di selezione di 12 parlamentari eletti dalla medesima camera con metodo proporzionale, che delibera con la maggioranza dei due terzi dei voti, con voto segreto e senza dibattito. Per dettagli su questa riforma si rinvia a K. Hamenstädt, *Strengthening the Resilience of the German Federal Constitutional Court*, <https://blog.bham.ac.uk/lawresearch/2025/01/strengthening-the-resilience-of-the-german-federal-constitutional-court/>, 15-1-2025; U. Adamo, *Il Grundgesetz a protezione del Bundesverfassungsgericht, fra testo e contesto*, in www.diritticomparati.it, 18-3-2025. In generale sul tema: G. Delledonne, “Cattura” delle corti costituzionali e designazione dei loro componenti: un quadro comparato, ENACTING policy paper series, 1, 2022.

luglio 2010, invece, si è stabilito che la composizione della commissione dovesse riflettere la consistenza dei gruppi parlamentari. La Legge Fondamentale del 2011 è laconica al riguardo (l'art. 24, c. 8 prevede solo che la Corte sia composta da 15 giudici nominati per 12 anni dalla maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea nazionale) mentre la procedura di selezione è disciplinata dall'art. 7 della legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale, che a sua volta rinvia alle regole parlamentari sulla composizione delle commissioni⁴⁵. Inoltre, mentre in precedenza il presidente della Corte era eletto dai giudici al loro interno, la Legge Fondamentale prevede che sia i giudici sia il presidente della Corte siano eletti dall'Assemblea nazionale con la maggioranza dei due terzi dei membri (art. 24, c. 8).

Infine, con la legge LXVII del 2024, promulgata il 20 dicembre 2024, la maggioranza FIDESZ-KNDP ha modificato la legge CLI del 2011, mediante l'abrogazione dell'art. 6, c. 2. La riforma ha inciso sui requisiti di eleggibilità dei giudici costituzionali: pur restando necessaria la laurea in giurisprudenza e, in alternativa, la qualifica accademica o un'esperienza professionale ventennale nel settore giuridico, non è più richiesto che tale esperienza sia stata maturata in incarichi per i quali la legge prescrive il possesso della laurea in giurisprudenza. Ne deriva un ampliamento della platea dei candidati eleggibili e un indebolimento del legame tra esperienza professionale e funzioni giuridiche qualificate⁴⁶. Come ricordato nel report

⁴⁵ La Legge CLI del 2011 sulla Corte costituzionale, disponibile sul sito della Corte (<http://hunconcourt.hu/rules/act-on-the-cc>), stabilisce alla sezione 7 che «i membri della Corte costituzionale sono nominati dalla commissione permanente del Parlamento per le questioni costituzionali». La composizione delle commissioni permanenti dell'Assemblea nazionale ungherese è disciplinata dalla legge XXXVI del 2012 sull'Assemblea nazionale (<https://njt.jog.gov.hu/jogszabaly/en/2012-36-00-00>) e dalla risoluzione OGY n. 10/2014 (24 febbraio) sul regolamento di procedura (<https://njt.jog.gov.hu/jogszabaly/en/2014-10-30-41>). In base alla legge XXXVI del 2012, l'Assemblea deve istituire commissioni permanenti, tra cui una competente per gli affari costituzionali (sezioni 14(1)(a) e 16(2)). La disposizione fondamentale sulla composizione è alla sezione 17(1), secondo la quale il numero dei membri di ciascun gruppo parlamentare nelle commissioni dovrebbe essere, «preferibilmente», proporzionale alla consistenza del gruppo stesso. L'appartenenza alle commissioni è quindi basata su un criterio di proporzionalità politica. Il Presidente dell'Assemblea propone numero, funzioni e distribuzione dei seggi nelle commissioni, tenendo conto degli accordi o delle proposte dei leader dei gruppi parlamentari. In sintesi, la Commissione per gli affari costituzionali è una commissione permanente obbligatoria, ma è composta secondo le normali regole di proporzionalità politica applicabili a tutte le commissioni parlamentari. L'ordinamento ungherese non prevede garanzie speciali per la rappresentanza delle minoranze o dell'opposizione oltre al principio generale di proporzionalità tra i gruppi.

⁴⁶ Si veda il parere Commissione di Venezia sul punto: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)028-e). La Commissione si era espressa in maniera piuttosto critica anche in occasione dell'adozione della legge CLI del 2011: *Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session* (Venice, 15-16 June 2012), <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2012-009-e>, dove si notava che «While the 'Parliament-only' model provides high democratic legitimacy, a mixed composition has the advantage of shielding the appointment of a part of the members from political actors. Taking into account the current situation in

Selected questions and recommendations for Hungary in the Article 7(1) TEU procedure, redatto da diverse ong ungheresi nell'ottobre 2025⁴⁷, la modifica dei criteri di eleggibilità per i giudici della Corte costituzionale, eliminando il requisito dei 20 anni di esperienza professionale in ambito giuridico, sarebbe stata effettuata dalla maggioranza di governo al solo fine di nominare ed eleggere unilateralmente tre nuovi giudici costituzionali: Péter Polt, uno dei fondatori di FIDESZ ed ex Procuratore generale, eletto presidente della Corte Costituzionale l'11 giugno 2025 (appena un giorno dopo la sua nomina a giudice), Csaba Hende, già Ministro della Difesa e presidente della Commissione legislativa del Parlamento e Ákos Kozma, ex Commissario per i diritti fondamentali, sotto il cui mandato l'istituzione nazionale ungherese ha perso lo *status* internazionale di classe 'A'⁴⁸. La riforma è stata poi annullata a seguito di proteste delle istituzioni europee, tuttavia solo dopo la sua applicazione *ad personam*⁴⁹.

Per quanto riguarda l'attuale composizione della Corte, dei 15 giudici in carica, i più prossimi alla scadenza sono quelli nominati alla fine del 2014 (si tratta di una sola giudice, il cui mandato scadrà alla fine del 2026) e alla fine del 2016 (il mandato di altri 4 giudici scadrà nel 2028)⁵⁰. Un periodo davvero per lungo per convivere con questi "veto players", come osservato anche in Polonia.

Dal momento che la Corte è completamente delegittimata, in relazione al fatto che non solo è stata catturata ma è anche diventata *supporter* assertivo del regime orbániano⁵¹, le riflessioni sul suo destino, e su quello dei suoi giudici, sono molteplici, considerando che la soluzione più facile (le dimissioni dei giudici entro il 31 maggio come richieste da Magyar) non si è verificata. Qualcuno ritiene sarebbe preferibile addirittura abolirla per passare ad un controllo di tipo diffuso, attraverso una camera costituzionale della Corte suprema (Kúria)⁵². Tuttavia, anche la Kúria appare coinvolta nelle dinamiche di cattura politica che hanno investito la Corte costituzionale. Tale valutazione trova conferma sia nella procedura di nomina del suo Presidente, affidata al voto parlamentare a maggioranza dei due terzi su proposta del Presidente della Repubblica, sia nella riforma giudiziaria del 2019, che ha creato un canale privilegiato di accesso alla magistratura ordinaria — e, in particolare, alla Kúria — per i membri della

the Hungarian Parliament where the Governmental party enjoys a 2/3 majority, a mixed composition could avoid the risk of politicisation of the Constitutional Court».

⁴⁷

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2025/10/Selected-CSO-recommendations-Article-7-Hungary-October-2025.pdf>.

⁴⁸ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) 14-25 March 2022, 43-47, https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/SCA-Report-March-2022_E.pdf.

⁴⁹ Qui il testo aggiornato della legge in inglese: <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/>.

⁵⁰ <https://hunconcourt.hu/current-members/>.

⁵¹ A. Kovács, G. Halmai, *The Hungarian Constitutional Court: From a Target to an Agent of Autocratization*, in 25 (2) *Gl. Jur.*, 265-291(2025).

⁵² Una proposta analoga, ma in senso "punitivo", era stata avanzata dal FIDESZ nel periodo di preparazione della LF del 2011.

Corte costituzionale. Il caso di András Zs. Varga, ex giudice costituzionale divenuto giudice della Kúria nel 2020 e Presidente della stessa dal 2021 (senza mai aver ricoperto la carica di giudice ordinario), rappresenta l'esempio più evidente degli effetti istituzionali di tale riforma.

Tra le opzioni discusse si possono ad esempio considerare quelle suggerite dall'*Hungarian Helsinki Committee* (che insieme ad altre ong collabora con la Commissione europea per la costruzione del *rule of law report* annuale). Nel report del 19 ottobre 2022 dell'HHC⁵³, si consiglia di modificare le regole per la nomina e l'elezione dei giudici della Corte costituzionale prevedendo un procedimento fondato principalmente sul consenso tra partiti di governo e di opposizione. I giudici della Corte costituzionale dovrebbero essere designati da una commissione parlamentare composta secondo il principio di parità, nella quale maggioranza e opposizione possano nominare un numero uguale di membri; oppure da una commissione di esperti istituita da tale commissione parlamentare. La maggioranza parlamentare richiesta per eleggere i giudici della Corte costituzionale dovrebbe essere innalzata dagli attuali due terzi a una maggioranza qualificata dei quattro quinti. Il Presidente della Corte costituzionale dovrebbe essere eletto dagli stessi giudici costituzionali, anziché dal Parlamento. Oltre alle regole già esistenti in materia di conflitto di interessi, la legge dovrebbe prevedere anche per gli ex membri del Parlamento un periodo di raffreddamento di quattro anni prima che possano essere nominati giudici della Corte costituzionale.

Sia questa proposta, che quella tesa a passare ad un sistema misto di selezione dei giudici costituzionali, potrebbe non risolvere il problema in caso di corti supreme o consigli di giustizia a loro volta catturati. Preferibile forse il coinvolgimento di esperti internazionali nella selezione dei candidati (vedi Ucraina) oppure una rotazione a quote⁵⁴. Aumentare di molto le maggioranze parlamentari in assenza di meccanismi anti-blocco (come ad esempio la *prorogatio*, introdotta in Germania nel 2024) potrebbe rivelarsi a sua volta un *boomerang*, portando a paralisi nelle nomine o al coinvolgimento, come adesso nell'Assemblea nazionale ungherese, della vecchia maggioranza dalle cui scelte si vuole prendere le distanze. Un emendamento costituzionale *ad hoc* per destituire i giudici costituzionali in carica sulla base della giurisprudenza delle due corti europee⁵⁵, sarebbe certamente facile da portare avanti dal punto di vista procedurale (ma ci potrebbe essere il veto del Presidente, a meno di non averlo già destituito nel frattempo, con metodi giuridicamente discutibili), ma probabilmente, di nuovo, creerebbe un precedente improprio.

53

https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/HHC_Potential_milestones_RoL_Hungary_1910_2022.pdf.

⁵⁴ Secondo le proposte di T.G. Daly, *Democratic Resilience and New Wave Constitutional Design*, Demoptimism Working Paper Series, 1, 2026, January 2026, <https://www.demoptimism.org/working-paper-series>.

⁵⁵ Questa la tesi di M. Szwed, *Constitutional Reset As the Only Choice: On the Possible Reform of the Hungarian Constitutional Court*, in *VerfBlog*, 11-6-2026, che non considera appunto la posizione del capo dello Stato.

A conferma del fatto che la rimozione/sostituzione dei giudici costituzionali ungheresi non sarà una cosa facile, si può rilevare la pubblicazione di una dichiarazione di natura “difensiva” da parte del presidente della Corte Péter Polt dal titolo “The Irremovability of Judges and Constitutional Court Justices as a Fundamental Guarantee of Judicial Independence in Europe” pubblicato sul sito della Corte il 12 giugno 2026⁵⁶, dai toni e contenuti caratteristici di un *abusive constitutional review* che utilizza un *abusive constitutional borrowing*⁵⁷ in forma non più legittimante del regime ma difensiva dello stesso (ed appellandosi al diritto europeo). I giudici costituzionali avevano fatto barriera anche nell'imminenza delle elezioni parlamentari del 2022, considerando il dibattito politico allora in corso⁵⁸.

Tuttavia i segnali che provengono da altri giudici costituzionali sono di maggiore apertura nei confronti della nuova maggioranza, se si considera che 7 giudici si sono auto-ricusati da una procedura di urgenza per l'esame di un ricorso del Presidente della Repubblica presentato l'11 giugno. Quest'ultimo aveva promosso una richiesta di interpretazione astratta della LF volta a chiarire se il potere di revisione costituzionale possa essere esercitato per risolvere situazioni individuali e determinate, in particolare per incidere sulla permanenza in carica di titolari di organi costituzionali. L'udienza straordinaria fissata dal presidente della Corte non potrà tuttavia svolgersi, a seguito del ritiro di 7 giudici su 15 (la materia sarebbe destinata al Plenum che può deliberare alla presenza di almeno i 2/3 dei giudici, ossia 10)⁵⁹. La vicenda assume rilievo politico-costituzionale perché si collega all'ipotesi, ora inserita nel progetto della XVII legge di emendamento costituzionale, di determinare la cessazione anticipata del mandato del presidente Sulyok⁶⁰.

Infine, come accennato, il progetto della XVII legge di emendamento costituzionale, tocca in più punti composizione e competenze della Corte. Riguardo alla composizione, si prevede innanzitutto la modifica del comma 8 dell'art. 24 LF per riportare indietro le lancette su due punti cruciali per la composizione della Corte: l'elezione del presidente da parte dei giudici stessi e la cessazione del mandato nel giorno del compimento del settantesimo anno di età. A ciò si aggiunge la disposizione transitoria secondo cui la citata disposizione si applica anche ai giudici in carica che abbiano già compiuto 70 anni. In tal caso, il mandato cesserebbe il primo giorno del mese successivo al momento dell'entrata in vigore della diciassettesima modifica della Legge Fondamentale. Degli attuali giudici, solo 4 hanno compiuto o stanno per compiere 70 anni, tra questi vi è anche il presidente Polt.

⁵⁶ https://media.alkotmanybirosag.hu/sites/3/2026/06/elmozdithatatlansag_en.pdf.

⁵⁷ Vedi R. Dixon, D. Landau, *Abusive Judicial Review: Abusive Borrowing by and of Constitutional Courts*, in Id. (Eds), *Abusive Constitutional Borrowing*, Oxford, 2021, 81 ss.

⁵⁸ Vedi A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2022.

⁵⁹ <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/kozlemeny-a-koztarsasagi-elnok-inditvanyaval-kapcsolatban/>.

⁶⁰ <https://dailynewshungary.com/seven-judges-withdraw-president-sulyok/>.

2.5 Leggi cardinali e maggioranza dei due terzi

Infine vi è un altro aspetto da considerare all'avvio di questa transizione, che intende essere non solo di governo ma anche di sistema. Rispetto a quelli già citati, o ad altre questioni minori che pure formeranno oggetto di revisioni puntuali, ciò che ora si prende in considerazione difficilmente potrà essere modificato in termini normativi, al punto da costituire un problema teorico, impostosi nelle passate legislature, ormai divenuto quasi impossibile da risolvere.

Il riferimento è soprattutto al tema delle leggi cardinali, cioè un lungo catalogo di atti che per la loro approvazione impongono la maggioranza speciale di due terzi dei voti nell'Assemblea nazionale. Come ben noto dal diritto comparato, esiste in altri ordinamenti la categoria delle leggi organiche che risponde a simili esigenze garantiste⁶¹. Come anche noto dalla recente storia ungherese, fin dal 1989, quasi a contraltare di un sistema elettorale dai prevedibili e forti effetti maggioritari, fu individuata – insieme alla Corte costituzionale – la categoria delle leggi a due terzi, che avrebbe dovuto imporre, su un numero ristretto di argomenti, una convergenza della maggioranza politica con almeno una parte delle opposizioni. Quando, nel 2010, FIDESZ ottenne di fatto da sola – con il contributo simbolico della piccola formazione-satellite KDNP – la “supermaggioranza” di oltre due terzi dei seggi, di cui continuò ininterrottamente a disporre fino a che la stessa è diventata appannaggio di TISZA, lo scorso aprile, l'istituto delle leggi a due terzi (chiamate leggi cardinali dalla LF) è stato mantenuto e persino rafforzato, ma con un significato ben diverso da quello che l'aveva fino ad allora contraddistinto.

In effetti quella intervenuta dal 2010 è stata di fatto una mutazione genetica e tacita di un importante istituto (ma la considerazione si può estendere al novero assai ampio di cariche istituzionali elettive con la stessa maggioranza da parte dell'Assemblea nazionale). Anche sul piano comparativo e teorico⁶², ha dimostrato come il significato astratto di tutti i

⁶¹ Seppure si sia notato che in genere sia richiesta la sola maggioranza assoluta dei componenti delle assemblee, in una logica complessiva in cui la maggioranza richiesta di *default* per le leggi sia quella semplice o assoluta, mentre quorum superiori sono speciali e devono essere giustificati in maniera speciale (A. von Bogdandy, L.D. Spieker, *How To Set Aside Hungarian Cardinal Laws*, in *VerfBlog*, 18-3-2022).

⁶² A quanto è dato sapere, il primo a formulare in termini chiari una tale intuizione fu C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 34: in primo luogo l'Autore, riferendosi alle maggioranze speciali fissate in una costituzione rigida, osservò come «nel requisito una modificabilità aggravata [fosse] presente una certa garanzia di durata e stabilità». Ma subito dopo, egli aggiunse che «ovviamente garanzia e stabilità vengono meno, se un partito o una coalizione di partiti dispone delle maggioranze necessarie ed è in qualche modo nella situazione di poter fronteggiare i presupposti aggravati». Più di recente F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2017, 138, per cui «grazie all'azione dei partiti politici, e alla loro funzione di rappresentanza stabile dei diversi gruppi sociali, il concetto di maggioranza assume un significato nuovo. Non designa solo un principio, quale il principio di maggioranza, che regola l'adozione delle decisioni collettive. Esprime anche una nuova soggettività: maggioranza è allora il gruppo sociale numericamente prevalente, e anzi il partito che lo rappresenta, il quale si legittima a dirigere la politica nazionale, in ragione del maggior numero dei consensi elettorali che

quorum decisionali pubblici cambi quando il fenomeno del partito politico si innesta nei criteri di maggioranza prefigurati in precedenza, e spesso ricchi di tradizioni plurisecolari. Nel caso ungherese, il passaggio dalle leggi a due terzi del periodo 1989-2010 alle leggi cardinali, come sono state in seguito ridefinite, ha coinciso con la fine dell'epoca in cui queste leggi erano simbolo di compromesso e concordia nazionale (nei limiti del possibile), e l'inaugurazione di un'altra, in cui si è costruita una sorta di fortezza in cui la (super)maggioranza del partito FIDESZ si è asserragliata per escludere le minoranze da ogni possibilità di prendere parte a un reale confronto parlamentare pluralista – in definitiva la vera *ratio* ancora oggi sopravvissuta all'antico istituto della riserva di legge⁶³ – e soprattutto allo scopo (o per lo meno con l'effetto) di impedire a future maggioranze, non qualificate, di poter incidere su scelte incidenti su questioni anche di estremo dettaglio⁶⁴, se non al prezzo di compromessi con chi quelle scelte aveva imposto unilateralmente. Non è un caso che, se in un remoto passato il governo in carica tentò senza successo di ridurre il numero delle leggi a due terzi⁶⁵, il governo Orbán, oltre a modificare a piacimento la sua stessa Legge Fondamentale, abbia moltiplicato dal 2010 il numero delle leggi cardinali, fino all'individuazione, che è stata compiuta, di ben 38 aree sulle quali esse insistono⁶⁶ (per un numero di leggi complessivamente approvate che ne costituisce un multiplo). Pur nella forma di uno strumento che vuole apparire il più possibile garantista, nella sostanza si tratta sempre di decisioni unilaterali di un partito.

Per questo, nell'ambito di un progetto di revisione più complessivo, è stata formulata la proposta dottrinale di ridurre drasticamente la sfera di competenza delle leggi cardinali, sottraendovi materie come parte del diritto tributario, il diritto ecclesiastico, quello di famiglia, la cittadinanza, lo *status* delle minoranze etniche, limitandola a materie come il sistema elettorale o la legislazione sulla Corte costituzionale e sull'ordinamento giudiziario⁶⁷. Questo può essere sicuramente fatto, essendo pienamente conforme ai canoni del costituzionalismo democratico contemporaneo, ma non senza rilevare il paradosso che sarà la misura che d'ora in avanti consentirebbe di prendere un maggior numero di decisioni a maggioranza semplice, cioè con il sistema che rende più facile escludere le minoranze. E in ogni caso quando,

ha conquistato, da solo o in coalizione con altri gruppi sociali, rappresentati dai rispettivi partiti».

⁶³ Come noto, in dottrina italiana, l'Autore che ha più insistito sulla valenza residuale, democratico-partecipativa, della riserva di legge – una volta venuta meno quella garantista, con cui la disciplina soprattutto di libertà e proprietà, tramite la legge parlamentare, era stata sottratta alla corona e al suo esecutivo nella monarchia limitata – è S. Fois, in particolare in *La riserva di legge: lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, 294 ss. Per considerazioni critiche, *ex multis*, F. Sorrentino, R. Balduzzi, *La riserva di legge* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, LX, Milano, 1989, 1214 ss.

⁶⁴ Commissione di Venezia, Parere 621/2011, CD-AD(2011)016.

⁶⁵ A. Arato, Z. Miklósi, *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*, in L.E. Miller, L. Aucoin (Eds), *Framing the State in Times of Transition*, Washington, 2010, 350, 366.

⁶⁶ P. Sonnevend, *Constitutional Repair! Mapping the Context, Needs and Limits of Rebuilding Constitutional Democracy in Hungary*, cit.

⁶⁷ *Ibidem*.

correttamente, si mette in rilievo che il problema di fondo di questa nuova legislatura e maggioranza coincide con il fatto che due terzi dei seggi non sono di per sé sufficienti a risolvere la questione di una più profonda e complessiva legittimazione, bisognerebbe anche prendere atto di questo⁶⁸: certo un futuro indirizzo di politica costituzionale, se non addirittura un processo costituente – sia pure entro forme costituite – dovranno essere ispirati a una maggiore partecipazione e coinvolgimento anche a livello sociale (eventualmente referendario ma non solo)⁶⁹, come si dirà tra breve. Ma ciò che conta nella situazione attuale, da questo punto di vista rimasta identica a quella dominante negli ultimi sedici anni, è che la maggioranza alta e qualificata dei due terzi coincide con la volontà schiacciante di un partito, ne viene incorporata⁷⁰. Per questo tipo di problema esistono allora due sole soluzioni: quella di elevare ulteriormente i quorum decisionali quando si verifica che questo sia il caso, realizzando un sistema di quorum mobili o cangianti⁷¹ o quello di modificare il sistema elettorale in modo da attenuare la sua quota o i suoi effetti maggioritari. La prima soluzione appare ingegnosa ma rischia di dimostrarsi a tal punto artificiosa e arbitraria, per il fatto di legare criteri decisionali astratti e prefissati a un dato mutevole anche in corso d'opera come quello partitico, da essere quasi impraticabile. La seconda è sicuramente più ragionevole, anche se dovrà comunque sempre fare i conti con il sistema partitico, in cui la schiacciante prevalenza di un singolo partito, anche in termini di voti, non va data per scontata.

Ancora una volta si prende nota che il progetto di XVII emendamento – art. 8 – circoscrive notevolmente la sfera delle materie che possono formare oggetto di legge cardinale, limitandole al diritto di voto, al procedimento elettorale, all'elezione dei parlamentari, allo *status* giuridico e all'elezione del Presidente della Repubblica, alle norme organizzative sulla Corte costituzionale, all'amministrazione dei tribunali, allo *status* giuridico e alla retribuzione dei giudici, alla Procura, alle norme generali sull'autogoverno territoriale. Si aggiungono a queste materie, tuttavia, lo *status* giuridico e le competenze dell'Ufficio nazionale per il recupero e la protezione del patrimonio. Ci si potrebbe interrogare sul perché riservare a tale disciplina un'istituzione peculiare come quest'ultima. Forse, trattandosi di recuperare patrimonio di cui vi sarebbe stata indebita appropriazione nel corso del quindicennio precedente, si pensa di sottrarre tale recupero alla volontà di una futura maggioranza (semplice).

⁶⁸ T. Drinóczi, *Two-Thirds Majority is Essential but Not Enough: EU Law, Constitutional Identity, and Procedural Legitimacy in Hungary's Reconstruction*, in *VerfBlog*, 13-4-2026.

⁶⁹ *Ex multis* e in maniera magistrale, anche per la conoscenza approfondita del caso ungherese, A. Arato, *Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy*, Oxford, 2016.

⁷⁰ Z. Pozsár-Szentmiklósy, *Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary*, in 58 (3) *Hungarian Journal of Legal Studies*, 281, 287 (2017).

⁷¹ V. Kazai, *The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies. Lessons from Hungary*, in (23) *Jus Politicum*, 252 ss (2019).

3. Gli sviluppi costituzionali ungheresi e le trasformazioni “di sistema”: qualche riflessione finale sui percorsi del costituzionalismo

3.1 Frontsliding versus backsliding

Ciò che rende il caso ungherese particolarmente interessante è il suo valore euristico per l'analisi delle trasformazioni contemporanee del costituzionalismo, sebbene risulti difficile ricondurre le dinamiche del suo ordinamento a categorie dottrinali consolidate. Il regime costruito da Orbán — da lui stesso definito “democrazia illiberale”, ma in realtà fondato su una più ampia e coerente visione socio-economica di impronta nazionalista, il Sistema di cooperazione nazionale — sfugge tanto alla nozione di democrazia costituzionale quanto a quella di regime autoritario in senso tradizionale. Questa ambiguità non è casuale, ma costituisce il risultato di una strategia deliberata di manipolazione dall'interno dell'ordine costituzionale.

Negli ultimi sedici anni, l'Ungheria si è configurata come un vero e proprio laboratorio di trasformazione del costituzionalismo liberal-democratico, mostrando come gli strumenti formali della legalità costituzionale possano essere impiegati per ridefinirne progressivamente presupposti, limiti e garanzie. La traiettoria seguita non è stata quella, più lineare, della sospensione delle garanzie costituzionali, ma piuttosto quella della loro sistematica rifunzionalizzazione in senso illiberale: costituzione e istituzioni sono state utilizzate come strumenti di consolidamento del potere, in un processo che la dottrina ha opportunamente qualificato come *abusive constitutionalism*⁷². Ne è derivato un assetto che conserva le forme del costituzionalismo, svuotandone tuttavia la sostanza.

Non sorprende, allora, che i tentativi di definizione del regime orbániano si siano attestati su categorie essenzialmente “in negativo”: esso non è più riconosciuto come una democrazia costituzionale, ma al contempo si registra una diffusa riluttanza a ricondurlo alle formule di “democrazia illiberale” o di “costituzionalismo illiberale”, considerate intrinsecamente aporetiche⁷³. In questa linea si colloca anche il Parlamento europeo che, nella risoluzione del 15 settembre 2022 adottata nell'ambito della procedura ex art. 7, par. 1, TUE (2018/0902R(NLE)), prende atto dell'emergere di un consenso crescente tra gli esperti nel ritenere che l'Ungheria non possa più essere qualificata come una democrazia⁷⁴.

⁷² D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in 47 (1) *UC Davis Law Review*, 189-260 (2013).

⁷³ Anche se il riferimento al “costituzionalismo illiberale” è stato da taluni accettato con riferimento alla stabilità degli ordinamenti ungherese e polacco (cosa che oggi, alla luce del pacifico cambio elettorale, rende ancor più difficili le categorizzazioni). Vedi T. Drinóczi, A. Bień-Kacała, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in 20 (8) *German Law Journal*, 1140-1166 (2019).

⁷⁴ [https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2018/0902R\(NLE\)](https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2018/0902R(NLE)). Il PE rinvia al *V-Dem Democracy Index* dell'Università di Gothenburg (fin dal 2019 ha definito l'Ungheria come il primo Stato membro autoritario dell'UE), al *Freedom House Nations in Transit Report* (dal 2020

Questa incertezza categoriale si riflette inevitabilmente anche nell'analisi della fase successiva alle elezioni parlamentari del 12 aprile 2026. Tale passaggio difficilmente può essere interpretato nei termini di un *regime change*, almeno se assunto come parametro il modello paradigmatico della transizione del 1989-1990. Anche se parte della dottrina e del dibattito pubblico recupera, in chiave selettiva, categorie proprie di quella stagione, come quella della giustizia di transizione, impiegata soprattutto in relazione ai fenomeni di corruzione e ai processi di esternalizzazione a favore di soggetti privati della gestione di beni pubblici⁷⁵. Dalla fretta “feroce” con cui la nuova maggioranza di TISZA sta procedendo a fare piazza pulita del passato e dei suoi protagonisti — trattati alla stregua di mafiosi — emerge tuttavia uno scenario da *redde rationem*. Tale accelerazione è in parte giustificata dall'urgenza di adempiere alle *milestones* europee necessarie allo sblocco dei fondi, in particolare di quelli del RRF, per i quali è previsto un termine di adempimento al 30 agosto 2026⁷⁶.

La dottrina sul cambiamento costituzionale ungherese non è — e, allo stato, non potrebbe essere — particolarmente significativa, nonostante l'abbondanza di commenti, soprattutto in forma di blog⁷⁷. Le incognite sono ancora numerose e appare evidente come la “nuova” maggioranza sia composta in larga parte da figure provenienti dall'*establishment* orbániano, incluso l'attuale Primo Ministro.

Diversamente, esiste una letteratura già piuttosto ampia sul cambiamento democratico avviato in Polonia a seguito delle elezioni parlamentari dell'ottobre 2023, così come una considerevole produzione documentale delle istituzioni europee che elenca e analizza le criticità del sistema ungherese⁷⁸. Tuttavia, tale materiale risulta solo parzialmente utile

“hybrid regime” e non più “semi-consolidated democracy”), all'*Economist Intelligence Unit's Democracy Index* (che definisce l'Ungheria “flawed democracy”).

⁷⁵ A. Jakab, *Transitional Justice after Hybrid Regimes in Europe*, in *VerfBlog*, 12-5-2026.

⁷⁶ Un gruppo di studiosi ha pubblicato un appello, aperto ad adesioni, nel quale si ritiene legittima la rimozione *ex lege* degli esponenti del precedente “regime” ma si chiede contemporaneamente alla nuova leadership di non abusare della propria maggioranza: «La maggioranza dei due terzi può garantire, attraverso mezzi giuridici autolimitanti, che i cambiamenti di personale auspicati promuovano il ripristino dello stato di diritto democratico.... Dall'altro lato, è consigliabile adoperarsi affinché gli urgenti cambiamenti di personale non comportino modifiche sconsiderate alla struttura e ai poteri dello Stato. Una struttura stabile può essere ben definita attraverso un processo costituzionale completo, non con interventi straordinari imposti dalla situazione particolare. In terzo luogo, i cambiamenti di personale autolimitanti possono rappresentare i primi passi verso il ripristino dei controlli e contrappesi, a condizione che la selezione dei nuovi leader pubblici avvenga tramite una procedura pubblica, con il coinvolgimento di organismi professionalmente riconosciuti e tenendo conto degli aspetti etici»: *Public Law Scholars: Open Letter to the Hungarian Parliament on the Replacement of Certain Public Office-Holders*, in *VerfBlog*, 23-6-2026.

⁷⁷ Sul punto, risultano particolarmente utili il dibattito ospitato da *Verfassungsblog.de*, *On Law and Politics in the Hungarian Transition*, e il progetto di G. T. Daly, *Constitutional Repair in Hungary*, entrambi dedicati ai problemi della rigenerazione costituzionale ungherese.

⁷⁸ Tra i documenti più recenti: *European Parliament resolution of 25 November 2025 on the proposal for a Council decision determining, 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*

ai fini della riflessione sui metodi del cambiamento costituzionale. Ciò sia perché la comparazione tra Polonia e Ungheria presenta profili di evidente forzatura, sia perché l'ipotesi di una vittoria di un fronte anti-Orbán – e di una maggioranza anti-FIDESZ costruita attraverso strumenti modellati dallo stesso FIDESZ – non era stata realisticamente prevista fino a poche settimane prima delle elezioni.

Riguardo al problema metodologico, ci si deve innanzitutto chiedere se si possa ripristinare la democrazia usando gli stessi metodi spregiudicati con cui essa è stata erosa. Nel 2022 ci eravamo chiesti la stessa cosa⁷⁹ ma allora la prospettiva era diversa: nell'imminenza delle elezioni politiche si presumeva, nella migliore delle ipotesi, una vittoria di stretta misura (senza i due terzi) di una opposizione molto diversificata e divisa. Il successo di queste forze è stato verosimilmente compromesso dall'invasione russa dell'Ucraina, in un contesto di forte incertezza geopolitica. Allora si erano messe insieme tutte le opposizioni, cosa che da un lato ha rappresentato un fattore di debolezza (anche perché la legge elettorale era stata cambiata ad arte per danneggiare le forze minori⁸⁰) ma dall'altro era un tentativo di pluralismo organizzato. Ora la situazione è molto diversa, poiché sono rappresentati in parlamento solo la destra moderata e la destra estrema.

Ciò nondimeno, quelle riflessioni – così come le analisi più recenti sul caso polacco, la cui tenuta resta peraltro incerta in vista dei futuri appuntamenti elettorali – conservano un indubbio interesse. Esse consentono infatti di cogliere alcune dinamiche strutturali del costituzionalismo contemporaneo e, in particolare, la tendenza all'oscillazione e alla precarietà.

which the Union is founded (2018/0902R(NLE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2026/1727/oj/eng/pdf> . Vedi anche i report nell'ambito del semestre europeo e quelli del Comitato Helsinki ungherese *Flash report on the Article 7 procedure News Our reports and analyses Rule of law*, 9-6-2026, <https://helsinki.hu/en/flash-report-on-the-article-7-procedure/>.

⁷⁹ Vedi in particolare il dibattito su *Verfassungsblog.de* sul “restoring constitutionalism” tra il luglio 2021 e il marzo 2022: <https://verfassungsblog.de/category/debates/restoring-constitutionalism/>. Vedi anche A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, cit.

⁸⁰ In particolare, le modifiche del 2020 hanno introdotto criteri più restrittivi per l'accesso alla componente proporzionale, richiedendo la presentazione simultanea di almeno 71 candidati in collegi uninominali, distribuiti in almeno 14 delle 19 contee oltre che nella capitale, a fronte del precedente requisito di 27 candidati in 9 contee più Budapest. Sebbene tale intervento sia stato giustificato con l'esigenza di contrastare il fenomeno dei cosiddetti “partiti fittizi”, costituiti al fine di accedere indebitamente ai finanziamenti pubblici per la campagna elettorale, esso può nondimeno essere letto come un irrigidimento delle condizioni di accesso alla competizione, suscettibile di incidere negativamente sul grado di pluralismo politico. Per un approfondimento su queste modifiche ed una ricostruzione accurata delle precedenti distorsioni del sistema elettorale si rinvia al parere congiunto dell'OSCE-ODHIR e della Commissione di Venezia del 18 ottobre 2021: *Hungary. Joint Opinion on the 2020 amendments to electoral legislation*. Approved by the Council for Democratic Elections at its 72nd meeting (Venice and online, 14 October 2021) and adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session, <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/a/5/502029.pdf>.

Per quanto riguarda il dibattito sviluppatosi all'indomani della svolta polacca seguita alle elezioni del 2023, parte della dottrina ha di recente proposto, con approccio interdisciplinare, la categoria di *democratic frontsliding*, quale contraltare rispetto ad un precedente *democratic backsliding*⁸¹. L'intento è quello di affinare la lettura del *continuum* tra democrazia e autocrazia, distinguendo la democratizzazione intesa come transizione da un regime autoritario, che non ha mai conosciuto forme democratiche, da quei processi che, invece, si configurano come trasformazioni interne a sistemi già democratici, ma successivamente "degenerati". La ricostruzione degli assetti di partenza, esercizio particolarmente utile al fine di articolare meglio le tipologie dei sistemi costituzionali, pur apprezzabile nel suo sforzo di distinzione, sembra alquanto contorta. Sulla base di tale configurazione delle variabili, si suggerisce di affrontare le *autocratic enclaves*, presenti proprio perché non si tratta di un vero e proprio cambiamento di regime, attraverso comportamenti affini a quelli della disobbedienza civile (*restorative disobedience*). È proprio questo passaggio a risultare problematico. Le soluzioni prospettate, infatti, appaiono in larga misura sganciate dalle dinamiche politico-istituzionali concrete e rischiano di tradursi in formule astratte, più che in strumenti interpretativi effettivamente operativi. Senza una conoscenza approfondita degli sviluppi storici e politici di un paese, categorie apparentemente sofisticate finiscono per assumere un carattere stereotipato e, in ultima analisi, poco persuasivo — non diversamente da alcune "ricette" talora offerte in sede internazionale, ad esempio dalla Commissione di Venezia, la cui capacità di comprensione risulta inevitabilmente condizionata dalla brevità e dalla natura episodica delle sue missioni⁸².

Nel caso ungherese infatti — così come in quello polacco — non è possibile prescindere dal peso delle radici storiche del nazionalismo, né dalla specifica evoluzione del ciclo politico successivo al 1989⁸³. Ogni ipotesi di *constitutional repair* deve misurarsi con il modo in cui il potere è stato progressivamente occupato, trasformato ed ideologicamente giustificato. In questa prospettiva, l'analogia più promettente non appare quella di una semplice restaurazione dell'ordine costituzionale precedente, bensì quella di una nuova "tavola rotonda": non una replica del 1989, ma il suo equivalente funzionale, capace di tradurre una vittoria elettorale in un processo di rifondazione democratica effettivamente condiviso.

⁸¹ Si tratta del lavoro collettivo di C. Hillion, T. Pavone, A. Scherz, *Democratic frontsliding in the European Union: the problem of autocratic enclaves and the case for restorative disobedience*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2 (2026) che, sulla scia del lavoro di T. Ginsburg, A.Z. Huq, *The Pragmatics of Democratic "Front-Sliding"*, in 36 (4) *Ethics & International Affairs*, 437-453 (2022), così definiscono il concetto: «the piecemeal restoration of liberal democratic institutions and practices after a period of democratic backsliding».

⁸² K.L. Scheppele, *Blinded by Legality: The Venice Commission's Change of Heart on Restoring the Rule of Law in Poland*, in *VerfBlog*, 23-12-23.

⁸³ Per queste indispensabili ricostruzioni di contesto si rinvia a D. Stasi, C. Carpinelli (cur.), *Democrazie svuotate. Polonia, Ungheria, Ucraina e Russia tra democrazia, autoritarismo e nazionalpopulismo*, Milano, 2026.

Più convincenti appaiono, invece, le proposte di Daly, che ristrutturata la tassonomia del *democratic decay* spostando l'attenzione verso le categorie di *democratic repair* e *resilience*. Nel delineare questo nuovo paradigma, l'Autore individua diverse tipologie di "transizione costituzionale": le transizioni classiche dall'autoritarismo alla democrazia, le trasformazioni incisive all'interno di democrazie consolidate, i processi di *constitutional repair* che intervengono dopo fenomeni di *democratic backsliding*⁸⁴. Il valore analitico di questo approccio risiede nella presunzione di applicabilità a diverse aree del mondo, cosa che, purtroppo, ne costituisce anche il limite. Più di recente Daly ha proposto di evitare il ricorso a modifiche costituzionali formali, spesso difficili da perseguire e che rischiano di produrre mutamenti di facciata, e di potenziare istituzioni di garanzia e forme di contrappeso capaci di veicolare una nuova costituzione "materiale"⁸⁵.

Per quanto riguarda la posizione dei costituzionalisti ungheresi nel dibattito successivo alla vittoria di TISZA, questi — insieme a studiosi di altri paesi, tra cui la Polonia — hanno prospettato differenti strategie per evitare che il riequilibrio delle istituzioni venga percepito come una forma di *spoils system* inverso. Una prima linea argomentativa insiste sulla possibilità di fare leva sull'applicazione diretta del diritto dell'Unione europea, secondo un'impostazione da tempo sostenuta, pur con accenti diversi, da autori come Scheppele, von Bogdandy e Pech⁸⁶. Tuttavia, rispetto al caso polacco, in quello ungherese sembra esserci una difficoltà ulteriore: su molte delle questioni oggi centrali mancano pronunce della Corte di Giustizia altrettanto specifiche, capaci di offrire una base giuridica immediatamente fruibile (ad esempio, sulla ricostituzione di un controllo di costituzionalità effettivo). In questa prospettiva, assumono allora particolare rilievo altri documenti europei: i pareri della Commissione di Venezia, i *Rule of Law Reports* della Commissione europea e le condizioni poste nell'ambito dei programmi finanziari dell'Unione⁸⁷. Tali strumenti non risolvono da soli il

⁸⁴ T.G. Daly, *Constitutional Repair: A Comparative Theory*, 73(1) *Am. J. Comp. L.*, 1-48 (2025).

⁸⁵ Vedi T.G. Daly, *Democratic Resilience and New Wave Constitutional Design*, Demoptimism Working Paper Series, 1, 2026, <https://www.demoptimism.org/working-paper-series>.

⁸⁶ Vedi K.L. Scheppele, *Restoring Democracy Through International Law*, in 39 (4) *American University International Law Review*, 587-679 (2024). Si rinvia, in generale, ai saggi pubblicati in M. Bobek, A. Bodnar, A. von Bogdandy, P. Sonnevend (Eds), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Baden-Baden, 2023. La Scheppele di recente ha addirittura proposto il diritto europeo come costituzione provvisoria per l'Ungheria, vedi K.L. Scheppele, *Hungary's European Rebirth: Using European Law as Hungary's Interim Constitution*, in *VerfBlog*, 21-5-2026. Vedi ancora L. Pech, *The use, misuse and non-use of the EU's rule of law toolbox*, DI Working Papers, 34, 2025.

⁸⁷ Oltre alle relazioni annuali sullo stato di diritto, l'Ungheria riceve ogni anno anche raccomandazioni nell'ambito del Semestre europeo. Inoltre, è il primo Stato membro a essere soggetto al regolamento sulla condizionalità ed è l'unico nei cui confronti è ancora pendente una procedura ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE. Inoltre, l'Ungheria è stata destinataria di importanti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nel 2012 e nel 2021, in materia di indipendenza della magistratura

problema, ma contribuiscono a definire il perimetro entro cui una nuova maggioranza costituzionale potrebbe intervenire senza riprodurre le pratiche abusive del passato.

Altre proposte si collocano su un terreno più delicato. Si pensi, ad esempio, alle ipotesi relative alla posizione del capo dello Stato, fondate sulla possibile dichiarazione di decadenza o di impedimento (di cui si è parlato nei paragrafi precedenti), oppure alle soluzioni riguardanti la Corte costituzionale. In questo secondo ambito è particolarmente interessante la proposta di ripristinare il limite di età di settant'anni per i giudici costituzionali, abolito nella fase orbániana, come misura idonea a favorire un ricambio senza ricorrere a una rimozione generalizzata dei giudici in carica⁸⁸ e che è ora contenuta nel progetto del XVII emendamento costituzionale. La stessa dottrina ha però sottolineato che una simile soluzione dovrebbe essere costruita con adeguate garanzie di proporzionalità, proprio per non apparire come una forma mascherata di *court-packing* (mentre il progetto menzionato applica il limite anche ai giudici in carica).

Infine, una parte del dibattito richiama gli strumenti della *transitional justice* e, nei casi più gravi, della responsabilità penale individuale⁸⁹. Anche qui, tuttavia, la questione decisiva resta quella del metodo: distinguere tra responsabilità personali accertate secondo procedure imparziali e sostituzione politica degli apparati. È su questa linea di confine che si gioca la credibilità del processo di ricostruzione costituzionale ungherese.

3.2 Il cambiamento costituzionale e la sua “sistematizzazione”

Il nuovo percorso costituzionale e democratico ungherese è solo agli inizi e la sua analisi dipenderà da diverse variabili che non si possono analizzare in questa sede. Tuttavia, riflettere sulla questione dei meccanismi e delle tutele è cruciale per scongiurare nuove forme di degradazione della democrazia costituzionale, in questo paese come in altri⁹⁰.

(<https://www.ourruleoflaw.eu/our-democracy-report-publication>). Per una ricostruzione didascalica delle azioni orbániane e delle reazioni europee vedi S. Fella, *Hungary: Viktor Orbán's Government and European reaction*, Commons Library Research Briefing, 6-4-2022, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9516/CBP-9516.pdf>. Sulla necessità di tenere in considerazione i pareri della Commissione di Venezia emessi in passato proprio con riferimento all'Ungheria vedi A. Nußberger, *Hungary and the Venice Commission: The Value of Advice Given by an Unwelcome Friend in the Past*, in *VerfBlog*, 18-6-2026.

⁸⁸ Sulla proposta di ripristino del limite dei 70 anni per i giudici costituzionali vedi P. Sonnevend, *Constitutional Repair!: Mapping the Context, Needs and Limits of Rebuilding Constitutional Democracy in Hungary*, cit.

⁸⁹ Vedi G. A. Tóth, *Constitutional Change, Transitional Justice and the Recovery of Public Assets*, Friderikusz Podcast, May 2026; A. Jakab, *Transitional Justice after Hybrid Regimes in Europe*, in *VerfBlog*, 12-5-2026.

⁹⁰ Il dibattito sull'indebolimento della democrazia costituzionale è alquanto ricco, anche se per lo più sviluppatasi a causa del degrado statunitense. Nella più recente letteratura italiana vedi G. Azzariti, *Stato costituzionale e dinamiche della democrazia*, in *costituzionalismo.it*, 1-4-2026; S. Civitarese Matteucci, *La crisi della democrazia come crisi di legittimazione del diritto pubblico*, in *costituzionalismo.it*, 29-5-2026; AA.VV., *Crisi della*

Per evitare comportamenti da *revenge constitutionalism* come quelli attuati dal regime orbániano nei confronti dei governi socialisti precedenti, il ripristino ungherese non può essere ridotto alla sola sostituzione del personale politico. La questione decisiva riguarda il comportamento dei funzionari e degli attori costituzionali collocati nei gangli dello Stato durante il lungo ciclo orbániano che potrebbero essere delle *enclaves* autoritarie funzionanti da fattore di impedimento del cambiamento (come avviene in Polonia, dove peraltro il risultato elettorale è stato di ampiezza molto diversa): Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Kuria, procure, autorità indipendenti, apparato amministrativo, *media* pubblici. La loro condotta dipenderà anche da una variabile eminentemente politica, e cioè dalla percezione della possibilità di un ritorno futuro del FIDESZ al governo. Dove tale aspettativa resti alta, è verosimile attendersi resistenze, ostruzionismi e una fedeltà ritardata al nuovo indirizzo politico (è quello che avviene appunto in Polonia); dove invece l'alternanza appaia solida, potranno prevalere adattamento e riallineamento. A giudicare da quando sta accadendo in questi primi mesi, la situazione è opaca.

Nella fase iniziale occorre navigare con il testo costituzionale vigente, senza trasformare la transizione in una nuova stagione di arbitrio⁹¹. Ma la Legge Fondamentale del 2011, nella sua versione successiva alle 15 leggi di emendamento costituzionale volute dal FIDESZ, ha assunto un carattere totalmente identitario e divisivo. Per questa ragione essa appare difficilmente difendibile come cornice comune e neutrale: non è più soltanto la costituzione dell'Ungheria, ma anche il manifesto costituzionale di una lunga egemonia politica. Di conseguenza una nuova costituzione appare necessaria: il nuovo governo ha la consapevolezza di questa necessità, lo ha detto più volte e lo ha apertamente previsto nel progetto del XVII emendamento costituzionale. Esiste altresì la consapevolezza del fatto che il processo costituente non dovrebbe essere monopolizzato dalla nuova maggioranza parlamentare. Anche una maggioranza dei due terzi, per quanto politicamente poderosa, non esaurisce da sola il pluralismo del paese; e tanto meno lo esaurisce in un sistema politico che, all'uscita dall'era Orbán, appare ancora segnato da una forte polarizzazione e da un indebolimento delle culture progressiste e centriste. Il voto del 12 aprile ha certamente avuto un valore costituente in quanto ha interrotto una traiettoria di cattura dello Stato e ha restituito al corpo elettorale la possibilità di scegliere (anche questo è stato più volte sostenuto da Magyar). Ma questo non basta ancora a fondare, da solo, una costituzione nuova e durevole. Occorre una legittimazione popolare ulteriore, costruita attraverso procedure aperte, pluraliste e verificabili che la nuova maggioranza sembra voler seguire solo in apparenza.

Quanto al contenuto, la nuova costituzione dovrebbe muoversi in tre direzioni: de-ideologizzare il testo costituzionale, sottraendolo alla funzione

democrazia costituzionale e dello Stato di diritto. In occasione dei trent'anni di "Diritto pubblico" – Dibattito, in *Diritto pubblico*, 2025, 3, 779 ss.

⁹¹ B. Zeller, *The Case for Constitutional Disobedience: Political and Legal Considerations in Light of Hungary's Constitutional Moment*, in *VerfBlog*, 14-4-2026, parla di interpretazione della LF vigente in maniera apparentemente contraria alla sua lettera ma non al suo spirito.

di manifesto identitario di una parte; irrigidire davvero il testo, introducendo limiti più netti alla revisione, garanzie più robuste per i diritti e clausole di salvaguardia contro future concentrazioni di potere; ricostruire le condizioni della competizione democratica, intervenendo anche sulla legislazione elettorale, benché questo sia il terreno politicamente più insidioso, proprio perché la nuova forza vincitrice ha beneficiato di quella stessa architettura.

La fuoriuscita dall'esperienza orbániana non dovrebbe tradursi in una mera inversione dei rapporti di forza, né in una replica speculare delle tecniche impiegate per consolidare il precedente sistema di potere. Per segnare una reale cesura con quel modello, il nuovo corso dovrebbe fondarsi su procedure capaci di ricostruire, anziché consumare ulteriormente, la legittimazione delle istituzioni. Una strategia diversa difficilmente sarebbe compatibile con i principi affermati dalle istituzioni europee in materia di stato di diritto, indipendenza degli organi di controllo e limiti allo *spoils system*. In questo quadro, anche l'ipotesi di un'applicazione selettiva della costituzione vigente dovrebbe essere valutata con estrema cautela perché rischierebbe di riprodurre, in forma speculare, la logica del potere costituente permanente che ha caratterizzato l'esperienza orbániana. Più difendibile appare, invece, un percorso fondato su interventi circoscritti, necessari e immediatamente garantistici: riattivare i contrappesi istituzionali, restituire imparzialità all'amministrazione, sottrarre i *media* pubblici alla funzione propagandistica e ricostruire spazi effettivi di autonomia per la giurisdizione e per gli organi di controllo. Resta, sullo sfondo, un dato più profondo: nell'Ungheria post-1989 è mancata, fino ad oggi, una costituzione realmente consensuale, approvata attraverso un processo inclusivo e sostenuta da una significativa partecipazione popolare. Per questa ragione, il superamento dell'assetto edificato da FIDESZ non può ridursi a una sostituzione di maggioranza, ma dovrebbe mirare alla ricostruzione di una legittimazione costituzionale più ampia e condivisa.

Riflettere su quali sono i passaggi da intraprendere e quali le priorità è importante per almeno due ragioni. La prima emerge dal confronto col caso polacco, che mostra come il processo di recupero democratico possa rimanere esposto a nuove ricadute illiberali, soprattutto quando la precedente élite politica non è stata realmente estromessa dal gioco istituzionale. In questa prospettiva, la comparazione con la Polonia è utile ma va usata con cautela (i due paesi differiscono per profondità della costituzionalizzazione del progetto illiberale, configurazione del sistema partitico e grado di pluralismo residuo). La seconda è di carattere più generale: il ripristino della democrazia dopo una fase di *democratic decay* si rivela spesso più complesso della transizione da un regime autoritario in senso stretto, proprio perché le istituzioni formali continuano a esistere, ma risultano svuotate, deformate o piegate a logiche di parte. Inoltre, se riletti alla luce degli sviluppi successivi al 2023, per la Polonia, e al 2026, per l'Ungheria, tali fenomeni sembrano assumere una diversa fisionomia, al punto da incidere retrospettivamente sul giudizio complessivo che se ne può formulare.

Da qui deriva un ulteriore profilo di riflessione: la necessità di rivitalizzare le procedure democratiche non soltanto nei momenti percepiti come eccezionali o decisivi dagli elettori, ma anche nella gestione ordinaria della vita pubblica. In questa prospettiva, il ricorso a strumenti di deliberazione cittadina, partecipazione civica e coinvolgimento della società

civile è ormai frequentemente indicato, anche dalle istituzioni europee, come una componente essenziale dei processi di ricostruzione democratica. Sotto questo profilo, l'Ungheria non parte da zero. Il suo ordinamento conosce già, almeno sul piano formale, meccanismi di partecipazione pubblica alla preparazione delle leggi. La legge CXXXI del 2010 disciplina la partecipazione pubblica al procedimento di elaborazione normativa, mentre lo stesso Parlamento presenta il procedimento legislativo come un processo soggetto a pubblicità e monitoraggio (in questa legislatura si è costituita anche una apposita commissione parlamentare sulla partecipazione sociale). Tuttavia, questi strumenti sono stati progressivamente svuotati⁹², soprattutto a partire dal 2020, in seguito alla proclamazione e alla reiterazione di diversi stati di emergenza o di eccezione, che hanno ulteriormente indebolito il ruolo del Parlamento e compresso gli spazi ordinari del confronto democratico.

Tali meccanismi, da soli, non sarebbero sufficienti a fondare un autentico processo costituente o di ricostruzione costituzionale. Potrebbero però costituire una base minima da recuperare e rafforzare. In questa chiave, anche il ricorso a forme di consultazione popolare potrebbe essere ripensato, purché non venga ridotto a una investitura plebiscitaria della nuova maggioranza. Ciò rende più plausibile il ricorso a strumenti alternativi di partecipazione, come consultazioni pubbliche, assemblee deliberative, audizioni territoriali o altri meccanismi di coinvolgimento civico. Anche questi strumenti, però, dovrebbero essere maneggiati con cautela: la consultazione popolare appartiene alla tradizione istituzionale ungherese, ma è stata fortemente screditata dall'uso plebiscitario e strumentale che ne ha fatto FIDESZ⁹³. Al tempo stesso, essa non può essere abbandonata del tutto, anche perché TISZA vi ha fatto ricorso, in forme diverse, nella fase di elaborazione del proprio programma elettorale⁹⁴.

Al momento, tuttavia, la consultazione pubblica sui progetti di legge o di emendamento costituzionale appare ridotta a poco più di una formalità. Emblematico, in tal senso, è il termine di soli cinque giorni previsto per un progetto di emendamento particolarmente complesso — il XVII — tale da poter essere qualificato, per ampiezza e portata, come una sorta di costituzione provvisoria. Viene tuttavia promessa un'ampia consultazione sul futuro progetto di nuova costituzione, accompagnata, inoltre, da un referendum popolare, istituto che allo stato non è previsto dall'attuale Legge Fondamentale. Più in generale, la nuova maggioranza sembra muoversi lungo una traiettoria di marcata accelerazione legislativa: in alcuni casi mediante il ricorso a vere e proprie procedure *fast-track*, in altri attraverso un calendario parlamentare estremamente compresso e la presentazione di iniziative prive di un'adeguata consultazione pubblica o professionale. Tale

⁹² Vedi Hungarian Helsinki Committee, *Deficiencies of the Law-Making Process in Hungary*, 15-8-2025, <https://helsinki.hu/en/deficiencies-of-the-law-making-process-in-hungary/>.

⁹³ Vedi A. Di Gregorio, *Strumenti ed esperienze di "citizens' engagement" in ottica comparata: potenzialità e prospettive per il rinnovamento della democrazia rappresentativa e per la difesa dello stato di diritto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2024, 3, 1, 36-41.

⁹⁴ Vedi S. Sinagra, *Quali proposte per l'Ungheria? Una sintetica analisi del programma elettorale di TISZA*, in www.nad.it, 3-6-2026.

rapidità può essere in parte spiegata dall'urgenza di adempiere alle condizioni poste a livello europeo per lo sblocco dei fondi; al tempo stesso, essa solleva interrogativi sulla qualità deliberativa del processo di transizione e sulla sua compatibilità con le esigenze proprie dello stato di diritto. La questione centrale, dunque, non è soltanto se coinvolgere il corpo elettorale, ma come farlo. La partecipazione può contribuire alla ricostruzione democratica solo se è inserita in un procedimento trasparente, pluralistico e controllabile; al contrario, se viene utilizzata come semplice ratifica politica, rischia di riprodurre alcune delle stesse distorsioni che il nuovo corso dovrebbe superare.

In definitiva, il ripristino della democrazia in Ungheria non dovrebbe assumere la forma di una vendetta, ma di una riparazione costituzionale: legalità nella transizione, riforme immediate ma contenute, processo costituente entro la fine della legislatura, partecipazione pubblica effettiva, nuova costituzione più rigida e meno identitaria. Solo così il 12 aprile 2026 potrà essere ricordato non come l'inizio di una nuova egemonia, ma come il momento in cui l'Ungheria ha ricominciato a darsi, davvero, una costituzione democratica.

Angela Di Gregorio

Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici

Università degli Studi di Milano

angela.digregorio@unimi.it

Jan Sawicki,

Dipartimento di Scienze Politiche

Università di Pisa

jan_sawicki@yahoo.it