

# Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese

di *Gianmaria Milani*

**Abstract: The Parliament and the Parliamentary System in the Illiberal Democracy: the Hungarian Experience** – During the last decade, several studies have been conducted in order to define the elements and processes characterizing the diffusion of illiberal democracies. Most of these studies show the transformations that involve the system of constitutional guarantees. The purpose of this paper is to focus on the other side of the coin, the one related to the representative institutions, and in particular to the parliamentary assemblies, in order to analyse if, and eventually how, the spread of the illiberal democracy model, which has already compromised the guarantees typical of the constitutional form of State, can also affect the structures and functions of the representative institutions.

**Summary:** 1. La diffusione delle democrazie illiberali in Europa 2. Democrazie illiberali, parlamento e parlamentarismo – 3. Un caso di studio: l'Ungheria – 4. Il Parlamento della democrazia illiberale ungherese – 4.1 Sistema elettorale e referendum – 4.2 La funzione di indirizzo e controllo – 4.3 La funzione legislativa – 4.4 Parlamento e giustizia costituzionale – 5. Quanto democratiche sono le democrazie illiberali?

2833

---

**Keywords:** Hungary, Parliament, Parliamentarism, Illiberal democracy, Constitutional retrogression

## 1. La diffusione delle democrazie illiberali in Europa

Per decenni, a partire dalla seconda metà del secolo passato, le progressive ondate di democratizzazione hanno permesso un costante avanzamento, in ogni parte del mondo, della democrazia ai danni dell'autocrazia. La democrazia costituzionale si è diffusa come forma di Stato caratterizzata, tra gli altri elementi, dalla presenza di una costituzione approvata mediante procedimenti democratici, rigida e garantita da meccanismi di giustizia costituzionale, dalla tutela costituzionale dei diritti, da una rinnovata concezione della separazione dei poteri, dall'apertura al diritto internazionale e dal riconoscimento dell'autonomia locale.

Tuttavia, già sul finire del Novecento, emergeva un'altra tendenza, contraria a quella avviata a metà secolo, che progressivamente iniziava a interessare un crescente numero di Stati in diverse regioni del mondo: questa tendenza era costituita dall'affermazione delle democrazie illiberali e dalla contestuale messa in discussione della democrazia costituzionale come modello di riferimento. Attualmente, tale tendenza sembra consolidarsi e allargarsi in

maniera sempre più evidente al continente europeo, come dimostrano le minacce poste negli ultimi anni al costituzionalismo in Paesi dell'Unione europea come l'Ungheria e la Polonia<sup>1</sup>.

In questo quadro, le democrazie illiberali – per utilizzare un'espressione sempre più diffusa ancorché controversa<sup>2</sup> – sono divenute oggetto di un crescente numero di studi che, partendo dall'analisi dei contenuti<sup>3</sup> e dei processi<sup>4</sup> che caratterizzano la diffusione di tale forma di Stato, si sono concentrati soprattutto sulle trasformazioni che hanno interessato gli ordinamenti coinvolti sul versante del circuito delle garanzie e sul rispetto del principio della *rule of law*.

Lo scopo di questo contributo è quello di focalizzare l'attenzione su un altro versante, quello relativo al circuito della decisione politica e in particolare alle istituzioni parlamentari, per analizzare se, ed eventualmente con quali modalità, l'affermazione del modello di democrazia illiberale, una volta compromesso il carattere costituzionale della forma di Stato, sia anche in grado di incidere sulle strutture e sulle funzioni delle istituzioni rappresentative tipiche dello Stato democratico.

## 2. Democrazie illiberali, parlamento e parlamentarismo

---

2834

---

<sup>1</sup> Proprio i due Paesi citati sembrano mostrare oggi il livello più allarmante di regressione costituzionale, anche se altri Stati dell'area presentano elementi degni di attenzione e preoccupazione. Vedi A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *Trattato di diritto pubblico comparato. I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 366. L'autrice sottolinea il paradosso e lo stupore legati al fatto che la degenerazione costituzionale prende il via proprio in due Paesi, l'Ungheria e la Polonia, che tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta erano stati gli "apripista dell'importazione felice degli standard costituzionali europei". Vedi anche A. Di Gregorio, *Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe*, in *DPCE online*, 2019, 1465 ss.

<sup>2</sup> Per una critica all'utilizzo di tale espressione vedi, per tutti, S. Cassese, *La democrazia svanisce se diventa illiberale*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2018, il quale osserva opportunamente che "la democrazia non può non essere liberale".

<sup>3</sup> Si è parlato di questi regimi come di "illiberal democracy", "hybrid regime", "competitive authoritarianism"; vedi, tra gli altri, F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997; M. Tushnet, *Varieties of Constitutionalism*, in <http://www.iconnectblog.com>, 2014; S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, 2010.

<sup>4</sup> Sono state utilizzate le espressioni "constitutional retrogression", "constitutional rot", "democratic decay", "democratic recession", "democratic disconnect", "democratic backsliding", per sottolineare come l'affermazione di tali regimi avvenga in maniera graduale, incrementale, come il frutto di una serie di cambiamenti che singolarmente appaiono di portata limitata, ma che considerati nel loro insieme provocano un generale decadimento degli elementi dello Stato democratico; vedi A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 2018; J.M. Balkin, *Constitutional Rot and Constitutional Crisis*, in *Maryland Law Review*, 2018; T.G. Daly, *Diagnosing Democratic Decay*, paper presented at the *Comparative Constitutional Law Roundtable Gilbert & Tobin Centre of Public Law*, 2017; L. Diamond, *Facing Up to the Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, 2015; R. Foa, Y. Mounk, *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*, in *Journal of Democracy*, 2016; N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, 2016.

Si può in ipotesi affermare che i fenomeni di regressione costituzionale siano in grado di incidere sul ruolo del Parlamento nella democrazia costituzionale almeno lungo tre direzioni, identificabili con la serie di rapporti che definiscono, in generale, il ruolo del Parlamento: il rapporto tra Parlamento e corpo elettorale; il rapporto tra Parlamento e altri poteri politici; il rapporto tra Parlamento e sistema delle garanzie costituzionali.

In primo luogo, il rapporto tra Parlamento e corpo elettorale. L'emergere delle democrazie illiberali è stato collegato, tanto dalla letteratura politologica quanto da quella giuridica, all'affermazione dei movimenti populistici. La retorica populista è basata, tra gli altri elementi, sul rigetto delle istituzioni rappresentative, alle quali si preferisce un rapporto diretto e immediato tra leader e popolo<sup>5</sup>. La democrazia indiretta, della quale il Parlamento costituisce la manifestazione dal punto di vista istituzionale, è considerata in quest'ottica un artificio, in contrapposizione alla democrazia diretta, ritenuta una forma naturale e genuina di democrazia<sup>6</sup>. Questa sfiducia nelle istituzioni rappresentative è stata oggetto di ricerche da parte dei politologi, i quali hanno tra l'altro dimostrato, parallelamente ad una crescente disaffezione delle istituzioni democratiche, un sempre più diffuso apprezzamento per forme di Stato autoritarie considerate più efficienti e trasparenti rispetto ai sistemi democratici<sup>7</sup>. Il consolidamento di questa linea potrebbe manifestarsi in un uso smisurato degli istituti di democrazia diretta e nella messa in discussione di istituti tipici dello Stato liberale e di derivazione liberale, come il divieto del vincolo di mandato e l'insindacabilità parlamentare.

In secondo luogo, ma con considerazioni collegate a quelle appena svolte, il rapporto tra Parlamento e altri poteri politici, e segnatamente il Governo. Si assiste, negli ordinamenti interessati da fenomeni di regressione costituzionale, a una compressione del principio della separazione dei poteri<sup>8</sup>. Questo fenomeno, che interessa in primo luogo gli organi di garanzia e la loro indipendenza rispetto ai poteri politici, si manifesta anche all'interno dello stesso circuito della decisione politica, potendo ben essere letto come compressione dell'autonomia del Parlamento e come ruolo recessivo di questo nei confronti dell'Esecutivo<sup>9</sup>. La retorica populista espone il Governo e lo rende interlocutore diretto del popolo; il Parlamento verrebbe in quest'ottica esautorato della sua funzione rappresentativa, mentre l'Esecutivo verrebbe ad assumere una posizione di assoluto rilievo nella forma di governo.

In terzo luogo, il rapporto tra Parlamento e sistema delle garanzie costituzionali, il quale può a sua volta essere letto nell'ottica del rapporto che si

---

<sup>5</sup> Cfr. J.W. Müller, *Populist Constitutions. A Contradiction in Terms?*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 2017; C. Pinelli, *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, 12.

<sup>6</sup> V. P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, in <http://www.iconnectblog.com>, 2017.

<sup>7</sup> V. R. Foa, Y. Mounk, *The Danger of Deconsolidation*, cit., 12.

<sup>8</sup> V. J.W. Müller, *Populist Constitutions*, cit.

<sup>9</sup> V. A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, cit., 127.

instaura tra maggioranza e opposizione. È stato opportunamente rilevato come l'analisi del principio della separazione dei poteri sia incompleta se basata esclusivamente sulla dialettica Governo-Parlamento tipica dello Stato liberale, dovendosi piuttosto riferirsi al rapporto che si sviluppa tra le minoranze di opposizione e il raccordo maggioranza parlamentare-governo<sup>10</sup>. In questa prospettiva, a fronte del riconoscimento del principio maggioritario, dovrebbero essere garantiti all'opposizione il diritto di partecipazione e la possibilità di elaborare e affermare indirizzi politici alternativi a quelli della maggioranza. Le democrazie illiberali, ancora una volta con il concorso della retorica populista, sembrano da una parte sovrastimare il principio maggioritario<sup>11</sup> e dall'altra sottostimare i diritti delle minoranze<sup>12</sup>. Gli effetti di queste pulsioni trasformerebbero le costituzioni di questi paesi in strumenti del potere, pensate per portare al potere movimenti populistici e permettere che questo potere venga esercitato senza quei limiti, quelle condizioni, quei pesi e contrappesi che sono invece propri dello Stato costituzionale<sup>13</sup>.

### 3. Un caso di studio: l'Ungheria

Per verificare queste ipotesi si è scelto di concentrare l'attenzione sul caso ungherese, esempio di diventato nell'ultimo decennio paradigmatico del fenomeno della regressione costituzionale<sup>14</sup>, a seguito delle riforme approvate dal 2010 e dell'adozione di una nuova Costituzione nel 2011. L'Ungheria, oltre ad essere stata in qualche modo promotrice del modello della democrazia illiberale nell'Europa centro-orientale, espressamente rifugge, per utilizzare le parole del Primo ministro Orbán, dalla tradizione del costituzionalismo europeo<sup>15</sup>.

La Costituzione del 2011, espressione più limpida della regressione costituzionale ungherese, ha sostituito la Costituzione del 1949 la quale, pur essendo stata profondamente emendata a partire dal 1989, era rimasta in vigore a seguito della fine del regime socialista nel Paese<sup>16</sup>. Il testo adottato nel 2011 ed

---

<sup>10</sup> V. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 562.

<sup>11</sup> V. T.G. Daly, *Diagnosing Democratic Decay*, cit.

<sup>12</sup> V. A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, cit., 136.

<sup>13</sup> Cfr. P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, cit.; J.W. Müller, *Populist Constitutions*, cit.; C. Pinelli, *The Populist Challenge*, cit., 12; J.M. Balkin, *Constitutional Rot*, cit., 151.

<sup>14</sup> L'Europa centro-orientale appare particolarmente rilevante per l'analisi dei fenomeni di *constitutional retrogression*: considerata come *land in between* tra il mondo democratico e quello autoritario, questi Paesi sono da anni oggetto di studi sulla tenuta della democrazia e sulla possibile retrocessione verso regimi autoritari o semi-autoritari. V. B. Bugarič, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism*, in *I-CON*, 2015.

<sup>15</sup> Il leader di Fidesz ha tra l'altro affermato che "in Europa il trend è l'approvazione di costituzioni liberali, ma quella ungherese non è tra queste costituzioni". Questa e altre dichiarazioni sono riportate in G. Halmay, *Illiberal Democracy and Beyond in Hungary*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 2014.

<sup>16</sup> Il testo risultante dalle modifiche del 1989 era stato adottato, come si legge nel breve preambolo, "con il fine di facilitare una transizione politica pacifica verso una forma di Stato costituzionale" e sarebbe rimasto in vigore "fino all'adozione della nuova Costituzione del

entrato in vigore nel 2012 ha attirato critiche sia per quanto riguarda il procedimento seguito per la sua approvazione, sia per quanto riguarda i contenuti, ritenuti lesivi, con il concorso della legislazione ordinaria e organica approvata negli ultimi anni, dei principi dello Stato costituzionale.

Quanto al procedimento, oltre ad avere dato adito ad alcune proteste la mancata applicazione della clausola della maggioranza dei 4/5 per l'approvazione di revisioni costituzionali o di una nuova costituzione<sup>17</sup>, preoccupazione è stata espressa da più parti sia per lo scarso coinvolgimento dell'opposizione e del Parlamento in generale, in quanto la bozza è stata preparata da una commissione ristretta di tre persone e approvata dopo circa un mese dalla sua presentazione<sup>18</sup>, sia per l'inconsueta modalità di partecipazione popolare, che ha preso la forma di un sondaggio composto da dodici domande generali proposte prima della presentazione pubblica del progetto di costituzione<sup>19</sup>.

Quanto al contenuto della nuova Costituzione ungherese, il punto maggiormente problematico sembra essere costituito dalla disciplina riguardante la Corte costituzionale. In particolare, le riforme hanno interessato sia le competenze della Corte, con la rimodulazione delle vie d'accesso, la restrizione delle possibilità di intervento sulle leggi in materia finanziaria e il divieto di ricorrere ai precedenti pre-2012<sup>20</sup>, sia la sua composizione, che al momento, grazie alla modifica del procedimento di nomina e della durata del mandato,

---

Paese". V. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, 104; J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018, 97.

<sup>17</sup> Cfr. M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese. Una democrazia dimezzata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, 1013 ss.; K. Kelemen, *Una nuova Costituzione per l'Ungheria*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 681; R. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary*, in *I-CON*, 2015, 285. Tuttavia, è stato da taluni sostenuto come tale clausola avesse in realtà perso la sua efficacia; cfr. J. Fröhlich, L. Csink, *Topics of Hungarian Constitutionalism*, in *Bij De Buren*, 2012, 427; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 254; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (cur.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Oxford and Portland, 2015, 43.

<sup>18</sup> V. Z. Sente, *Challenging the Basic Values. Problems in the Rule of Law in Hungary and the Failure of the EU to Tackle Them*, in A. Jakab, D. Kochenov (cur.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 459; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 24; K.L. Scheppele, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (cur.), *Constitutional Crisis*, cit., 111; N. Chronowski, *Carved in granite? Variable constitutional architecture in Hungary (2010-2018)*, in *DPCE online*, 2019, 1490.

<sup>19</sup> V. R. Uitz, *Can you tell*, cit., 286; K.L. Scheppele, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, cit., 111; A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato"*, cit., 366.

<sup>20</sup> Cfr. Z. Sente, *Challenging the Basic Values*, cit., 464; A. Vincze, *Wrestling with Constitutionalism: The Supermajority and the Hungarian Constitutional Court*, in *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 2014, 89; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in G.A. Tóth (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest, 2012, 254; L. Sólyom, *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary*, in A. von Bogdandy, P. Sonnevend (a cura di), *Constitutional Crisis*, cit., 25.

appare fortemente controllata dalla maggioranza di Governo<sup>21</sup>. Altrettanto problematiche sono risultate, inoltre, le riforme dell'ordinamento giudiziario e del sistema dei media, approvate con il fine di limitarne l'indipendenza e di diminuirne la capacità di agire quali istanze di garanzia nell'ambito di una forma di Stato costituzionale<sup>22</sup>.

Il processo di regressione costituzionale in atto nel Paese ha prodotto importanti effetti anche sul sistema delle fonti, sui quali pare opportuno soffermarsi, dal momento che i recenti sviluppi del parlamentarismo magiaro non possono essere analizzati se non in maniera sistematica, alla luce dell'evoluzione che interessa l'intero ordinamento costituzionale ungherese.

In primo luogo, la Costituzione sembra essere caratterizzata da un livello eccessivo di flessibilità; il procedimento di revisione costituzionale, in base al quale è necessario e sufficiente che la maggioranza dei 2/3 dei componenti del Parlamento monocamerale approvi la revisione, senza ulteriori aggravamenti, appare a disposizione della maggioranza politica che, grazie al sistema elettorale maggioritario, è al momento in grado di disporre liberamente e unilateralmente del testo della Costituzione e di fatto ha modificato sette volte dal 2012 la Costituzione<sup>23</sup>. È vero che, già successivamente alla fine del regime sovietico, la Costituzione ungherese si è caratterizzata per la sua limitata rigidità, essendo stata emendata 22 volte dal 1990 al 2010<sup>24</sup> e 12 volte dal 2010 al 2012<sup>25</sup>; tuttavia, se in questo lungo periodo una certa flessibilità della Costituzione trovava la sua ragion d'essere nella dichiarata provvisorietà della Costituzione stessa, che secondo gli attori della transizione democratica avrebbe dovuto presto essere sostituita da un nuovo testo, la situazione post 2012 non appare coerente con il principio della rigidità della Costituzione<sup>26</sup>.

In secondo luogo, risulta critica la posizione nell'ordinamento delle leggi organiche, qualificate dalla Costituzione come leggi cardinali. Ciò che ha destato perplessità non è tanto la previsione di tali strumenti, ma l'elevato numero di rinvii a tale fonte nel testo costituzionale e soprattutto la tipologia delle materie per le quali la Costituzione riserva la disciplina al legislatore organico: da una

---

<sup>21</sup> Cfr. A. Vincze, *Wrestling with Constitutionalism*, cit., 892; A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, cit., 127.

<sup>22</sup> Vedi la legge CLXII del 2011 sullo status giuridico e la remunerazione dei giudici; legge CLXI del 2011 sull'organizzazione e l'amministrazione dei tribunali; legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa e i principi fondamentali in materia di contenuti dei media; legge CLXXXV del 2010 sui mass media.

<sup>23</sup> Cfr. N. Chronowski, *Carved in granite?*, cit., 1483-1484; P.-A. Collot, *Difficulté contre-majoritaire et usage impérial du pouvoir constituant dérivé au regard de la quatrième révision de la Loi fondamentale de Hongrie*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 2013, 790; G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Vol. III*, Padova, 2013, 390.

<sup>24</sup> V. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 104.

<sup>25</sup> V. Z. Sente, *Challenging the Basic Values*, cit., 460; N. Chronowski, *Carved in granite?*, cit., 1488.

<sup>26</sup> L. Sólyom, *The Rise and Decline*, cit., 21; N. Chronowski, *Carved in granite?*, cit., 1501; A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato"*, cit., 367, parla di "rigidità costituzionale 'contenuta'".

parte, infatti, a tali leggi, approvate a maggioranza dei 2/3 dei presenti del Parlamento, è demandata la disciplina di materie che sarebbe forse opportuno trovassero una disciplina più rigida e puntuale nella Costituzione, come l'organizzazione degli organi di garanzia e la tutela dei diritti e delle libertà; dall'altra parte, si irrigidiscono alcune materie, relative soprattutto alla politica sociale e a quella fiscale, che dovrebbero invece essere lasciate nella disponibilità del legislatore ordinario in quanto manifestazione dell'indirizzo politico soggetto al mutamento con l'evolversi della situazione economica e politica nel Paese<sup>27</sup>.

In terzo luogo, in base al IV emendamento alla Costituzione approvato nel 2013<sup>28</sup>, le decisioni adottate dalla Corte costituzionale prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 2012 non possono essere utilizzate dalla stessa Corte per interpretare la Costituzione, anche se i loro effetti restano vigenti; ciò contrasta espressamente con quanto stabilito in precedenza dalla Corte, che aveva affermato la continuità della propria giurisprudenza nei casi che coinvolgevano norme che sostanzialmente erano state riprodotte dal testo della nuova Costituzione<sup>29</sup>.

In questo complesso sistema normativo si collocano le norme di diritto parlamentare ungherese, le quali oggi vanno rinvenute principalmente in quattro differenti atti: la Costituzione, e in particolare il capitolo dedicato all'Assemblea nazionale (artt. 1-7); la legge cardinale CCIII del 2011 sull'elezione dell'Assemblea nazionale; la legge cardinale XXXVI del 2012 sull'Assemblea nazionale; la risoluzione parlamentare 10 del 2014 su alcune disposizioni regolamentari dell'Assemblea<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 104; M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese*, cit., 1019; G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, cit., 395; G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, in G.F. Ferrari (cur.), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012, 85; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 267; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 78 ss.

<sup>28</sup> Si tratta senz'altro della modifica più controversa tra quelle approvate a partire dal 2012, adottata con il fine di costituzionalizzare diverse norme dichiarate incostituzionali dalla stessa Corte negli ultimi anni, da ultimo con la sentenza n. 45/2012 con la quale il giudice costituzionale aveva annullato diverse norme transitorie della stessa Costituzione introdotte a fine 2012, dopo l'adozione della Legge fondamentale ma prima della sua entrata in vigore. Cfr. V. Z. Sente, *Challenging the Basic Values*, cit., 460; P.-A. Collot, *Difficulté contre-majoritaire*, cit., 797; G. Halmai, *An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2014, 501; G. Spuller, *Transformation of the Hungarian Constitutional Court: Tradition, Revolution, and (European) Prospects*, in *German Law Journal*, 2014, 669; L. Sólyom, *The Rise and Decline*, cit., 25; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 55; N. Chronowski, *Carved in granite?*, cit., 1493-1494.

<sup>29</sup> Così nella sentenza n. 22/2012. Cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 109; Z. Sente, *Challenging the Basic Values*, cit., 460; L. Sólyom, *The Rise and Decline*, cit., 25 ss.

<sup>30</sup> Cfr. P. Smuk, *On Legislative Power*, in P. Smuk (a cura di), *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Budapest, 2013, 97; Z. Sente, *How Populism Destroys Political Representation. (Anti-)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010*, in *DPCE online*, 2019, 1613; Z. Sente, *Marginalising the Parliament. (Anti)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010, paper presented at the Convegno SISP Democrazia e democratizzazioni*, 2016, 2.

#### 4. Il Parlamento della democrazia illiberale ungherese

A differenza di quanto avvenuto in altri ordinamenti dell'Europa centro-orientale dopo la caduta delle democrazie popolari, l'Ungheria ha scelto nel 1989 una forma di governo parlamentare<sup>31</sup>. Il Parlamento, nella Costituzione della transizione, era in effetti il punto focale della forma di governo ungherese<sup>32</sup>, in questo segnando una sorta di formale continuità con il regime precedente che, non soltanto in Ungheria, era caratterizzato dalla centralità e dalla primazia dell'organo assembleare, espressione della volontà popolare organizzata nel partito unico<sup>33</sup>. In effetti, nonostante un sostanziale distacco dal regime precedente dovuto all'affermazione del principio della separazione dei poteri e del pluralismo politico, con conseguente sviluppo di un Parlamento effettivamente in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo ungherese<sup>34</sup>, la prassi ha presto collocato il Parlamento in una posizione subordinata rispetto al potere esecutivo<sup>35</sup>.

Le modifiche apportate negli ultimi anni al sistema costituzionale ungherese sembrano confermare questo trend. Da un lato, il Parlamento è definito, all'art. 1 della Costituzione, come «organo supremo della rappresentanza popolare»<sup>36</sup>. A ciò si aggiunga che il capitolo I sul Parlamento è stato riconosciuto come una delle parti meno controverse della nuova Costituzione, come dimostra anche lo scarso interesse mostrato al tema nelle opinioni espresse dalle organizzazioni internazionali, come la Commissione di Venezia, in occasione dell'approvazione della nuova Costituzione e dei suoi emendamenti<sup>37</sup>.

In effetti, almeno dalla lettura del capitolo I, il Parlamento sembra guadagnare spazio nell'economia generale della forma di governo ungherese. Tuttavia, un esame sistematico della Costituzione, integrato anche dall'analisi

<sup>31</sup> Cfr. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 139 ss.; D.M. Olson, P. Norton, *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2007, 164; L. Montanari, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 521.

<sup>32</sup> V. J.T. Andrews, *Legislatures in Central and Eastern Europe*, in S. Martin, T. Saalfeld, K.W. Strøm (a cura di), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, 2014, 648.

<sup>33</sup> V. S. Bartole, P. Grilli di Cortona, *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: élites, istituzioni e partiti*, Torino, 1998; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 38; J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 15.

<sup>34</sup> V. Z. Mansfeldova, *Central European Parliaments over Two Decades. Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2011, 129.

<sup>35</sup> V. G. Ilonski, *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990-2002*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2007, 38.

<sup>36</sup> V. P. Smuk, *The Parliament*, in A. Varga, A. Patyi, B. Schanda (a cura di), *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Dublin, 2015, 124.

<sup>37</sup> V. P. Smuk, *The Parliament*, cit., 136.



delle disposizioni legislative e regolamentari sopra richiamate, mostra un generale indebolimento del Parlamento, interessato da una serie di modifiche più o meno incisive alla composizione, le funzioni e l'organizzazione interna<sup>38</sup>.

#### 4.1 Sistema elettorale e referendum

Un primo aspetto da tenere in considerazione riguarda senz'altro il metodo di elezione del Parlamento. L'adozione di un sistema elettorale misto è una peculiarità dell'ordinamento ungherese nell'ambito dei paesi dell'Europa centro-orientale, i quali si sono generalmente orientati, al momento della transizione democratica, verso sistemi elettorali proporzionali<sup>39</sup>. La scelta ha avuto un impatto evidente sul sistema politico ungherese, caratterizzato da una progressiva diminuzione delle forze politiche rappresentate in Parlamento e dal consolidamento dei partiti più forti<sup>40</sup>. Il sistema politico ha avuto a sua volta riflessi sul funzionamento della forma di governo, connotato da un elevato grado di stabilità ministeriale, dalla totale assenza di forme di democrazia consensuale e dalla sottomissione del Parlamento all'Esecutivo<sup>41</sup>.

Il sistema elettorale, che già nel 2010 si era mostrato poco equilibrato permettendo l'attribuzione dei 2/3 dei seggi al partito che aveva ottenuto poco più della maggioranza dei voti e consentendo così l'avvio di una legislatura costituente<sup>42</sup>, è stato modificato nel 2011 con l'introduzione di ulteriori elementi critici. Innanzitutto, cambia il peso della quota proporzionale e di quella maggioritaria, a favore di quest'ultima: si passa da un rapporto di 55 a 45 a un rapporto di 47 a 53. Inoltre, 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<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> V. Z. Szente, *How Populism Destroys Political Representation*, cit., 1609 ss.; Z. Szente, *Marginalising the Parliament*, cit., 1.

<sup>39</sup> Cfr. G. Ilonszki, R. Varnágy, *From Party Cartel to One-Party Dominance. The Case of Institutional Failure*, in *East European Politics*, 2014, 424; M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti*, cit., 169 ss.; L. Montanari, *Le nuove democrazie*, cit., 519; J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 81.

<sup>40</sup> V. Z. Mansfeldova, *Central European Parliaments*, cit., 133.

<sup>41</sup> Cfr. J.T. Andrews, *Legislatures in Central and Eastern Europe*, cit., 662; D.M. Olson, P. Norton, *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments*, cit., 189; G. Ilonszki, D.M. Olson, *Questions about Legislative Institutional Change and Transformation in Eastern and East Central Europe: Beyond the Initial Decade*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2011, 121; M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti*, cit., 170 ss.

<sup>42</sup> Cfr. B. Bugarič, *A crisis of constitutional democracy*, cit., 230; M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese*, cit., 1017; A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato"*, cit., 367-368.

<sup>43</sup> K.L. Scheppele, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, cit., 120; sulla legge elettorale ungherese vedi anche G. Delledonne, *Constitutional courts dealing with electoral laws: comparative remarks on Italy and Hungary*, in *DPCE online*, 2019, 1552 ss.

A ciò si aggiungano le critiche mosse alla nuova definizione dei collegi elettorali, considerata da alcuni opera di *gerrymandering*<sup>44</sup>, nonché le ulteriori disposizioni promosse dal Primo ministro Orbán per allargare e controllare la base elettorale della maggioranza di governo. Basti pensare, in tal senso, alle norme in materia di diritto di voto per gli ungheresi all'estero, con le annesse controversie legate alla nuova disciplina della cittadinanza e alla registrazione degli elettori non residenti, all'introduzione dell'obbligo di registrazione periodica alle liste elettorali degli aventi diritto al voto<sup>45</sup>, nonché alla proposta per l'attribuzione di un voto addizionale per le famiglie con figli, misura contestata da una parte dello stesso partito Fidesz e da ultimo ritirata<sup>46</sup>.

Collegato al tema delle elezioni e, più in generale, al rapporto tra Parlamento e corpo elettorale, anche la disciplina del referendum ha conosciuto alcune modifiche con l'adozione della nuova Costituzione. Il testo del 1949, a seguito dell'emendamento del 1997, prevedeva che un referendum potesse essere richiesto da 200.000 elettori, ovvero dal Parlamento su iniziativa del Presidente della Repubblica, del Governo, di 100.000 elettori o di 1/3 dei parlamentari (art. 28/C).

Il nuovo testo elimina l'iniziativa della minoranza parlamentare (art. 8), di fatto diminuendo la funzione garantista che in precedenza caratterizzava la disciplina del referendum<sup>47</sup> e aumentandone la funzione plebiscitaria, dal momento che il Presidente e il Governo possono ricorrere alla consultazione popolare per ratificare le proprie decisioni, aggirando di fatto il circuito rappresentativo.

Alla stessa finalità sembra rispondere l'organizzazione di frequenti consultazioni popolari, non disciplinate dalla Costituzione né dalla legge, spesso strumentalizzate e connotate da "toni fortemente populistici"<sup>48</sup>.

Il concreto utilizzo del referendum, così come il funzionamento del sistema elettorale, possono altresì essere condizionati dalla nuova disciplina concernente la Commissione nazionale elettorale. L'organo è composto da sette membri, eletti per un mandato di nove anni dal Parlamento, con una maggioranza di 2/3 dei presenti, su proposta del Presidente della Repubblica; a essi si aggiungono un rappresentante per ogni partito presente come gruppo in Parlamento ovvero, in

---

<sup>44</sup> V. G. Halmay, *Illiberal Democracy and Beyond*, cit.; K.L. Scheppelle, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, cit., 120; A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato"*, cit., 369.

<sup>45</sup> La disposizione è stata peraltro dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale ungherese con la sentenza n. 1/2013. Vedi K. Kelemen, *Hungary: voter registration declared unconstitutional*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2013; G. Delledonne, *Constitutional courts dealing with electoral laws*, cit., 1549; N. Chronowski, *Carved in granite?*, cit., 1494.

<sup>46</sup> M. Steinbeis, *Hungary's Proto-Authoritarian New Constitution*, in <http://www.iconnectblog.com>, 2011.

<sup>47</sup> Cfr. P. Kopecký, M. Spirova, *Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2008, 153; J.W. Schiemann, *Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2004, 133.

<sup>48</sup> A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato"*, cit., 369.

periodo elettorale, un rappresentante per ogni partito registrato alle elezioni parlamentari<sup>49</sup>.

La Commissione nazionale elettorale, che svolge funzioni fondamentali sia in materia elettorale che referendaria, è sostanzialmente controllata dalla maggioranza di governo già a partire dal 2010. I membri allora in carica, che erano stati nominati a febbraio e avrebbero dovuto rimanere in carica per quattro anni, furono rimossi in aprile con il fine di procedere al rinnovamento dell'organo secondo la nuova procedura, permettendo al partito Fidesz di nominare persone vicine alle posizioni della maggioranza e di controllare di fatto tanto la composizione quanto l'attività della Commissione<sup>50</sup>.

#### 4.2 La funzione di indirizzo e controllo

Anche le funzioni del Parlamento sono state oggetto di puntuali modifiche, tali da influire sul ruolo e sull'attività dell'organo. Si possono innanzitutto richiamare alcune novità relative alle funzioni di indirizzo e controllo e, in generale, a quelle prerogative che rilevano rispetto al rapporto tra Parlamento e Governo. Sebbene sia stato osservato come la forma di governo ungherese sia passata sostanzialmente indenne sotto la modifica del quadro costituzionale del Paese<sup>51</sup>, nondimeno si segnalano alcune mutazioni che, in generale, vanno nel senso di un consistente rafforzamento del Governo ai danni del Parlamento.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la formazione del Governo, un elemento di continuità è rappresentato dal fatto che il Primo ministro continua, come in passato (art. 33), ad essere eletto dal Parlamento a maggioranza assoluta su proposta del Presidente della Repubblica (art. 16)<sup>52</sup>; i ministri sono invece nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro, espressione del principio monocratico alla base della razionalizzazione della forma di governo ungherese<sup>53</sup>. Tuttavia, a differenza del passato, il Parlamento non si esprime più sul programma di Governo, ma soltanto sulla persona del Primo ministro<sup>54</sup>; manca, in altre parole, la condivisione di specifiche linee politiche tra Parlamento e Governo e, di conseguenza, la stessa possibilità per il Parlamento di esercitare la sua funzione di indirizzo politico tende a dissolversi<sup>55</sup>. Viene invece confermata la disciplina del rapporto di fiducia, che può venire

---

<sup>49</sup> V. legge XXXVI del 2013 sul procedimento elettorale.

<sup>50</sup> M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 256; K.L. Scheppele, *Understanding Hungary's Constitutional Revolution*, cit., 120.

<sup>51</sup> V. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 119.

<sup>52</sup> Disposizione chiaramente ispirata alla forma di governo parlamentare razionalizzata della Germania e inusuale se comparata ad altre esperienze dell'area, ove si preferisce l'investitura collegiale dell'Esecutivo; v. J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 62.

<sup>53</sup> V. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti*, cit., 173 ss.; G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, cit., 395.

<sup>54</sup> Cfr. P. Smuk, *The Parliament*, cit., 136; M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese*, cit., 1022; G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, cit., 396.

<sup>55</sup> V. G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, cit..

meno mediante voto di sfiducia costruttiva se il Parlamento approva una mozione di sfiducia e contestualmente elegge un nuovo Primo ministro, ovvero se il Parlamento respinge una questione di fiducia proposta dal governo (artt. 20-21)<sup>56</sup>.

In secondo luogo, cambia la disciplina relativa alla formazione e al funzionamento delle commissioni di inchiesta. La capacità di tali organi interni del Parlamento di controllare l'azione del Governo, tradizionalmente limitata non solo in Ungheria ma in generale in tutti i Paesi dell'area<sup>57</sup>, viene ad essere ulteriormente compressa dalle riforme approvate negli ultimi anni. L'art. 24 della legge sul Parlamento stabilisce infatti che l'istituzione delle commissioni di inchiesta può essere richiesta da un quinto dei membri del Parlamento, mentre in precedenza si prevedeva che tale richiesta avrebbe comportato l'obbligo di costituire tali commissioni<sup>58</sup>; a ciò si aggiunga che lo stesso art. 24 prevede che non è possibile istituire commissioni se lo strumento dell'interpellanza è sufficiente a chiarire la situazione oggetto di inchiesta<sup>59</sup>.

In terzo luogo, è stata modificata la disciplina del *question time*, altro importante strumento di controllo del Parlamento sul Governo. Il regolamento parlamentare precedentemente in vigore prevedeva che un minimo di 60 minuti a settimana fosse dedicato alle domande a risposta immediata; era inoltre stabilito che la persona chiamata a rispondere fosse presente in aula, essendo la sua assenza giustificabile solo in caso di "impegno pubblico urgente"<sup>60</sup>. La risoluzione 10 del 2014 sembra limitare fortemente gli effetti del *question time*, dal momento che modifica in senso più elastico sia la quota di tempo assegnata a tale sessione sia l'obbligo per il membro del Governo interessato di essere presente e di rispondere alle domande presentate dai parlamentari (art. 125).

Il quarto, e forse più evidente elemento di discontinuità è rappresentato, infine, dalla disciplina che riguarda il ruolo del Parlamento nell'approvazione del bilancio e nella definizione dell'indirizzo di politica economica del Paese. La partecipazione del Parlamento all'adozione del bilancio è stata anche una delle poche questioni relative alle prerogative del Legislativo che sono state oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee<sup>61</sup>. Le novità riguardano, da un lato, le nuove ipotesi di scioglimento anticipato dell'Assemblea e, dall'altro lato, l'introduzione e la costituzionalizzazione del Consiglio di bilancio.

La Costituzione del 2011 conferma l'ipotesi di scioglimento del Parlamento nel caso in cui non riesca ad eleggere il Primo ministro entro 40 giorni dalla

---

<sup>56</sup> Anche in questo caso le scelte del costituente ungherese sembrano fortemente ispirate alla forma di governo parlamentare razionalizzata tedesca. V. M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese*, cit., 1022; J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 68.

<sup>57</sup> Cfr. G. Ilonski, *From Minimal to Subordinate*, cit., 51; D.M. Olson, P. Norton, *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments*, cit., 186; P. Kopecký, M. Spirova, *Parliamentary Opposition*, cit., 145.

<sup>58</sup> Così l'art. 36 della Risoluzione 46 del 1994.

<sup>59</sup> V. P. Smuk, *On Legislative Power*, cit., 113.

<sup>60</sup> Così l'art. 119 della Risoluzione 46 del 1994.

<sup>61</sup> V. G. Halmai, *An Illiberal Constitutional System*, cit., 507.

proposta del Presidente della Repubblica (art. 3)<sup>62</sup>; tuttavia, secondo la novità introdotta all'art. 3 della Costituzione, l'Assemblea può altresì essere sciolta nel caso in cui non approvi il bilancio dello Stato entro il 31 marzo (art. 3).

La novità preoccupa soprattutto se letta congiuntamente alla disciplina del Consiglio di bilancio, incaricato di vegliare sul rispetto delle clausole finanziarie previste dalla Costituzione (art. 44), in base alle quali il debito pubblico non può essere superiore al 50% del PIL (art. 36). Il Consiglio è un organo consultivo di carattere tecnico composto dal Presidente, nominato dal Capo dello Stato, dal Governatore della Banca centrale, anch'esso di nomina presidenziale, e dal Presidente della Corte dei conti, che invece è di nomina parlamentare. Non soltanto è previsto che il Consiglio di bilancio esamini la realizzabilità del bilancio e partecipi alla sua preparazione, ma è anche stabilito che il parere favorevole di tale organo, relativamente al rispetto delle clausole finanziarie, è necessario affinché il bilancio stesso possa essere approvato da parte del Parlamento<sup>63</sup>.

È evidente come il combinato disposto di queste norme limiti formalmente l'autonomia del Parlamento nella partecipazione alla definizione del bilancio dello Stato, dal momento che il parere sfavorevole del Consiglio può impedire al Parlamento di approvare il bilancio e, di conseguenza, può portare al suo scioglimento anticipato.

#### 4.3 La funzione legislativa

Un ulteriore aspetto da analizzare al fine di delineare l'evoluzione del ruolo e delle funzioni del Parlamento ungherese riguarda la relazione dell'Assemblea legislativa con l'insieme delle garanzie costituzionali previste dalla Costituzione del 2011. Quest'ultimo punto è indissolubilmente legato a un altro elemento, ovvero alla posizione delle minoranze politiche nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

In questo ambito, tra le novità più significative rientrano senz'altro quelle connesse allo svolgimento della funzione legislativa. In particolare, ciò che appare più preoccupante è l'abolizione del procedimento delle due letture dei progetti di legge. Prima dell'entrata in vigore dell'attuale legge sul Parlamento, il regolamento del 1994 prevedeva che l'analisi del disegno di legge iniziasse con un dibattito generale, seguito da un dibattito dettagliato sui singoli articoli e

---

<sup>62</sup> Cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 119; P. Smuk, *The Parliament*, cit., 140; J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 63.

<sup>63</sup> Cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 120; G. Spuller, *Transformation of the Hungarian Constitutional Court*, cit., 667; A. Tarzia, *La Costituzione finanziaria*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., 143; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013, 53; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 263; M. Varju, *Government, Accountability, and the Market*, in G.A. Tóth (a cura di), *Constitution for a Disunited Nation*, cit., 301 ss; A. Azzutti, *The relation between public and economic powers under the new Hungarian Economic Constitution and within the constraints of EU law*, in *DPCE online*, 2019, 1659 ss.

sugli emendamenti proposti, e, infine, dal voto finale (art. 98 e ss.). Le commissioni parlamentari permanenti avevano un ruolo limitato, poiché potevano esprimere la loro opinione solo durante il dibattito generale; inoltre, in questa stessa fase era prevista la possibilità per l'opposizione di presentare un parere separato, noto come “parere di minoranza” (art. 101).

Al contrario, secondo quanto stabilito dall'attuale legge sull'Assemblea nazionale (artt. 21 e ss.), il progetto di legge viene discusso nel dettaglio soltanto dalla commissione competente per materia. Una volta che la commissione permanente emette il suo parere e vota sugli emendamenti proposti, il testo viene immediatamente trasmesso alla Commissione per la legislazione. Quest'organo, introdotto nel sistema parlamentare ungherese dalla legge sull'Assemblea nazionale, svolge un ruolo centrale nella procedura legislativa: sulla base degli emendamenti adottati dalla commissione permanente e della propria attività istruttoria, la Commissione prepara una sintesi degli emendamenti, che è quindi sottoposta all'Assemblea per il voto finale<sup>64</sup>.

L'attuale disciplina del procedimento legislativo pone problemi non soltanto in relazione alla compressione del ruolo dell'Assemblea nell'esercizio della funzione legislativa, ma soprattutto per il fatto che le commissioni garantiscono un grado minore sia di rappresentatività che di pubblicità, con conseguente restrizione delle garanzie democratiche alla base del procedimento legislativo<sup>65</sup>. La legge sull'Assemblea nazionale stabilisce soltanto che il numero dei membri delle commissioni “deve essere *preferibilmente* proporzionale al numero dei membri dei gruppi parlamentari” [enfasi aggiunta] (art. 17), non garantendo quindi la possibilità per le minoranze politiche di contribuire in maniera significativa al lavoro di tali organi. Questa disposizione, insieme alle dimensioni piuttosto limitate delle commissioni<sup>66</sup>, le rende di fatto, come è stato sottolineato, “agenti di un esecutivo forte”<sup>67</sup>.

Tale importante modifica è accompagnata anche dall'introduzione di nuovi strumenti che limitano la possibilità per le opposizioni di partecipare e incidere sulla produzione normativa, come il procedimento d'urgenza<sup>68</sup>. Tale particolare *iter* legislativo era già disciplinato dalla Risoluzione del 1994 (art. 99), ma prevedeva soltanto la possibilità di accelerare l'introduzione nell'ordine del giorno di una proposta di legge. Al contrario, secondo l'art. 60 della risoluzione 10 del 2014, l'adozione del procedimento d'urgenza consente, tra l'altro, di

<sup>64</sup> Cfr. Z. Sente, *How Populism Destroys Political Representation*, cit., 1613-1614; Z. Sente, *Marginalising the Parliament*, cit., 3; P. Smuk, *The Parliament*, cit., 152.

<sup>65</sup> C. Nikolenyi, *Strong Governments Make Strong Committees? Committee Composition and Decision-Making in the Hungarian Parliament, Paper prepared for presentation at the workshop on Institutional Determinants of Legislative Coalition Management*, 2015.

<sup>66</sup> La più piccola, la Commissione sulla sicurezza nazionale, è composta da 7 membri, mentre le quattro più grandi sono le commissioni Economia, Bilancio, Cultura e Welfare, ognuna formata da 15 componenti. V. <https://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees>.

<sup>67</sup> C. Nikolenyi, *Strong Governments Make Strong Committees?*, cit., 3.

<sup>68</sup> V. Z. Sente, *How Populism Destroys Political Representation*, cit., 1615; Z. Sente, *Marginalising the Parliament*, cit., 4.

ridurre i tempi della discussione generale e di quella dettagliata, di abbreviare i termini per la presentazione degli emendamenti e di comprimere i periodi che intercorrono tra le diverse fasi dell'*iter* legislativo.

Oltre alla nuova disciplina in materia di procedimento d'urgenza, la risoluzione 10 del 2014 ha altresì introdotto il voto bloccato (art. 61 e ss.). Tale meccanismo, se attivato, non permette all'Assemblea di modificare le proposte di legge presentate dall'Esecutivo, essendole consentito soltanto di approvare o respingere il testo preparato dalla Commissione per la legislazione<sup>69</sup>.

Qualche critica ha destato anche lo spazio riservato dalla Costituzione alla legislazione organica. Come già in precedenza rilevato, l'ampio spazio accordato a tale strumento, soprattutto nelle materie sociali ed economiche, può avere come conseguenza un irrigidimento eccessivo della produzione normativa in settori che invece dovrebbero essere soggetti alla naturale evoluzione degli indirizzi politici, ad un tempo mortificando la possibilità per l'opposizione di avere un'influenza in tali materie e bloccando potenzialmente l'attività del Parlamento nelle legislature a venire<sup>70</sup>.

#### 4.4 Parlamento e giustizia costituzionale

La compressione del ruolo delle minoranze politiche non è limitata alla sua partecipazione al procedimento legislativo; in tal senso, il rapporto con la Corte costituzionale rappresenta senz'altro una delle novità più preoccupanti.

In questo ambito, un primo elemento di interesse riguarda il diritto delle minoranze di ricorrere alla Corte costituzionale. La richiesta di controllo preventivo è consentita soltanto al Presidente della Repubblica e al Parlamento su proposta del Governo, del Presidente del Parlamento o del proponente del progetto di legge, ciò che di fatto rischia di politicizzare il ruolo della Corte, il cui intervento *ex ante* risulta a disposizione della maggioranza politica<sup>71</sup>. Al contrario, il controllo successivo è attivabile dal Governo, dal Presidente della Curia, dal Procuratore generale, dal Commissario per i diritti fondamentali e da 1/4 dei membri del Parlamento; è stato rilevato come tale previsione, pur prevedendo la possibilità per le minoranze parlamentari di adire la Corte, risulti in realtà inefficace alla luce del sistema politico ed elettorale ungherese, vista la difficoltà nel coagulare un insieme di parlamentari sufficiente per richiedere l'intervento della Corte<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> V. Z. Szente, *How Populism Destroys Political Representation*, cit., 1614; Z. Szente, *Marginalising the Parliament*, cit., 4.

<sup>70</sup> Cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 122; M. Mazza, *Il sistema delle fonti del diritto*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., 46; ; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 267; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 78 ss.

<sup>71</sup> V. M. Volpi, *La nuova Costituzione ungherese*, cit., 1024.

<sup>72</sup> Cfr. A. Jakab, P. Sonnevend, *Continuity with Deficiencies*, cit., 123; M. Steinbeis, *Hungary's Proto-Authoritarian New Constitution*, cit.; M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 260; O.W. Lembck, C. Boulanger, *Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court*, in G.A. Tóth (cur.), *Constitution*

Altrettanto fondamentale con riguardo al ruolo delle minoranze e al rapporto con la Corte costituzionale è la disciplina relativa alla composizione di quest'ultima. Secondo la Costituzione del 1949, i giudici della Corte venivano proposti da una Commissione parlamentare formata da un membro per ogni partito ed eletti dall'Assemblea a maggioranza dei due terzi (art. 32/A). La Costituzione del 2011 prevede invece che la Commissione di nomina sia composta in maniera proporzionale alle forze politiche rappresentate in Assemblea, limitando la possibilità per le opposizioni di incidere sulla composizione dell'organo di garanzia della Costituzione e permettendo al contrario alle maggioranze politiche di "catturare" la Corte costituzionale (art. 24)<sup>73</sup>.

### 5. Quanto democratiche sono le democrazie illiberali?

Ci si può dunque chiedere, in conclusione, quanto democratica sia la democrazia illiberale ungherese. Questa domanda parte ovviamente da un utilizzo in senso restrittivo del termine democrazia; in realtà, il nodo che si cela dietro la questione è capire se, ed eventualmente in che modo, il processo di regressione costituzionale alla base dell'affermazione delle democrazie illiberali sia in grado di incidere non soltanto sul circuito delle garanzie, ma anche su quello della decisione politica, e in particolare sul Parlamento e sul parlamentarismo alla base del costituzionalismo europeo.

Se riprendiamo in considerazione le ipotesi proposte all'inizio di questo contributo, la conclusione pare essere nel senso che, in effetti, le riforme messe in atto in Ungheria sembrano ridimensionare ruolo e funzione del Parlamento.

Il rapporto tra Parlamento e copro elettorale viene modificato sia dalla nuova legge elettorale che dalla rinnovata disciplina del referendum, le quali finiscono per trasformare in senso plebiscitario gli istituti di democrazia diretta e per sovradimensionare il principio maggioritario in quelli di democrazia rappresentativa.

Il rapporto tra Parlamento e altri poteri politici, e in particolare il Governo, è a sua volta oggetto di importanti tensioni; la difficoltà per il Parlamento di partecipare all'elaborazione dell'indirizzo politico ed economico del Paese e la compressione dell'attività di controllo in senso stretto da parte del Legislativo sull'Esecutivo mostrano con chiarezza una tendenza verso una sempre più netta subordinazione del Parlamento nei confronti del Governo.

Il rapporto, infine, tra Parlamento e sistema delle garanzie costituzionali sembra essere rivisto soprattutto con riguardo alla posizione delle minoranze politiche nell'esercizio delle funzioni parlamentari. In questo ambito, tanto nell'attività legislativa ordinaria che in quella organica e financo nella possibilità

---

*for a Disunited Nation*, cit., 296; P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 91 ss.

<sup>73</sup> M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 248 ss; L. Sólyom, *The Rise and Decline*, cit., 22.



di adire la Corte costituzionale e nel procedimento di nomina della Corte stessa, la posizione dell'opposizione appare sempre più recessiva rispetto a quella della maggioranza politica.

Se è vero che l'evoluzione costituzionale in atto nel Paese dal 2010 ha messo in discussione il ruolo e le funzioni del Parlamento magiaro, è utile in conclusione procedere con qualche puntualizzazione al fine di contestualizzare tale affermazione e cogliere l'impatto della regressione costituzionale nel sistema parlamentare ungherese.

Se volgiamo lo sguardo al passato, si può osservare come dall'entrata in vigore della Costituzione del 1949 la posizione del Parlamento sia stata sempre caratterizzata da una sorta di ambiguità. Da un punto di vista formale, l'Assemblea legislativa è sempre stata considerata quale organo supremo del potere statale; tuttavia, da un punto di vista sostanziale, il suo ruolo è stato a lungo marginale<sup>74</sup>. Dopo la caduta del regime comunista, a partire dal 1989, il primato dell'Assemblea è stato riaffermato ma, allo stesso tempo, sono stati messi a punto alcuni strumenti volti a limitarne il ruolo: da una parte, la razionalizzazione della forma di governo ha rafforzato il potere dell'esecutivo; dall'altra parte, sono stati previsti una serie di meccanismi con il chiaro intento di limitare il potere delle maggioranze<sup>75</sup>.

Ancora oggi, non pochi studiosi osservano che il sistema costituzionale ungherese è “fondato sull'assoluta sovranità parlamentare”<sup>76</sup> ed è caratterizzato dalla “mancanza di contrappesi al potere del Parlamento”<sup>77</sup>. Tali ultime considerazioni sono, tuttavia, solo parzialmente corrette. È infatti possibile sostenere che la sovranità assoluta sopra menzionata non può riferirsi al Parlamento nel suo insieme, ma piuttosto alla super-maggioranza parlamentare che ne decide gli orientamenti operando come agente del Governo. Allo stesso modo, si dovrebbe considerare la mancanza di contrappesi al potere parlamentare, in maniera più circoscritta, come mancanza di contrappesi al potere della super-maggioranza<sup>78</sup>.

Il Parlamento ungherese si trova dunque, ancora una volta, in una posizione ambigua, la quale risulta peraltro indissolubilmente connessa all'attuale situazione politica. È infatti necessario sottolineare che una possibile, anche se attualmente improbabile, futura flessione dei risultati elettorali del partito Fidesz e, di conseguenza, un'evoluzione nella composizione del Parlamento, potrebbe rendere il funzionamento dell'Assemblea molto complesso. Senza un partito – o una forte coalizione – in grado di occupare una super-maggioranza di seggi, il Parlamento sarebbe infatti bloccato, non essendo tra l'altro in grado di approvare

---

<sup>74</sup> J. Sawicki, *Democrazie illiberali?*, cit., 15.

<sup>75</sup> M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers*, cit., 244 ss.

<sup>76</sup> L. Sólyom, *The Rise and Decline*, cit., 18.

<sup>77</sup> P. Sonnevend, A. Jakab, L. Csink, *The Constitution as an Instrument*, cit., 35.

<sup>78</sup> Tra gli altri, sottolineano la perdita di importanza del Parlamento ungherese Z. Szenté, *How Populism Destroys Political Representation*, cit., 1618; F. Musella, *Constitutional Change in Presidentialised Regimes. Paths of Reform in Hungary and Italy*, in *DPCE online*, 2019, 1451 ss.

o modificare le leggi cardinali e di votare per il rinnovo dei membri di molti organismi di garanzia. In questo caso, la debolezza di fatto del Parlamento e la sua posizione recessiva nella vita costituzionale e politica del Paese diverrebbero del tutto evidenti.

Certamente la debolezza dei Legislativi rispetto agli Esecutivi non è una caratteristica esclusiva dell'Ungheria e, più in generale, delle democrazie illiberali. L'esigenza (talvolta retorica) di avere Governi forti in grado di assumere decisioni in maniera rapida ed efficace e la mancanza di fiducia nelle istituzioni rappresentative come attori in grado di fornire soluzioni alle sfide odierne orientano sempre più spesso e in un numero crescente di ordinamenti tanto la prassi costituzionale quanto le scelte alla base delle recenti riforme costituzionali<sup>79</sup>.

Tuttavia, in Ungheria la compressione del ruolo del Parlamento sembra essere fondata su motivazioni peculiari ed assai più preoccupanti. La Costituzione del 2011 e la legislazione organica e ordinaria analizzata in questo contributo hanno disegnato un Parlamento adatto ad operare in un panorama politico omogeneo, riflesso di una società a sua volta omogenea, in cui, secondo le dichiarazioni dello stesso Primo ministro Orbán, “un grande partito al governo emergerà al centro della scena politica [e] sarà in grado di determinare la politica nazionale, non attraverso dibattiti costanti, ma attraverso una rappresentazione naturale degli interessi”.

La regressione costituzionale in atto in Ungheria ha dunque compromesso, sulla base dei cambiamenti formali al quadro costituzionale e normativo, ma anche dalla realtà e dalla contingenza politica, i principi del parlamentarismo, modificando le regole e le prassi del sistema parlamentare ungherese. Il rischio, tutt'altro che remoto, è che tale evoluzione venga imitata in altri ordinamenti<sup>80</sup>, portando a una crisi generalizzata e patologica del parlamentarismo e a un'ulteriore recessione del costituzionalismo a vantaggio della democrazia illiberale.

---

<sup>79</sup> F. Musella, *Constitutional Change*, cit., 1451 ss.

<sup>80</sup> Sottolinea il pericolo di imitazione, riferendosi in generale ai fenomeni di regressione costituzionale di Ungheria e Polonia, A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato”*, cit., 393.