



KATALIN EGRESI*

DEMOCRAZIA INTERROTTA. LA DEMOCRAZIA ILLIBERALE IN UNGHERIA DAL PUNTO DI VISTA DELLA CULTURA POLITICA**

Abstract [It]: Lo sviluppo e la sopravvivenza dei sistemi politici illiberali sono in gran parte determinati dalla cultura politica, alla cui formazione nel caso ungherese contribuiscono in misura determinante il peso delle passate esperienze costituzionali, la polarizzazione sociale e politica e la debolezza della società civile. L'obiettivo dell'articolo è di analizzare tali caratteri quali si sono formati storicamente dalla seconda metà del XIX secolo e nella misura in cui si ripropongono in relazione alle difficoltà del processo di democratizzazione contemporaneo nella definizione del rapporto tra Stato e società. L'analisi della deriva illiberale avviata nel 2010 guarderà a esempi specifici relativi alla legislazione simbolica, al ricorso allo strumento delle consultazioni nazionali, alle forme di opposizione e alla normativa anti-LGBTQ+.

Abstract [En]: The development of illiberal political systems and their endurance are largely determined by political culture. The weight of past constitutional experiences, social and political polarization and the weakness of civil society contribute significantly to the formation of Hungarian political culture. The aim of the article is to analyse these characteristics as they took shape from the second half of the 19th century and in relation to the hurdles of the contemporary democratization process in the definition of the relationship between State and society. The analysis of the illiberal drift since 2010 will look at specific examples relating to symbolic legislation, the use of the instrument of national consultations, forms of opposition and the case of anti-LGBTQ+ legislation.

Parole chiave: Cultura politica, Società civile, Leggi simboliche, Disobbedienza civile, LGBTQ+.

Keywords: Political culture, Civil society, Symbolic legislation act, Civil disobedience, LGBTQ+.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il concetto di cultura politica e i caratteri fondanti della cultura politica in Ungheria. - 2.1. Le radici della cultura politica ungherese tra il 1867 e il 1989: polarizzazione e atomizzazione della società. - 2.2. Le principali caratteristiche della cultura politica ungherese: dall'“homo kadicus” all'“homo orbanicus”. - 2.3. Segue: Le tendenze del comportamento politico tra il 1989 e il 1998. - 2.4. Le proteste politiche tra il 1990 e il 2010. - 3. La democrazia illiberale orbaniana alla luce della cultura politica. - 3.1. Costituzione storica, continuità giuridica e leggi simboliche: ritorno al passato? - 3.2. L'illiberalismo come disintermediazione tra Governo e base sociale: l'esempio delle consultazioni nazionali. - 3.3. Le proteste contro il regime illiberale: il caso del settore scolastico. - 3.4. Segue: il caso delle politiche relative alla protezione dell'infanzia. - 4. Cenni conclusivi.

* Professoressa associata di Teoria dello Stato e Diritto – Széchenyi István University (Győr, Ungheria).

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Introduzione

Dopo la quarta vittoria elettorale della coalizione Fidesz-KDNP (2010, 2014, 2018, 2022)¹, vale la pena dare un'occhiata più da vicino a un fattore scarsamente analizzato del sistema politico ungherese: la cultura politica. Dal punto di vista delle democrazie dell'Europa occidentale, basate sui principi liberali e democratici, il “fenomeno” ungherese è certamente unico, e non solo per la qualificazione “illiberale” che la coalizione-conservatrice e nazionalista usa per descriversi. Vi sono naturalmente molti fattori determinanti un sistema politico istituzionali e non² - l'apparato di governo, le organizzazioni politiche, ecc. -, la cui analisi non è lo scopo di questo articolo. Tra tali fattori, il quadro delle credenze, dei valori e delle norme che guidano il comportamento politico può contribuire a fornire un'interpretazione di questo fenomeno³.

Trent'anni dopo l'avvio della transizione di regime⁴, l'Ungheria è infatti su una strada largamente divergente anche rispetto agli standard dell'Europa centrale (penso ai membri del gruppo di Visegrád), e una delle ragioni di ciò risiede in parte proprio nei tratti della cultura politica. Lo sfondo istituzionale e organizzativo del sistema politico è innervato da una serie di esperienze risalenti, legate a traumi e paure che hanno formato la comunità politica e impediscono lo sviluppo di una cultura politica democratica. E, come osserva Dahrendorf, un sistema politico può essere sostituito in sei mesi, un sistema economico può essere trasformato in sei anni, ma le società ne richiedono sessanta⁵. Il riemergere di tendenze antidemocratiche di lunga durata nella politica ungherese, secondo modalità uniche anche rispetto ai sistemi dei vicini Paesi dell'Europa centrale e orientale, ostacolano l'adattamento al modello liberaldemocratico occidentale.

Partendo da questa premessa, è necessario in primo luogo chiarire che cosa si intenda per cultura politica democratica. Posto che nella filosofia politica moderna esistono molte interpretazioni della democrazia, si può dire che i pilastri dei sistemi politici democratici siano emersi a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo. Un pilastro fondamentale è costituito

¹ L'alleanza di Fidesz-KDNP è già stata al governo in coalizione con il Partito Indipendente dei Piccoli proprietari (FKgP) tra il 1998-2002; quello successivo alle elezioni del 2022 è quindi il quinto mandato di governo per le forze politiche conservatrici e nazionaliste.

² Il concetto di *sistema politico* è qui utilizzato in senso struttural-funzionalista; per *regime politico* si fa a sua volta riferimento all'insieme di norme e procedure che rendono effettive le «assegnazioni interpretative di valori» e quindi le decisioni e le scelte politiche, M. COTTA-L. VERZICHELLI (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, 2008, pp. 18-19.

³ La nozione di *cultura* copre un insieme di elementi, includendo tradizioni, abitudini e modelli di comportamento modellati dalle credenze, dai valori e dalle norme prevalenti di una società, G. NOLAN - P.E. LENSKI, *Human Societies. An Introduction to Macrosociology*, New York, 1999. Il termine *credenze* indica ciò che gli individui credono effettivamente essere giusto o ingiusto. A sua volta, *valore* sta a indicare ciò che gli individui ritengono moralmente buono o cattivo. I valori sono interiorizzati e quindi guidano il comportamento delle persone anche in assenza di sanzioni sociali che li facciano rispettare. Al contrario, le *norme* sono giudizi comportamentali sanzionati socialmente in modo informale o formale, indipendentemente dal fatto che le persone le abbiano o meno interiorizzate. D. CARAMANI (a cura di), *Comparative politics*, Oxford, 2020, p. 298 ss.

⁴ A. DI GREGORIO (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, p. 21 ss. Sulle trasformazioni di regime dal punto di vista della scienza politica, J. SIMON, *Értékválság a politikában. A demokratikus politikai kultúra keresése*. (trad.it. *Una crisi di valori in politica. La ricerca di una cultura politica democratica*), Budapest, L'Harmattan, 2013, pp. 18-25. Si veda anche I. KUKORELLI, *Húsz éve alkotmányozunk*. in: *Közjogi Szemle* (trad.it. *Da vent'anni costituiamo la costituzione.*), 2009, 3, p. 10. ss.

⁵ R. DAHRENDORF, *Reflections on the revolution in Europe*. New Jersey, 2005, p. 99 s.

dal principio rousseauiano dell'autogoverno (il popolo è l'ultima fonte del potere) che è collegato con i valori liberali, ponendo al centro la libertà individuale, e sottolinea esplicitamente la separazione tra lo Stato e la società, cioè tra sfera pubblica e sfera privata. I valori liberali proteggono la sfera privata dell'individuo contro l'intervento dello Stato. Da questo punto di vista assume rilievo anche la protezione delle minoranze contro l'arbitrio della maggioranza. Il principio dell'autogoverno garantisce agli individui le pari opportunità di partecipazione (uguaglianza) e assicura la protezione dei diritti fondamentali dell'individuo (libertà) dall'arbitrio dello Stato. Da un lato c'è la formazione della volontà politica, dall'altro c'è una protezione costituzionale contro la tirannia della maggioranza. La dualità del sistema politico democratico è assicurata da una costituzione garantista⁶ che, a differenza delle costituzioni nominaliste e di facciata, è storicamente il risultato delle rivoluzioni europee del XIX secolo.

Significativo è da questo punto di vista il caso della libertà di opinione, dove si rileva la capacità di discutere e di produrre il consenso. La verità in quanto *bonum commune* non è data a priori, è bensì il risultato di un dibattito tra gli individui liberi su una determinata questione di rilevanza pubblica⁷. Inoltre, il dibattito rafforza la tolleranza di opinioni differenti e l'uguaglianza di valori plurali nella società. Il funzionamento di un sistema politico democratico, basato su valori liberali, richiede che i cittadini stessi ne condividano i presupposti⁸.

Cosa succede quando una società non condivide i valori liberali? Potremmo anche chiarire la questione chiedendoci da dove provengano i valori liberali e quali sono le ragioni del loro mancato radicamento. Dietro processi politici e giuridici visibili si nascondono *esperienze storiche diverse* e modi differenti di affrontare tali esperienze che ostacolano lo sviluppo di una cultura politica liberal-democratica. Per quanto riguarda l'Ungheria, è opportuno evidenziare due aspetti.

Anzitutto, nel corso degli ultimi cento anni, la società ungherese ha esperito nove trasformazioni del regime politico, ciascuna delle quali si è conclusa con un fallimento. Prendendo a prestito István Bibó, si può affermare che le trasformazioni abbiano rappresentato vicoli ciechi, che solo in parte possono essere spiegati attraverso il ricorso a fattori esterni/internazionali⁹. La forma di Stato ha subito radicali e repentini mutamenti rispetto ai quali la società non è stata in grado di tenere il passo.

In secondo luogo, negli ultimi due secoli la società ungherese ha sviluppato un'esperienza storica della discontinuità. Ne è emersa una comunità estranea alla vita politica, passiva, atomizzata, che non è riuscita a elaborare una base di valori comuni funzionale alla propria

⁶ G. SARTORI, *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, in *The American Political Science Review*, 1962, 4, pp. 853-864.

⁷ J. ST. MILL, *Sulla libertà*. Budapest, Helikon, 2020, pp. 31-38.

⁸ E-W. BÖCKENFÖRDE, *Der freibleitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann*. in: Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt am Main. 1976. 60 ss.

⁹ I. BIBÓ, *Az európai társadalomfejlődés értelme* (trad. it. *Il significato dello sviluppo sociale europeo*), in I. BIBÓ, *Válogatott tanulmányok II-III kötet* (trad. it. Studi scelti, vol. 2-3), Magvető, Debrecen, 1986. Si veda anche I. BIBÓ, *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* (trad. it. *La miseria dei piccoli Stati dell'Europa orientale*), in I. BIBÓ, *Válogatott tanulmányok*, cit. Bibó ha anche elaborato il concetto di *isteria politica* in cui analizzava le manifestazioni estreme e irrazionali di una comunità politica traumatizzata. Egli ha chiarito i tipi di isteria, le diverse fasi e le possibili conseguenze negative in I. BIBÓ, *A politikai hisztériák természetrajza* (részletek) (trad. it. *La storia di carattere dell'isteria politica*), in *Rubicon*, 2004, 4, pp. 20-21.

trasformazione politica. Esaminare i fattori che determinano la cultura politica può allora contribuire a capire in che senso il processo di democratizzazione risulta bloccato¹⁰.

2. Il concetto di cultura politica e i caratteri fondanti della cultura politica in Ungheria

Il più importante contributo contemporaneo allo sviluppo del tema della cultura politica è il lavoro di Gabriel Almond e Sidney Verba dei primi anni Sessanta¹¹. Il loro testo sulla “*civic culture*” ha dimostrato la rilevanza della connessione tra i comportamenti politici e l’esperienza storica della stabilità democratica. I due autori definiscono il termine cultura politica come la particolare distribuzione tra i membri di una nazione dei modelli di orientamento verso gli oggetti politici. Questa è ancora oggi una definizione ampiamente accettata del termine cultura politica¹², che dunque riguarda la dimensione psicologica del sistema politico, includendo essa i valori e gli atteggiamenti politicamente rilevanti¹³.

Questo approccio teoretico ha avuto un seguito nella scienza politica ungherese, dove la cultura politica è riferita ai modelli culturali, comportamentali e attitudinali collettivi della comunità politica, ai suoi modi collettivi di risolvere i problemi e gestire i conflitti¹⁴. Secondo Csaba Gombár, il nostro “ragionamento” politico, la nostra mentalità «non è mai una funzione diretta dell’esperienza o della conoscenza acquisita, ma [risulta da] un processo di sovrapposizione di interpretazioni comuni dell’esperienza, tramandate attraverso le generazioni. Le mentalità e gli atteggiamenti che fanno parte di questo processo sono molto persistenti, e l’insieme di conoscenze, valori, emozioni e simboli associati ad essi è ciò che chiamiamo cultura politica»¹⁵. János Simon definisce la cultura politica come una rete di atteggiamenti, credenze, giudizi, emozioni e simboli che si sono sviluppati storicamente nei gruppi, che orientano il comportamento politico e che forniscono ordine sociale, significato

¹⁰ Il concetto di *democratizzazione* indica qui un processo politico complesso, articolato in fasi distinte che ha inizio con la crisi di un sistema autoritario, spesso stimolata da tentativi infruttuosi di liberalizzazione, prosegue con un periodo di transizione che può sfociare nella comparsa di una nuova democrazia e si conclude con il consolidamento o una nuova crisi del regime politico appena instaurato, N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, p. 232 ss.

¹¹ G. ALMOND – S. VERBA, *The Civic Culture. Political attitudes and democracy in Five Nations*. Princeton University Press, 1963.

¹² Nel 2005 Gabriel Almond fornirà una sintesi efficace dell’oggetto di studio della teoria della cultura politica da lui stesso avviata oltre quarant’anni prima insieme a Sidney Verba: 1. La cultura politica consiste nel complesso degli orientamenti soggettivi nei confronti della politica in una popolazione nazionale o in un suo sottoinsieme. 2. La cultura politica ha componenti cognitive, affettive e valutative; comprende le conoscenze e le credenze sulla realtà politica, i sentimenti nei confronti della politica e i legami ai valori politici. 3. Il contenuto della cultura politica è il prodotto della socializzazione infantile. 4. La cultura politica influenza le strutture politiche e di governo e le loro prestazioni, condizionandole pur non determinandole. Si veda S. Flaminia, *Il concetto di cultura politica. Attualità, limiti e una proposta di ridefinizione*, in F. Saccà (a cura di), *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, Milano, 2014, pp. 18-19.

¹³ G. ALMOND – S. VERBA, *The Civic Culture*, cit., 133 ss.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁴ P. KENDE, *Politikai kultúra, civil társadalom, elit*. (trad.it. *Cultura politica, società civile, élite*), in J. GYURGYÁK, (a cura di), *Mi a politika?* (trad.it. *Che cosa è la politica?*), Budapest, Századvég, 1994, pp. 233-261.

¹⁵ CS. GOMBÁR, *Mentalitás, érték és politikai intézmény; Velleitásaink*. (trad.it. *Mentalità, valore e istituzione politica; I nostri intellettuali*.) in. CS. GOMBÁR, *Borítékolt politika (Politica avvolgente)*, Budapest, Pénzügykutató, 1989, p. 62 ss.

ai processi politici, consentendone l'interpretazione¹⁶. Il cosiddetto approccio comportamentista americano è quindi presente nella definizione di cultura politica della nostra scienza politica. Le componenti della cultura politica includono le opinioni e gli ideali politici (cultura del dibattito, tolleranza politica, modalità di argomentazione), i pregiudizi e i comportamenti politici¹⁷.

Prima di analizzare i tratti della cultura politica ungherese, è necessario sottolineare due fattori apparentemente contraddittori. La cultura politica di una società non è mai omogenea, contiene sempre una varietà di punti di vista, valori e principi, con tendenze sia al *continuum* che al *discontinuum*. D'altra parte, se si considera la turbolenta storia politica ungherese del XX secolo, i regimi autoritari si sono succeduti con grande rapidità e ogni esperienza democratica è sempre stata di breve durata. Di fronte all'apparente atemporalità della cultura politica, è dunque di fronte a noi un secolo in cui la forma dello Stato, le istituzioni politiche e il rapporto tra lo Stato e il cittadino sono radicalmente mutati, in alcuni casi anche nel giro di pochi anni¹⁸.

2.1. Le radici della cultura politica ungherese tra il 1867 e il 1989: polarizzazione e atomizzazione della società

Lo sviluppo della cultura politica ungherese moderna può essere suddiviso in tre grandi periodi storici. Il primo abbraccia i decenni del dualismo, con il quale il regime provvisorio (anche noto retrospettivamente come Reggenza) tra le due guerre mondiali mostra molte analogie. Il secondo è il sistema socialista e dittatoriale, tra il 1949 e il 1989. Il terzo è il periodo della transizione seguito da quello del Sistema di Cooperazione Nazionale (NER) successivamente al 2010.

Nonostante i confini ben definiti, questi tre periodi sono accomunati da elementi di continuità nella cultura politica che contribuiscono a determinare in modo sostanziale le attuali contrapposizioni politiche. Gli scienziati politici ungheresi sono concordi nel ritenere

¹⁶ J. SIMON, *Mit jelent a demokrácia a magyarok számára?* (trad.it. *Che cosa significa la democrazia per gli ungheresi?*), in: *Politikatudományi Szemle*, 1995, 1.

¹⁷ M. Bihari, *A politikai kultúra és értékek rendszere.* (trad.it: *Il sistema delle culture politiche e dei valori politici.*), in: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák.* (trad.it. *Scienze politiche – La politica e lo Stato moderno. Partiti e ideologie.*), Budapest, 2013, pp. 66-67.

¹⁸ Tra il 1918 e il 2020 in Ungheria si sono succedute nove trasformazioni di regime: 1) il crollo della monarchia austro-ungarica (1918); 2) la rivoluzione civile e democratica (1918-1919); 3) l'instaurazione della Repubblica Sovietica (1919); 4) il regime provvisorio (1919-1944); 5) la dittatura di estrema destra (1944); 6) il tentativo di espansione democratica civile (1946-1949), con l'introduzione per la prima volta del suffragio universale nel 1945 (nell'Ungheria prebellica non era stato introdotto il suffragio universale maschile, a differenza di molti esempi europei) (7); la dittatura socialista di Stato (1949-1989); 8) la trasformazione di regime politico del biennio (1989/90); 9) l'emergere della democrazia liberale (2010). Sistemi politici democratici sono stati dunque istituiti nel 1918, nel 1946 e nel 1989. Di tali sistemi, il primo è stato distrutto in pochi mesi, il secondo in tre anni e il regime democratico avviato con la transizione del 1989 si è concluso nel giro di venti anni. Dopo 946 anni di regime monarchico, la repubblica è stata a sua volta proclamata in tre occasioni (1918, 1946, 1989), mentre la repubblica popolare è stata istituita in due occasioni, nel 1919 e nel 1949.

che la polarizzazione della società ungherese sia infatti un fenomeno costante¹⁹ che crea un divario indissolubile tra il campo del *noi* e quello del *loro*. Le divisioni appaiono fondamentali, non consistendo nella pluralità di gruppi di interesse tipica delle società frammentate o segmentate²⁰, e le loro radici possono essere fatte risalire all'ultimo terzo del XIX secolo. Così, in Ungheria esistono almeno due codici linguistici contrapposti e due narrazioni divergenti della realtà, rispetto alle quali il dialogo tra i due poli è scarso o inesistente. Alla radice di tale contrapposizione sono le divergenze nel sistema di valori, nelle percezioni e nelle esperienze della realtà, nelle soluzioni politiche individuate²¹.

È naturale che nelle società moderne esista una contrapposizione tra valori politici e che gli interessi sociali si intreccino o confliggano; tuttavia, a venire in rilievo nel caso ungherese è lo scarso grado di riconciliazione di questi conflitti e la scarsa capacità di integrazione della comunità politica. Da questo punto di vista, la cultura politica ungherese non è determinata da un insieme frammentato di sottoculture differenti, rappresentando piuttosto il punto di "incontro" di due campi estremi. Le divisioni esistenti non si basano su diverse interpretazioni della realtà come nel caso della contrapposizione tra conservatori e progressisti, bensì su narrazioni di realtà distinte. Non è la differenza di pensiero sull'oggetto del dibattito a costituire la base della contrapposizione, bensì un attacco *sic et simpliciter* alla visione della realtà da parte dell'altro campo politico. Ciò significa che l'élite politica e il suo elettorato sono costantemente costretti a uno sforzo di reinterpretazione in funzione della propria ideologia e dei propri valori, il cui scopo è quello di mettere in discussione non solo la correttezza ma anche la legittimità dell'ideologia e dei valori politici dell'altro blocco. Questo tipo di divisione, che potremmo definire sregolata politica dell'identità, in definitiva mette in dubbio l'esistenza dell'altro e rende impossibile ogni dialogo²².

I caratteri sopra delineati della cultura politica odierna hanno, come detto, origine nel passato. Nel periodo del dualismo (1867-1918) i problemi di rilevanza del diritto pubblico (tra gli altri: la sovranità nazionale, l'autonomia politica, la struttura monarchica, la

¹⁹ Si veda tra l'altro: A. KÖRÖSENYI (a cura di), *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után.* (trad.it. *Il sistema politico ungherese – dopo un quarto di secolo*, Budapest, Osiris, 2015; T. BOROS-G. FILIPOV (a cura di). *Magyarország 2030. Jövőkép a magyaroknak* (trad.it. *Ungheria 2030. Visione di futuro per gli ungheresi*), Budapest, Osiris-Egyensúly Intézet, 2020; J. SIMON, *A politika értékviselésében. A demokratikus politikai kultúra keresése.* (trad. it. *La politica è in crisi di valori. La ricerca della cultura politica democratica.*), Budapest, L'Harmattan, 2013; E. CSIZMADIA – J. LAKATOS, - Z. NOVÁK – G. RAJNAI, *Miért van „két Magyarország”? Mítoszok és magyarázatok* (trad.it. *Perché ci sono "due Ungherie"? Miti e spiegazioni*) in https://m.bvg.hu/360/20220330_Miert_van_ket_Magyarorszag_Mitoszok_es_magyarázatok (04.05.2024); A. SZABÓ – M. GERŐ, *A magyar társadalom gondolkodásmódja, integrációja és részvétele. A magyar társadalom és politika 2019* (trad.it. *La mentalità politica della società ungherese, integrazione e partecipazione politica. La società ungherese e la politica 2019*), Budapest MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2019; I. SZABÓ, *Folyamatoságok a változásban: kontinuitások a rendszerváltás utáni politikai szocializáció mintáiban* (trad.it. *Continuità nel cambiamento: continuità nei modelli di socializzazione politica dopo il cambio di regime*) in *Metszetek*, 2013. n. 2-3. 23-39; F. HÖRCHER, *Értékközösség(ek) és értékkonfliktus(ok) a magyar politikai közösségben* (trad.it. *Comunità di valori e conflitti di valori nella comunità politica ungherese.* in: A JAKAB - GY. GAJDUSCHEK (a cura di), *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016. 823-836.

²⁰ ZS. ENYEDI – A. KÖRÖSENYI, *Pártok és pártrendszerek* (trad.it. *Partiti e i sistemi di partito*), Budapest, Osiris, 2004, pp. 31-40.

²¹ J. SIMON, *A politika értékviselésében. A demokratikus politikai kultúra keresése.* (trad. it. *La politica è in crisi di valori. La ricerca della cultura politica democratica.*), cit. 166 ss.

²² T. BOROS-G. FILIPOV (a cura di). *Magyarország 2030*, cit., pp. 195-197.

separazione dei poteri ecc.) costituirono la principale linea di frattura. La divisione politica non fu in grado di svilupparsi attorno ai problemi e/o ai conflitti sociali, per esempio il rapporto tra centro e periferia, il rapporto tra lo Stato e la Chiesa, o l'opposizione tra l'agricoltura e l'industria, tra urbano e rurale o tra lavoro e capitale. Inoltre, la questione delle minoranze fu soppressa poiché l'élite politica temeva l'estensione delle libertà politiche.

Nel periodo tra le due guerre mondali, la struttura dell'élite politica rifletteva le differenze tra i grandi gruppi sociali e la rappresentanza parlamentare aveva una base sociale più ampia. Tuttavia, anche qui la sovranità nazionale è divenuta l'oggetto principale del dibattito politico, coniugandosi con altri due elementi: un forte sentimento di anticomunismo da un lato e un desiderio di revanscismo dall'altro. I tre pilastri ideologici fondamentali del cosiddetto "regno senza re" tra il 1919-1939 erano il conservatorismo, il cristianesimo e il nazionalismo, che si concretizzarono nel Partito di Unità degli anni Venti - il partito governativo - e nella limitazione del ruolo dei partiti di opposizione e delle libertà politiche. Questa situazione è in parte mutata a partire dagli anni Trenta, con l'emergere di gruppi di estrema destra e nazionalsocialisti. Il diritto di voto e la partecipazione politica erano limitati, al pari della competizione tra partiti (dato il ruolo dominante del partito al potere). Questo periodo non ha condotto ad alcun progresso reale nello sviluppo della cultura politica della società verso una cultura partecipativa.

Il breve periodo di democrazia tra il 1944-1948 vide la nascita di un parlamento "del popolo". Il dominio delle élites precedenti era venuto meno. Il diritto di voto fu in questa fase esteso e i partiti rappresentavano gli strati sociali. La "piccola costituzione", entrata in vigore il 1° febbraio 1946, pose fine a 946 anni di monarchia, alla Costituzione storica e alla Sacra Corona. Tuttavia, nel 1949 il ruolo egemonico esercitato dal Partito comunista e il delinarsi dell'ordine bipolare imposto dalla guerra fredda crearono le condizioni per un sistema socialista di Stato. Non solo il potere politico venne monopolizzato, ma anche tutte le istituzioni sociali furono schiacciate: associazioni di rappresentanza degli interessi, organizzazioni economiche private ecc. La dirigenza comunista incoraggiava a pensare in termini di benessere e di prosperità individuale²³. In questo terzo periodo appare dunque, accanto a quello della polarizzazione, un altro tratto della cultura politica ungherese: l'individualismo e l'atomizzazione della società.

All'avvio della transizione di regime, nella società ungherese il nucleo familiare costituiva la dimensione esclusiva della vita privata e del benessere. Rispetto al modello polacco (dove il sindacato nazionale *Solidarność*, fondato nel 1980, ha rappresentato il principale oppositore del socialismo di Stato), i sindacati ungheresi non costituirono il motore delle proteste contro il sistema politico, bensì piuttosto i simboli della convivenza con lo Stato socialista.

²³ Durante il regime socialista di Stato, la percentuale di persone che sentivano di poter difendere in qualche modo i propri interessi era estremamente bassa, aumentando solo temporaneamente dopo la transizione di regime dal 9-10% (1991-1992) al 17%, (1993), L. BRUSZTI–J. SIMON, *Az Antall-korszak után, a választások előtt, avagy demokráciánk és pártjaink az állampolgárok szemével* (trad.it. *Dopo l'era Antall, prima delle elezioni, ovvero la nostra democrazia e i nostri partiti attraverso gli occhi dei cittadini.*), in: *Magyarország Politikai Évkönyve*, Budapest, 1994. parte III. pp. 774-804. Si veda anche S. KURTÁN – P. L. VASS, Budapest, *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, 1994, p. 779 ss.

Ne consegue che il ruolo di istituzioni di socializzazione come i sindacati o le associazioni illegali non ebbero un ruolo decisivo nella formazione degli atteggiamenti politici.

La specificità ungherese può dunque essere sinteticamente caratterizzata dal ruolo dello Stato nella modernizzazione socio-economica e dal basso grado di integrazione politica. Gli atteggiamenti nei confronti dello Stato sono ambivalenti, poiché caratterizzati sia da alte aspettative che da basso livello di fiducia. Dall'atomizzazione sociale e dalla neutralizzazione politica risulta un basso grado di integrazione politica. La stabilità del sistema politico risultava del controllo politico ed amministrativo dall'alto. Tutte le organizzazioni e la vita pubblica nel loro complesso erano sottoposte allo stretto scrutinio politico-ideologico del Partito comunista²⁴ e la strategia chiave del *divide et impera* fu applicata con grande efficacia nei confronti sia dell'opposizione politica che di quella culturale. La sfera pubblica fu a lungo associata all'opportunismo. A cavallo tra gli anni '70 e '80 l'Ungheria era divenuta una delle società più atomizzate d'Europa²⁵.

Il socialismo di Stato si è trasformato progressivamente nel corso di quattro decenni. Al ricorso all'ampio strumentario di repressione politica che ha caratterizzato gli anni Cinquanta e Sessanta è poi seguito un processo di consolidamento politico. In confronto ai sistemi socialisti dell'Europa centrale e orientale, quello ungherese negli ultimi decenni del regime di Kádár - definito *la caserma più felice* o il *comunismo goulash*²⁶ – era l'unico dell'area «in which an absolute majority evaluated the communist one-party system in a positive way is Hungary»²⁷.

2.2. Le principali caratteristiche della cultura politica ungherese: dall' "homo kadaricus" all' "homo orbanicus".

Nella seconda metà degli anni Ottanta il progressivo mutamento della situazione politica internazionale favorì un rafforzamento dei gruppi di opposizione e spinse la classe dirigente ad avviare un percorso di riforme. La transizione di regime, avvenuta nella terza ondata di democratizzazione²⁸, non è stata dunque il risultato di una resistenza sociale e il processo costituente non è stato determinato da un'Assemblea costituente. Questo si realizzò come noto attraverso due importanti pacchetti di emendamenti costituzionali.

²⁴ A. KÖRÖSÉNYI, *Politikai kultúra Magyarországon*. (trad.it. *Cultura politica in Ungheria*), testo reperibile all'indirizzo <http://www.c3.hu/~szf/Szofi97/Sz97-03/Sz97-03-Area-3.htm> (06.03.2024).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Il comunismo goulash è il termine usato per descrivere il periodo politicamente più permissivo dopo il consolidamento del potere da parte del regime di Kádár, che ha garantito una relativa prosperità ai suoi cittadini. Esso era utilizzato comunemente per indicare le condizioni dell'Ungheria che la differenziavano in senso positivo dalla media dell'Europa orientale, T. VALUCH, *A gulyáskommunizmus valósága* (trad.it. *La realtà di comunismo goulash*), testo reperibile all'indirizzo http://www.rev.hu/ords/?p=600:2:::P2_PAGE_URI:tanulmányok/kadarrendszer/gulyas (06.03.2024).

²⁷ Ch. W. HAERPHEN, *Hungary. Structure and dynamics of democratic consolidation*, in H.-D. KLINGEMANN - D. FUCHS-J. ZIELONKA, (eds.), *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, London and New York, p. 149 ss.

²⁸ S. P. HUNTINGTON, *The third wave: Democratization in the late twentieth century*, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 21-26.

Sul piano del processo politico, la transizione si è realizzata a sua volta attraverso le seguenti fasi: a) i negoziati tripartiti nell'estate del 1989, b) la "ratifica" parlamentare in ottobre, c) il referendum in novembre, d) l'emendamento approvato dall'ultimo Parlamento di epoca socialista all'inizio di marzo 1990 a seguito del referendum²⁹, e) l'accordo MDF-SZDSZ (tra il partito conservatore e quello liberaldemocratico) dopo le elezioni di marzo/aprile 1990 e f) la sua adozione da parte del Parlamento. I principali attori del processo costituente sono stati l'opposizione extraparlamentare del 1989, i leader dei partiti-stato e l'elettorato (attraverso il cosiddetto referendum quadripartito del 1989 e il referendum estivo del 1990).

Ne consegue che la transizione è stata il risultato di un consenso tra la *vecchia élite* e l'opposizione semi-illegale. Tale transizione non era peraltro il frutto di un consenso generale, perché il protocollo di chiusura dei negoziati della tavola rotonda (NEKA) non fu firmato da SZDSZ (Alleanza dei Liberi Democratici, di orientamento liberale) né da Fidesz (Alleanza dei Giovani Democratici).

Un'ulteriore peculiarità del processo costituente ungherese fu l'assenza di consenso politico attorno al contenuto della nuova Costituzione (vista come un compromesso temporaneo), che si è manifestata anni dopo nel fallimento del processo costituzionale avviato nel 1995-1996. Negli anni '90 è così emersa nel sistema politico una struttura tripolare e divergente tra concezioni costituzionali: una consensuale, una radicale-democratica e una governativa³⁰. Gli attori politici hanno cercato di creare attraverso emendamenti costituzionali le basi provvisorie per una Costituzione democratica basata sullo Stato di diritto³¹, prevedendo che l'adozione della nuova costituzione sarebbe dipesa dall'esito delle prime elezioni libere.

Gli obiettivi politici e costituzionali della transizione di regime sono stati raggiunti in un modo tale che l'opposizione non è stata in grado di separare simbolicamente, moralmente e spiritualmente le due epoche: quella della dittatura e quella della nuova democrazia. In tutti gli aspetti esterni, formali, istituzionali, giuridici e organizzativi, la transizione si è

²⁹ Secondo l'articolo 29/A (1) della cosiddetta Costituzione transitoria, entrata in vigore il 23 ottobre 1989, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento per un mandato di quattro anni. Con referendum, si è quindi deciso che l'elezione del Capo dello Stato sarebbe dovuta avvenire dopo la convocazione del primo Parlamento liberamente eletto. Di conseguenza, l'ultimo Parlamento del socialismo di Stato ha modificato la formulazione del paragrafo con Legge XVI del 1990. L'art. 1 prevedeva che il Capo dello Stato fosse eletto dagli elettori direttamente e a scrutinio segreto, a suffragio universale ed eguale, per un periodo di quattro anni. Infine, un nuovo emendamento costituzionale, successivo alle elezioni parlamentari, ha reintrodotta l'elezione del Capo di Stato da parte dal Parlamento e ha stabilito un mandato di cinque anni (Legge XL del 1990 art. 17).

³⁰ A. KÖRÖSÉNYI, *A magyar politikai rendszer negyedszázad után.* (trad.it. *Il sistema politico ungherese dopo un quarto di secolo*), Budapest, Osiris, 2015, p. 89. ss.

³¹ Tra il 1991 e il 2009 il Parlamento ha adottato circa una dozzina di emendamenti costituzionali. Una conseguenza della assenza di una costituzionalizzazione sistematica e coerente è stata l'acquisizione da parte della Corte costituzionale di un ruolo particolare. Essa è intervenuta in questo "vuoto costituzionale" e ha iniziato a riempirlo con le sue decisioni, plasmandola continuamente. Attraverso le sue costanti interpretazioni della Costituzione, la Corte costituzionale è diventata un attore istituzionale di primo piano, anche in ragione del suo attivismo giurisdizionale. A. KÖRÖSÉNYI, *A magyar politikai*, cit., p. 89 s.

certamente realizzata, ma la sottostante cultura politica, e dunque il modo di vedere, valutare e qualificare il mondo esterno, non sono mutati³².

Sotto tale profilo, il lascito più significativo dei decenni precedenti era rappresentato, come si è detto, dall'atomizzazione della società, dalla passività politica e dal paternalismo statale, che avevano condotto al cosiddetto "sistema di valori duale". L'ascesa dell'impresa privata semi-legale aveva infatti creato un sistema di norme parallelo a quelle di derivazione statale. Questo doppio sistema comportava non solo il mancato rispetto delle norme formali e la corruzione negli uffici pubblici, ma anche forme di cinismo politico e un senso di alienazione dalla comunità politica. Tale sistema duale è rimasto parte integrante della cultura politica anche nel sistema democratico degli anni Novanta³³.

Al momento della transizione di regime, dopo quattro decenni di dittatura politica, la società ungherese appariva fortemente atomizzata, politicamente disgregata, orfana di una comunità politica; l'elettorato non aveva alcuna identità politica (alla sua base era il c.d. "homo kádarcus") e il livello di integrazione politica degli individui era debole. Lo Stato era visto come strumento di potere e non come l'incarnazione della sovranità popolare o il rappresentante dell'interesse pubblico. Il sistema socialista statale aveva in larga misura alienato la società dalle ideologie politiche, e ciò non è cambiato significativamente dopo la transizione di regime. Le aspettative degli elettori nei confronti dei partiti sono rimaste in gran parte pragmatiche, limitate a questioni di benessere individuale. Il concetto di democrazia si è legato prevalentemente alla prosperità privata e non alla libertà.

Il modello dell'"homo orbanicus" incarna dunque da questo punto di vista l'eredità diretta del socialismo di Stato: non in grado di esprimere la propria opinione critica e sprovvisto di spazi sociali e politici per formulare e rappresentare un'opinione articolata. Secondo András Jakab, tale modello si può riassumere nelle seguenti caratteristiche culturali: la gerarchia-accettazione, il paternalismo, la tolleranza nei confronti della corruzione e del nepotismo, la tribalità e, non ultima, la tendenza alla polarizzazione.³⁴ La distinzione noi/altri non mira a risolvere i problemi della comunità politica, fornendo al contrario maschere ideologiche. Il livello di antagonismo è così alto da rendere impossibile l'accettazione di un minimo comune denominatore valoriale. Dal punto di vista del cittadino, ogni scelta appare definitiva e l'identificazione dei problemi politici da parte dell'altro appare intrinsecamente delegittimata. Discorsi e narrazioni, giudizi di valore sulla storia ungherese, particolarmente sul XX secolo e sul passato recente, sono radicalmente contrapposti e ciò fa della società ungherese una società fortemente traumatizzata.

³² Per una panoramica della storia politica e del diritto pubblico del cambio di regime, si veda: P. SMUK, *Magyar közigazgatás és politika. 1989-2011* (trad. it. *Diritto pubblico e politica ungherese. 1989-2011*), Budapest, Osiris, 2011, pp. 29-54.

³³ E. HANKISS, *Kelet-Európai alternatívák* (trad. it. *Le alternative dell'Europa orientale*), Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvtár, 1989, p. 83. ss.

³⁴ A. JAKAB, *Hibrid rezsimből jogállamba* (*From a Hybrid Regime into the Rule of Law*), testo reperibile all'indirizzo https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4021427 (21.04.2024)

2.3. Segue: Le tendenze del comportamento politico tra il 1989 e il 1998.

Le ricerche empiriche che mettono a confronto i comportamenti politici dei cittadini dell'Europa centrale e orientale confermano questa rappresentazione. Disponiamo ora di una serie molto ricca di dati sui primi dieci anni di democratizzazione nei Paesi che indica che, nel periodo del primo Parlamento liberamente eletto, il 32% degli elettori ungheresi intervistati identificava la democrazia con il benessere e solo il 28% con la libertà³⁵.

Può essere utile sottolineare l'aspetto relativo a che cosa si intenda con il concetto di libertà in quel periodo storico. Nel primo anno successivo al mutamento del regime in senso democratico, esso ricopriva per oltre un terzo dei cittadini un significato generico: una garanzia rispetto all'autoritarismo. In questo contesto, la libertà di espressione era considerata particolarmente importante. In confronto, altri profili della libertà assumono un rilievo assai minore. Tra questi, la libertà di circolazione non è quasi misurabile³⁶. Infine, il modo in cui viene esercitato il potere politico, cioè un vero e proprio governo rappresentativo, è menzionato solo dal 15% degli intervistati³⁷.

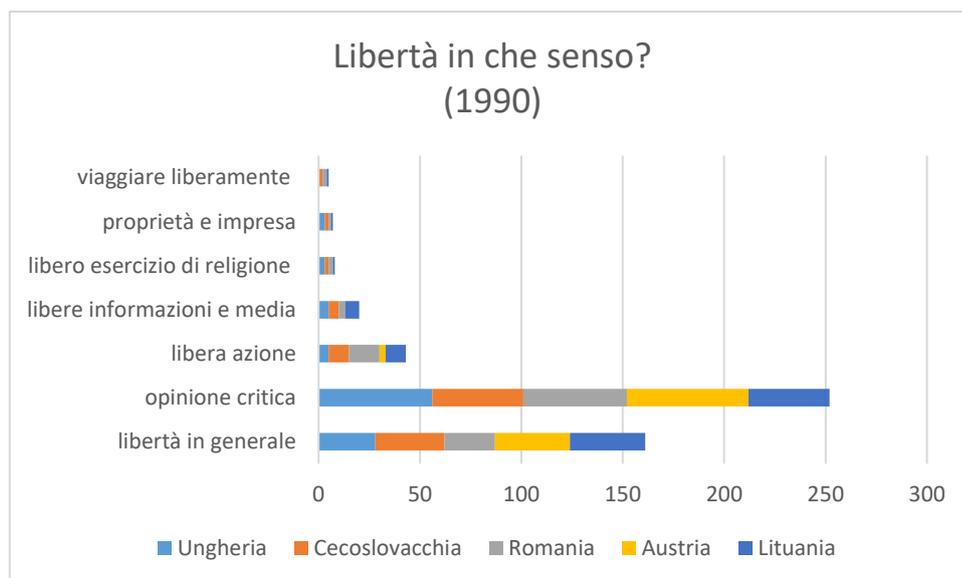


Tabella 1 [Fonte: S. H. BARNES – J. SIMON, *The Postcommunist citizen*. cit. 108. ss.]

³⁵ È interessante riportare i dati relativi agli altri Paesi dell'area centro-orientale, che sembrano indicare una specificità ungherese: Cecoslovacchia: 62% libertà - 7% benessere; Polonia 64% libertà - 15% benessere; Romania: 54% libertà - 6% benessere; Lituania: 64% libertà- 5% benessere, S. H. BARNES – J. SIMON, *The Postcommunist citizen*, Budapest, Erasmus Institute of Political Science of the Hungarian Academy of Sciences, 1998, p. 108. ss.

³⁶ S. H. BARNES – J. SIMON, *The Postcommunist citizen*, cit. p. 108. ss. riporta i seguenti dati:

- a) libertà in generale: Ungheria: 28%, Cecoslovacchia: 34%, Romania: 25%, , Lituania: 37%,
- b) opinione critica: Ungheria: 56%, Cecoslovacchia: 45%, Romania: 51%, , Lituania: 40%,
- c) libere informazioni e media: Ungheria 5%; Cecoslovacchia: 5%, Romania: 3%, Lituania: 10%,
- d) libero esercizio di religione: Ungheria: 3%; Cecoslovacchia: 2%, Romania: 2%, Lituania: 7%,
- e) proprietà e impresa: Ungheria: 3% e; Cecoslovacchia: 2%, Romania: 1%, Lituania: 1%,
- f) viaggiare liberamente Ungheria: 0%. Cecoslovacchia: 2%, Romania: 2%, Lituania: 1%.

³⁷ IN base ai dati riportati in S. H. BARNES – J. SIMON, *The Postcommunist citizen*, cit. p. 108. ss.: Cecoslovacchia: 8%, Romania: 4%, Polonia: 7%, in Lituania: 1%.

Inoltre, l'83% indicavano la famiglia come risposta alla domanda, mentre il 78% degli intervistati indicavano sempre la famiglia come l'unico valore per il quale avrebbero sacrificato la propria vita³⁸.

In termini di soddisfazione complessiva per la democrazia, la Repubblica Ceca - divenuta indipendente durante questo periodo – si distingue tra i Paesi dell'area, mentre Polonia e Ungheria presentano risultati sostanzialmente simili anche in termini di crescita di tale soddisfazione.

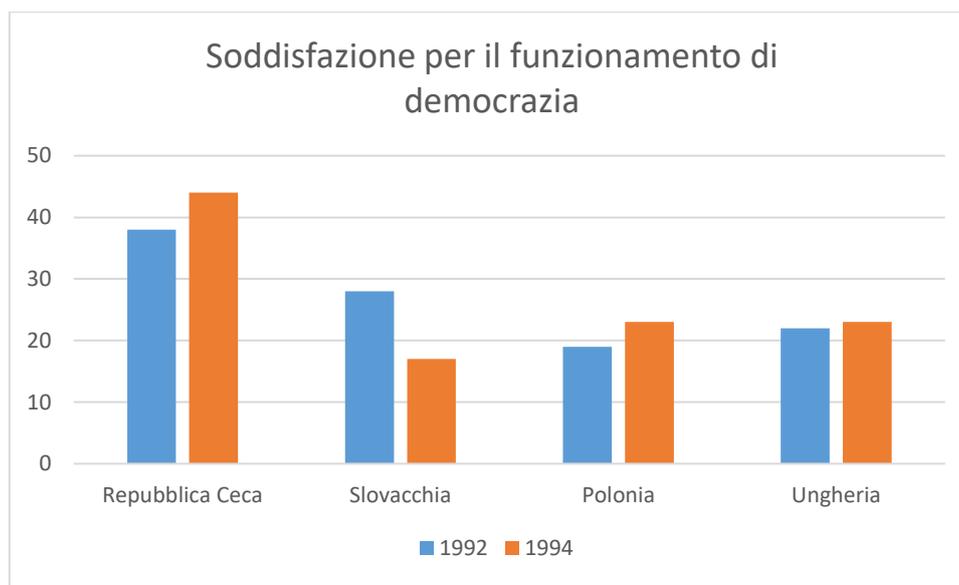


Tabella 2 [Fonte: A. KÖRÖSENYI *A magyar politikai kultúra*. (trad.it. *La cultura politica ungherese*), <http://www.c3.hu/~szf/Szofi97/Sz97-03/Sz97-03-Area-3.htm> (15.03.2024)]

Se si guarda alla fiducia nelle istituzioni democratiche, i dati appaiono all'inizio della transizione (1991) più alti rispetto al periodo riguardante la seconda legislatura (1995-1996), per ciò che attiene ai due elementi del sistema politico democratico: il parlamento e i partiti politici. Se si prende come parametro di riferimento l'impegno verso la forma rappresentativa, il tasso di accettazione scende radicalmente in meno di cinque anni dopo la transizione di regime: si tratta di un dato che riflette, oltre alla percezione negativa dei conflitti politici quotidiani, un'alienazione dalla vita politica. Il Parlamento appare in tale contesto un fattore politico negativo agli occhi dei cittadini intervistati. Solo i partiti politici sono caratterizzati da una percezione più negativa. Il (particolarmente) basso livello di fiducia nei confronti dei sindacati è indice a sua volta di mancanza di autonomia civile in quanto eredità dello stalinismo. Secondo gli intervistati, è lo Stato a essere competente per la soluzione dei problemi economici e sociali dell'individuo³⁹.

D'altra parte, la figura del Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale erano viste molto più favorevolmente. Nonostante il Presidente della Repubblica non fosse di

³⁸ L. BRUSZT–J. SIMON, *Az Antall-korszak után*, cit., p. 780 s.

³⁹ V. MIHELJAK, *Slovenia in Central Europe. Mereby meteorological or a value kinship?*, in D. KLINGEMANN - D. FUCHS- J. ZIELONKA, (eds.), *Democracy and Political Culture* cit., p. 137 ss.

elezione diretta⁴⁰, è bene evidenziare che all'epoca a ricoprire questa funzione era Árpád Göncz, che godeva di forte sostegno sociale e popolarità. L'importanza della Corte costituzionale era a sua volta probabilmente dovuta all'importanza della Costituzione transitoria nello sviluppo dei valori e dei principi costituzionali del nuovo sistema politico: la Corte costituzionale ha infatti contribuito a stabilizzare il sistema politico democratico interpretando i principi e i valori contenuti nella Costituzione provvisoria, riuscendo a mantenersi distante dai conflitti politici quotidiani.

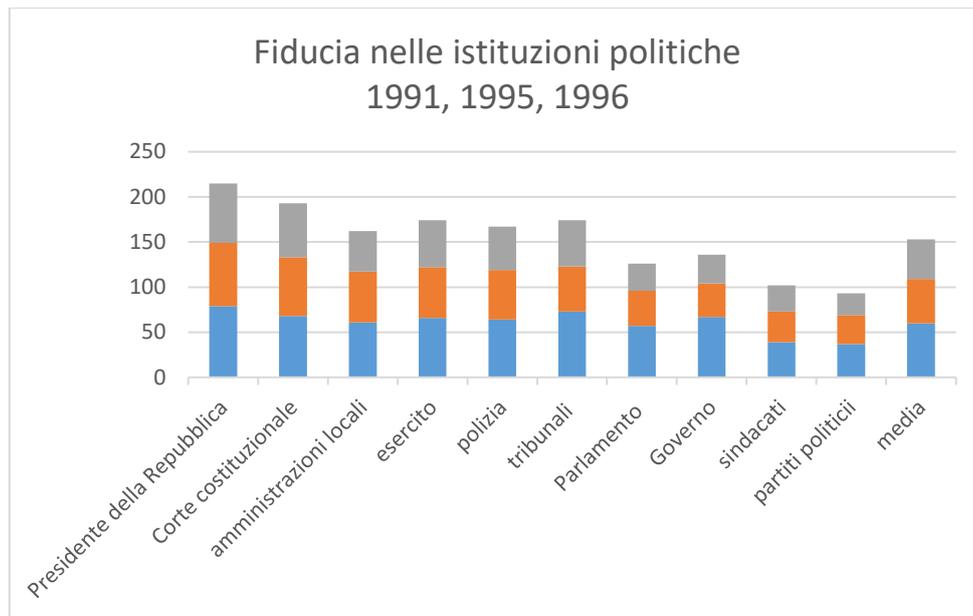


Tabella 3 [Fonte: A. KÖRÖSÉNYI, *A magyar politikai kultúra*. (trad.it. *La cultura politica ungherese*), <http://www.c3.hu/~szf/Szofi97/Sz97-03/Sz97-03-Area-3.htm> (27.05.2022)]

Le indicazioni fornite dai dati analizzati sopra paiono confermate dal livello di cinismo politico nei primi dieci anni dopo la transizione di regime. Le opinioni sul sistema politico sono infatti molto ambivalenti, mancando un insieme coerente di valori condivisi da gran parte della società. Emergono tuttavia caratteristiche che possono essere viste come un'eredità del socialismo: ad esempio il paternalismo o il senso di ingiustizia nel mondo.

⁴⁰ Un'altra indagine che analizza il livello di fiducia nel sistema giuridico e nel Parlamento nel 1990, 1995 e 1999 evidenzia valori simili. In quattro paesi - Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia e Polonia - in generale i cittadini intervistati avevano maggiore fiducia nel sistema giuridico che nel Parlamento e, verso la fine del periodo, in tutti e quattro i Paesi i valori hanno mostrato una tendenza al declino.

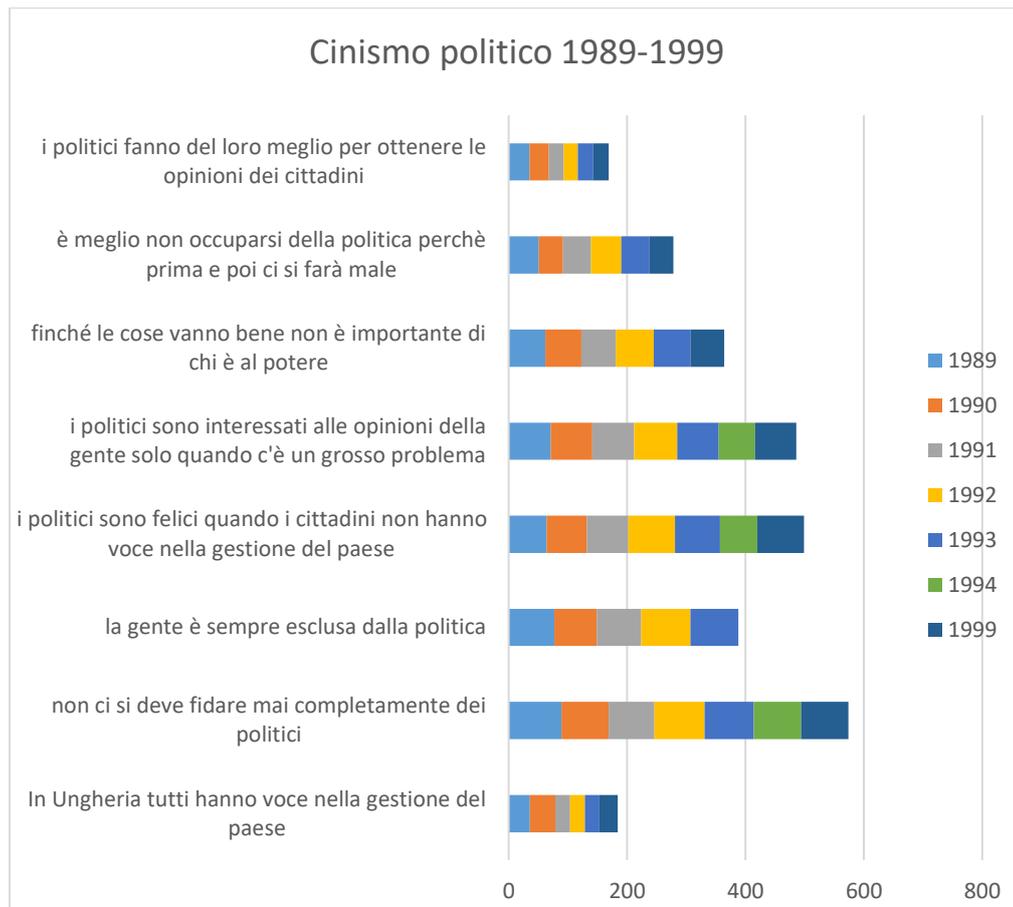


Tabella 4 [Fonte: J. SIMON, *A politika értékválságban. A demokratikus politikai kultúra keresése* (trad.it. *La politica è in crisi di valori. La ricerca della cultura politica democratica.*), L'Harmattan-Gondolat, Bp. 2013, 71-72.

Il concetto stesso di democrazia è stato ridefinito nella prima metà degli anni Novanta. Mentre al momento della transizione di regime aveva una connotazione positiva, alla fine del primo mandato del governo, il regime socialista è stato oggetto di rivalutazione. Nel 1995, solo un quarto degli ungheresi considerava il nuovo regime democratico migliore di quello precedente, mentre la metà considerava il precedente regime migliore di quello attuale. Una spiegazione è che molte persone hanno identificato la democrazia con il benessere e hanno accusato il governo per il deterioramento delle situazioni economiche individuali.

2.4. Le proteste politiche tra il 1990 e il 2010

In relazione alla crescente insoddisfazione nei confronti del nuovo sistema politico, è utile infine esaminare le manifestazioni di contestazione politica. Nel periodo della coalizione tra socialdemocratici e liberali (1990-1994) in particolare, questa è stata infatti

affrontata non tanto dall'opposizione parlamentare, quanto a livello extraparlamentare dalla protesta sociale.

La prima grande manifestazione di protesta fu rappresentata dal cosiddetto “blocco dei taxi” nell'ottobre 1990 durante il quale, contestando l'aumento improvviso e consistente del prezzo del carburante, proprietari di veicoli e cittadini avevano paralizzato l'intera rete dei trasporti. Il conflitto mobilitò tutti gli attori del sistema politico. Il blocco era consistito in una forma di protesta diffusa, principalmente in favore di interessi professionali, ma aveva anche rappresentato un'azione unica nel suo genere perché il suo successo ha articolato il più ampio malcontento socio-politico. Il suo significato ha dunque trascorso gli interessi professionali divenendo essa divenuta un conflitto sì temporaneo, ma centrale contro una serie di conseguenze sociali dell'introduzione dell'economia di mercato.

Successivamente, durante il primo governo di Viktor Orbán (1998-2002) non si sono svolte manifestazioni significative (inizialmente si protestava solo a livello locale) ma con l'avvicinarsi delle elezioni le proteste si sono intensificate, venendo strumentalizzate dai partiti a fini di campagna elettorale.

Nel periodo della seconda coalizione socialdemocratico-liberale, a seguito delle elezioni parlamentari del 2002, sono emersi movimenti di protesta che hanno messo in discussione il corretto svolgimento delle elezioni. Ciononostante, si segnala la protesta contro la stazione di localizzazione a Zengő, che ha fatto ricorso a forme di disobbedienza civile. Le azioni intraprese - blocchi stradali totali, recinzioni, occupazione illegale di proprietà private - sono state in grado di mobilitare la popolazione civile e hanno raggiunto i loro obiettivi⁴¹.

Nel 2006, a seguito dalla rielezione della maggioranza socialdemocratico-liberale, le misure di riforma hanno scatenato una protesta nazionale. Il 18 settembre 2006 si è tenuta una imponente manifestazione al Parlamento, a cui avrebbero partecipato almeno 40.000 persone. Tale protesta era stata scatenata dalla pubblicazione il giorno prima di una registrazione audio in cui il Primo ministro ammetteva di aver a lungo mentito all'opinione pubblica sul deficit di bilancio, in occasione dell'ormai noto “discorso di Balatonöszöd”⁴².

Gli eventi dell'autunno 2006, che non hanno escluso fenomeni di violenza⁴³, hanno portato l'attenzione sulle conseguenze politiche del *deficit democratico* e sulle sue potenziali

⁴¹ S. FEKETE, *A feloldbatatlan konfliktusok feloldása, a polgári engedetlenség* (trad.it: *Risolvere conflitti intrattabili: disobbedienza civile*), disponibile al link http://www.konfliktus.uni-miskolc.hu/docs/Polgariengedetlenseg_Fekete.Sandor.pdf (04.05.2024).

⁴² *A teljes balatonöszödi beszéd. Archivum* (trad.it. *Il testo completo del Balatonöszöd. Archivio*), disponibile al link <http://nol.hu/archivum/archiv-417593-228304> (04.05.2024).

⁴³ La cosiddetta *legge sulla nullità* (Legge XVI del 2011 sul risarcimento per le condanne in relazione ai disordini dell'autunno 2006) prevedeva l'appello delle sentenze dei tribunali in relazione ai disordini civili dell'autunno 2006, in quanto la legge interferiva con il diritto dei giudici (piuttosto che del legislatore) di valutare le prove e decidere sui singoli casi. L'atto suggeriva che la polizia avesse fornito prove false in ogni caso, mentre erano solo le sue prove a confermare che l'atto era stato commesso; in questi casi i pubblici ministeri avevano erroneamente presentato le accuse e le sentenze di primo e secondo grado erano sbagliate.

Art. 1) Le condanne per violenza contro un pubblico ufficiale, danneggiamento commessi tra il 18 settembre e il 24 ottobre 2006 nel territorio ungherese in relazione a disordini, nonché per i reati di disturbo della quiete pubblica, danneggiamento e minacce pericolose nell'ambito della giurisdizione del tribunale, sono considerate nulle se la condanna o la sentenza si basano esclusivamente su un rapporto di polizia o su una testimonianza della polizia. La legge implicava che la polizia avesse fornito prove false in tutti i casi, che i pubblici ministeri avessero presentato accuse errate e che le condanne in primo e secondo grado fossero sbagliate. in. N. CHRONOWSKI, *The post-2010 „Democratic*

conseguente in termini di frustrazione di gruppi sociali e politici. È riemerso vivido in tale periodo storico un clima di paura reciproca tra gli schieramenti politici che si è concretizzata in uno stato di *guerra fredda* caratterizzante la società ungherese.

3. La democrazia illiberale orbaniana alla luce della cultura politica

Il termine democrazia illiberale ha assunto un nuovo significato dopo che il politologo americano Fareed Rafiq Zakaria⁴⁴ ha pubblicato il suo saggio sull'ascesa delle democrazie illiberali nel 1997. Secondo l'analisi di Zakaria, finché i regimi caratterizzati da un passato dittatoriale non assurgono a democrazie liberali, i loro cittadini preferiscono regimi semi-democratici o semi-autoritari alle autocrazie e alle dittature. Le democrazie illiberali rappresentano quindi uno stato di transizione, non più dittature o autocrazie e non ancora democrazie liberali. Hanno già - almeno formalmente e parzialmente - istituzioni democratiche, ma mancano di elementi propri del costituzionalismo liberale⁴⁵. La democrazia illiberale occupa quindi una sorta di zona grigia, in tal senso è un regime ibrido in cui «una competizione politica unilaterale e scorretta e l'esistenza formale di una costituzione liberale» si coniugano con «gravi deficienze nel suo funzionamento effettivo»⁴⁶. Il mantenimento di elezioni libere dà l'illusione che il potere politico sia democraticamente legittimato, ma in realtà le stesse elezioni si configurano come un dispositivo finalizzato alla concentrazione e consolidamento del potere.

Va sottolineato, che nelle scienze politiche si distingue tra *illiberal turn* (svolta illiberale) e *illiberal swerve* (deviazione illiberale)⁴⁷, dove quest'ultima sta a indicare eventi episodici, temporanei e reversibili. Al contrario, perché si realizzi una svolta illiberale devono essere soddisfatte tre condizioni: 1) il partito dominante deve vincere almeno due elezioni consecutive; 2) la rivendicazione della sovranità viene utilizzata per polarizzare la società; 3) il rafforzamento dell'esecutivo impatta sulla separazione dei poteri, comportando l'indebolimento di importanti garanzie istituzionali.

In Ungheria, la coalizione Fidesz-KDNP ha vinto quattro elezioni parlamentari con la maggioranza di 2/3 e ha modificato la Legge Fondamentale in tredici occasioni. A seguito della pandemia, e più recentemente in relazione al contesto bellico in Ucraina, il Governo ha visto estesi i propri poteri normativi, mantenendo un regime di “regole per decreto”

Rule of Law” practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance. In *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2020, 2, p. 151 ss.

⁴⁴ F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, 1997, 6, pp. 22-43.

⁴⁵ Il regime ibrido viene qualificato attraverso denominazioni differenti; ad esempi, il rapporto annuale di V-Dem qualifica l'Ungheria come autocrazia elettorale, il rapporto di Freedom House come Paese parzialmente libero, il Bertelsmann Transformation Index “democrazia difettosa”. Si veda A. JAKAB, *Institutional Alcoholism in Eastern Europe and the Cultural Elements of the Rule of Law*, in A. B. ENGELBREKT – X. GROUSSOT (a cura di), *The Future of Europe*, Oxford, Bloomsbury, 2019, pp. 203–241.

⁴⁶ A. BOZÓKI - D. HEGEDŰS, *An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union*, in *Democratization*, 2018, 7, pp. 1173–1189.

⁴⁷ L. BUSTIKOVA – P. GUAISTI, *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe*, in *Politics and Governance*, 2017, 6, pp. 166-176.

regolarmente rinnovato ogni sei mesi. Durante questo periodo sono state approvate diverse misure con effetti, tra le altre cose, sul diritto di sciopero o sulla libertà dei media.

Sul piano sociale, le democrazie illiberali si presentano come attente agli interessi dei cittadini, ma tra i loro obiettivi principali vi è la neutralizzazione di ogni iniziativa politica nella società. Allo stesso tempo, le democrazie illiberali mantengono l'apparenza della *good leadership*. Con una società divisa e un dialogo sociale svuotato, solo la posizione del Governo è valida e quest'ultimo ricorre a ogni strumento giuridico o politico per consolidare il proprio consenso e limitare il dissenso.

Se ciò è vero, particolare interesse riveste la questione delle ragioni per cui una svolta illiberale ha trovato terreno fertile in Ungheria, diversamente da quanto osservato in altri Paesi dell'Europa centrale dove solo può parlarsi di deviazione illiberale. Per comprendere le ragioni di ciò, è necessario analizzare separatamente la dimensione prettamente giuridica (relativa al modello costituzionale di riferimento) e la dimensione politica. La qualificazione "illiberale", in connessione a una società passiva, atomizzata e altamente polarizzata come quella ungherese, implica infatti da un lato uno sguardo al passato - allo spirito e alle istituzioni della Costituzione storica conservatrice quale dispositivo suppostamente unificante -, uno dei cui esiti è rappresentato da una molteplicità di "leggi simboliche". Sul piano politico si richiede invece, per il successo nei confronti degli avversari politici, la loro rappresentazione ideologicamente definita come nemico: il Governo Fidesz-KDNP ha costituito dall'alto una comunità politica, corrispondente alla sua base elettorale, la cui forza coagulante è costituita dal richiamo alla nazione e dall'appello alla sovranità nazionale, attraverso il recupero di elementi della tradizione del diritto pubblico e la limitazione degli spazi di pensiero critico.

3.1. Costituzione storica, continuità giuridica e leggi simboliche: ritorno al passato?

L'antecedente storico dell'attuale modello illiberale può essere individuato nel sistema politico tra le due guerre mondiali. Entrambi condividono un triplice pilastro ideologico: conservatorismo, cristianesimo e nazionalismo⁴⁸. L'intenzione del Governo di tornare agli anni '20 si riflette anche nella denominazione "Legge Fondamentale dell'Ungheria" tanto per la Legge I del 1920⁴⁹, che ha introdotto il regime provvisorio, quanto per la Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Il termine "costituzione", nella tradizione ungherese, era riservato alla Costituzione storica e tale ritorno alle tradizioni costituzionali è stato legittimato con il principio della continuità giuridica.

⁴⁸ F. LANCHESTER, *Alle radici dell'ideologia costituzionale ungherese: la Sacra Corona di Ungheria*. in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, 3, pp. 1-5.

⁴⁹ La legge I del 1920 prevedeva in via provvisoria un reggente elettivo e un Parlamento unicamerale (denominato Assemblée Nazionale Provvisoria). Essa si poneva in netto contrasto con i principi della rivoluzione del 1918, così come con il sistema politico della Repubblica dei Consigli. L'art. 2 della legge prevedeva la nomina di un Capo di Stato, eletto a scrutinio segreto. Il testo della legge non qualificava la forma di Stato, ma il decreto n. 2394/1920 ME) dichiarò che la forma di Stato dell'Ungheria era il regno. P. TAKÁCS, *On Stateform of Hungary between 1920 and 1944: Applicability of the Term "Monarchy without a King"*, in *Journal on European History of Law*, 2019, 2, pp. 143-144.

Nella concezione tradizionale, esistevano due forme di continuità giuridica. La cosiddetta continuità formale si riferiva al requisito che gli emendamenti alla Costituzione potessero essere adottati solo per via legale, cioè con una procedura conforme alla Costituzione storica. La continuità in senso sostanziale implicava a sua volta l'adesione alle antiche istituzioni e ai valori della Costituzione storica, cioè la conservazione dei capisaldi del costituzionalismo ungherese (come la monarchia, il Parlamento bicamerale o il ruolo della Sacra Corona)⁵⁰. Non va tuttavia trascurato il fatto che non esiste una concezione chiara di continuità, né nel pensiero costituzionale pre-1944 né in quello contemporaneo⁵¹. Fidesz-KDNP sembra aver fatto un ricorso significativo al concetto di continuità attraverso una legislazione simbolica e la ridenominazione di istituzioni pubbliche.

La Legge Fondamentale è stata come noto adottata con la maggioranza di due terzi senza l'avallo dei partiti di opposizione. I riferimenti alla Costituzione storica sono presenti in diversi passaggi del testo, a partire dal Preambolo, dove si esprimono gli obiettivi della costituzione evocando la storia costituzionale: «Rispettiamo le conquiste della nostra storia costituzionale e la Sacra Corona, che rappresentano la continuità dello Stato ungherese e l'unità della Nazione. Non riconosciamo la sospensione della nostra storica Costituzione dovuta all'occupazione straniera»⁵². Nel capitolo relativo ai Principi fondamentali, ai sensi dell'articolo R 3) «Le disposizioni della Legge Fondamentale sono interpretate conformemente ai propri fini, al Preambolo e ai traguardi raggiunti nell'arco della nostra storia costituzionale»⁵³.

In merito a tali aspetti, è opportuno sottolineare che il concetto di Costituzione storica inizia ad acquisire una rilevanza sul piano legislativo già nel corso del quadriennio 1998-2002. Allora, la coalizione conservatrice-nazionalista non disponeva della maggioranza dei due terzi in Parlamento, ma la Legge I del 2000 (il cosiddetto *Millennium Act*)⁵⁴, e soprattutto

⁵⁰ I. EGYED, *A mi alkotmányunk* (trad.it. *La nostra costituzione*), Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943, pp. 46-50; Z. SZENTE, *A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza* (trad.it. *Il mito del legame tra la Costituzione del 2011 e la Costituzione storica*), in *Közjogi Szemle*, 2019, 1, pp. 1-8.

⁵¹ Negli anni Venti la dottrina giuridica ungherese discuteva attorno al concetto di continuità giuridica. A causa della detronizzazione della Casa d'Asburgo, la posizione dei legitimisti può essere riassunta nell'opinione che, senza un re legalmente incoronato, è impossibile parlare di continuità della Costituzione storica e della Sacra Corona. Secondo l'opinione opposta, la Sacra Corona incarna l'unità della nazione ungherese (cioè la nazione e la Corona sono sinonimi), e quindi il governatore legittimamente eletto assicura la continuità giuridica. Vedi in dettaglio, K. EGRESI, *La «piccola costituzione» nella storia della costituzione ungherese*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2022, 52, pp. 355-361.

⁵² G. F. FERRARI, *La Legge fondamentale di Ungheria (2011)*, in M. Ganino, *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, 2013, pp. 387-440.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Uno degli atti legislativi più importanti degli anni '90, che ha suscitato notevoli polemiche politiche, è stata la *Legge I del 2000* sulla fondazione dello Stato di Santo Stefano e della Sacra Corona. Si tratta di una legge di particolare importanza rispetto alle affermazioni contenute nel preambolo della Legge fondamentale, che ha determinato un lungo dibattito parlamentare. Con essa è stato definito il significato della Sacra Corona Unita accanto ai meriti di Re Stefano: «La Sacra Corona Unita è una reliquia della continuità e dell'indipendenza dello Stato ungherese, che vive nella coscienza della nazione e nella tradizione del diritto pubblico ungherese. In occasione del millesimo anniversario della fondazione dello Stato, l'Ungheria riporterà la Sacra Corona al suo posto e la metterà sotto la protezione del Parlamento, che rappresenta la nazione, dal museo della nazione. Pertanto, in considerazione della fondazione dello Stato da parte di Santo Stefano e dell'eccezionale significato storico della Sacra Corona, l'Assemblea nazionale emana la seguente legge: Articolo 1) La fondazione dello Stato da parte di Santo Stefano è un evento decisivo della storia ungherese e pertanto il Parlamento lo commemora con la presente legge».

il dibattito parlamentare su di esso, avevano chiarito quali fossero i valori di riferimento per ciascun partito politico. I partiti di destra intendevano appunto con tale intervento legislativo far rivivere lo spirito e i fondamenti della Costituzione storica, ai sensi del quale la Sacra Corona è parte della *tradizione* nazionale, una *reliquia* storica, un prodotto significativo della *memoria* del passato. Il legislatore richiamava la dottrina della Sacra Corona quale eredità, pur senza assegnarle specifica forza normativa. La legge prevedeva simbolicamente che la Sacra Corona fosse trasferita dal Museo Nazione all'edificio del Parlamento facendone emergere, rispetto al suo carattere di reliquia, quello più propriamente di diritto pubblico, equiparandola alla nazione ungherese.

Ma oltre alla dimensione simbolica, questa prospettiva ha poi assunto una più chiara dimensione giuridica. In particolare, i riferimenti ad alcuni documenti della Costituzione storica appaiono anche nella prassi della Corte costituzionale prima del 2010, in due occasioni in particolare. Ciò è avvenuto anzitutto nella decisione del 1992 relativa alla revisione costituzionale delle norme che vietavano la prescrizione dei crimini di guerra, nella quale la Corte ha fatto esplicito riferimento al Codice penale del 1878⁵⁵. Successivamente, in una decisione del 2004 la Corte ha formulato argomenti storici in merito all'incostituzionalità della Legge di bilancio⁵⁶ e in una decisione del 2006, relativa alla revisione del regolamento parlamentare, ha fatto riferimento alla Legge IV del 1848 che dichiarava il diritto del Parlamento di stabilire le proprie regole di procedura. Dopo l'entrata in vigore della Legge Fondamentale, la Corte costituzionale, nella nota decisione sull'età pensionabile dei giudici, ha dichiarato che il principio dell'indipendenza giudiziaria costituisce un principio costituzionale storico che deve essere preso in considerazione nell'interpretazione del testo attuale della Legge Fondamentale. La Corte costituzionale ha evidenziato che spetta ad essa stabilire quali elementi della Costituzione storica debbano essere considerati rilevanti ai fini della Legge Fondamentale⁵⁷.

Accanto a ciò, lo sviluppo del regime illiberale si accompagna all'adozione di un certo numero di leggi simboliche con cui il legislatore manifesta la sua approvazione o disapprovazione nei confronti di una persona o di un evento particolare, consacrandone la memoria in senso positivo o negativo⁵⁸. È questo il caso della Legge XLV del 2010 che istituisce la Giornata dell'Unità Nazionale in relazione al trattato di pace di Trianon firmato

⁵⁵ Decisione 30/1992 (V.26.) AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria); Decisione: 18/2004 (V. 25.) AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria).

⁵⁶ «Il ruolo di garanzia costituzionale della legge di bilancio è diminuito nel tempo, ma l'articolo 6 legge IV del 1848, (modificata dalla legge X del 1867), la intende ancora in questo modo. La legge di bilancio è una garanzia costituzionale politica perché l'approvazione del bilancio è un'autorizzazione (stanziamento) del Governo e degli altri enti pubblici... Questa funzione si è sviluppata nella monarchia costituzionale ed è cambiata con il sistema di governo parlamentare. In quest'ultimo, dove l'accordo politico (fiducia) tra il Parlamento e il Governo è un prerequisito, il principale scopo politico-costituzionale è quello di garantire il controllo parlamentare del Governo e di consentire il dibattito pubblico sulle decisioni di bilancio - sia economiche che politiche», Decisione 4/2006 (II. 15.) AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria). L'aspetto interessante della sentenza è non solo il riferimento un documento pubblico della Costituzione storica (cioè la legge IV del 1848), ma anche il fatto che stabilisca un parallelo tra i diversi sistemi politici.

⁵⁷ Decisione 33/2012 (VII.17) AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria).

⁵⁸ H. KÜPPER, *A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából* (trad.it: *Alcune caratteristiche della cultura giuridica ungherese in una prospettiva comparativa*), MTA Law Working Papers, disponibile al link https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/06_Herber-Kupper (24.04.2024).

il 4 giugno 1920. Il testo evidenzia una ricchezza di formulazioni di ordine anche morale relative alle perdite territoriali, indicando il Trianon come «una delle più grandi tragedie storiche della nazione ungherese», o «ingiusto e iniquo smembramento della nazione ungherese da parte di potenze esterne». Secondo il legislatore, il Trattato di pace di Trianon ha lasciato un segno indelebile e non ancora elaborato nella coscienza delle nazioni dell'Europa centrale.⁵⁹ Ancora, la Legge I del 2018 ha commemorato la Legge del 1568 che prevedeva la tolleranza religiosa e ha dichiarato il 13 gennaio la Giornata della libertà religiosa.

A loro volta, la Legge CXXXVI del 2011 ha attribuito il titolo di città più eroica di Szigetvár e la Legge CIII del 2014 ha istituito il titolo di “comune leale”. L'undicesimo emendamento alla Costituzione (2022) ha poi ridenominato l'unità amministrativa territoriale della provincia e il commissario governativo con i termini tradizionali di contea e prefetto della contea. Questo intervento ha determinato un notevole dibattito pubblico non dissimile da quello scaturito dall'adozione del *Millennium Act*. Accanto al suo valore simbolico, se ne debbono mettere in rilievo le conseguenze formali e sostanziali. Esso da un lato ha imposto la modifica di un gran numero di leggi⁶⁰, dall'altro ha implicato un giudizio relativo alle vicende della storia ungherese e alla memoria collettiva in grado di polarizzare fortemente la società. Nel testo di presentazione del disegno di legge era ad esempio dichiarato che «a partire dalla fondazione dello Stato fino al 1949, le unità territoriali dell'amministrazione ungherese sono state le contee [e] l'uso dello stesso termine garantisce la continuità delle tradizioni costituzionali e [...] rafforza l'idea dell'unità nazionale, la conservazione delle nostre memorie storiche comuni e il carattere nazionale della democrazia ungherese⁶¹». Infine, l'ultimo “prodotto” della lunga serie di interventi legislativi simbolici è rappresentato dal mutamento del nome dell'ufficio del Presidente della Repubblica in Palazzo Alessandro, a decorrere dal 1° luglio 2022: una scelta ancora una volta simbolica ma che tradisce un'avversione all'idea di repubblica e il recupero implicito della tradizione, se non “monarchica”, certamente pre-repubblicana, già evidente al momento della redazione della Legge Fondamentale⁶².

⁵⁹ «Per gli ungheresi il Trianon è la più grande tragedia del XX secolo. Il ricordo nazionale, la promozione di un futuro comune per i popoli del bacino dei Carpazi [...] allo stesso tempo, ci offre anche l'opportunità di dimostrare che il popolo ungherese, traendo forza dalla propria lingua e dalla propria cultura, è capace di rinnovarsi [...] e di risolvere i compiti storici che lo attendono», *Törvényjavaslat a Nemzeti Összetartozás napjáról* (Disegno di legge sulla giornata nazionale di solidarietà di nazionale).

⁶⁰ In totale, ben 1172 leggi necessitarono di essere modificate, *Statistiche tratte dal Compendio legislativo di Wolters Kluwer*, disponibile al link <https://www.wolterskluwer.com/hu-hu/news/2022-jogalkotasi-statisztika> (05.05.2024).

⁶¹ Proposta di legge T 361 del deputato Máté Kocsi (Fidesz-KDNP), disponibile al link <https://www.parlament.hu/irom42/00361/00361.pdf> (05.05.2024). Tuttavia, la soluzione non è corretta. Da un punto di vista storico-giuridico, il sistema delle contee castellane costituiva un'unità territoriale dell'Ungheria storica i cui confini non si sovrapponevano a quelli delle contee dell'Ungheria attuale. Un esempio adatto è la contea di Győr-Moson-Sopron, che prima del 1945 era contea di Győr e contea di Sopron, tra il 1945 e il 1990 provincia di Győr-Sopron, dal 1990 in poi provincia di Győr-Moson-Sopron e dal 1° gennaio 2023 contea di Győr-Moson-Sopron, *Magyarország közigazgatási helynévkönyve* (trad. it *Gazzetta amministrativa dell'Ungheria*), Hungarian Central Statistical Office, Budapest, 2012. pp. 52-55. <https://mek.oszk.hu/10900/10991/10991.pdf> (05.05.2024)

⁶² Se si confrontano la Costituzione transitoria del 1989 e gli articoli della Legge fondamentale, la contraddizione diventa evidente. Ai sensi dell'articolo 2 della legge XXXI del 1989, «La Repubblica di Ungheria è uno Stato indipendente e democratico basato sullo Stato di diritto». Ai sensi dell'articolo A) della Legge fondamentale, «[i]l nome della nostra

In sintesi, la qualificazione “illiberale” della democrazia ungherese porta con sé per le forze conservatrici un ritorno alla Costituzione storica, nella misura in cui l’interpretazione delle turbolente vicende del XX secolo presuppone la rivalutazione delle tradizioni risalenti di diritto pubblico. In questa operazione, il Trianon, gli eventi della Seconda guerra mondiale e la Rivoluzione del 1956 giocano un ruolo decisivo ai fini della formazione della cultura politica. Laddove il discorso politico delle forze della sinistra, centrato sulla modernizzazione, legge la storia ungherese come un vicolo cieco, la destra ricerca nelle soluzioni del passato una via per confrontarsi con le difficoltà del presente: tale dualità e antagonismo nella politica della memoria è un’eredità del sistema politico interbellico e contribuisce a spiegare altri aspetti della democrazia illiberale costruitasi in Ungheria.

3.2. L’illiberalismo come disintermediazione tra Governo e base sociale: l’esempio delle consultazioni nazionali

Le proteste del 2006 sopra ricordate hanno indicato in maniera chiara che le linee di frattura politica sono sufficientemente nette da trasformare il confronto politico in Ungheria in una guerra fredda. Le proteste antigovernative, pur assumendo forme disparate e avendo carattere sporadico, sono state nella loro intensità e periodicità una caratteristica costante del sistema politico ungherese nella prima transizione, tra il 1989/90 e il 2010. Si tratta di un dato importante che va interpretato in relazione alla debolezza dei gruppi intermedi e della società civile. La sfiducia nei confronti dei sindacati e dei partiti politici *in primis*, evidenziata dai sondaggi, ha determinato un vuoto tra lo Stato e il cittadino che è stato intercettato da Fidesz, il cui presidente Viktor Orbán – ha non a caso mirato alla creazione di circoli civici allorché si trovava all’opposizione.

A partire dal 2010, l’idea di un rapporto diretto del Governo con la comunità politica dei cittadini quale massa omogenea (coincidente nei fatti con la base elettorale di Fidesz-KDNP⁶³) venne implementata con il Sistema di Cooperazione Nazionale (NER). Il NER si fonda in effetti sul presupposto che non ci sia bisogno di organizzazioni sociali, sebbene i suoi pilastri ideologici siano eclettici, incoerenti e contingenti, venendo tenuti assieme dalla personalità del Primo ministro, dal suo carisma personale consapevolmente coltivato attraverso una fitta rete di relazioni nazionali e internazionali, l’immensa ricchezza

Patria è Ungheria, e ai sensi dell’articolo B) «[l]’Ungheria è uno Stato di diritto indipendente e democratico; la forma di governo dell’Ungheria è la repubblica».

⁶³ La dichiarazione politica intitolata “Che ci sia pace, libertà e accordo” (Dichiarazione di Sistema di Cooperazione Nazionale) è stata adottata dall’Assemblea Nazionale, ma solo i partiti di governo hanno votato a favore. Il decreto 1140/2010 del 2 luglio 2010 ha ordinato di esporre il testo della dichiarazione in tutti gli edifici dell’amministrazione statale. I partiti parlamentari dell’opposizione hanno respinto all’unanimità la decisione del Governo nelle loro dichiarazioni, perché a loro avviso la disposizione ricordava i periodi dittatoriali della storia ungherese. Il testo della Dichiarazione (in ungherese), è reperibile al sito internet seguente: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A10H1140.KOR&targetdate=&printTitle=1140/2010,+%28VII,+2,%29+Korm.+hat%C3%A1rozat&getdoc=1> (25.04.2024)

controllata attraverso un sistema di corruzione diffusa e con il sostegno determinato da una massa significativa di elettori⁶⁴.

Appaiono qui elementi della cultura politica formati nel corso degli anni '60 e '70 del secolo scorso. L' "homo orbanicus" è in parte anche l'erede dell' "homo kadaricus": un cittadino che passivamente si attende che lo Stato assicuri servizi di welfare e aumenti gli standard di vita, che facilmente può essere convinto che dietro le opinioni critiche si nascondano nemici che minacciano il popolo ungherese, che si tratti di Bruxelles, ONG, LGBTQ, politici dell'opposizione, ecc. E qui appare anche evidente un certo legame tra tale cultura politica e i tratti propri del sistema di diritto pubblico precedente alla Seconda guerra mondiale. Può essere interessante esaminare come le due eredità politiche si saldino guardando all'esempio dell'istituto della consultazione nazionale: un istituto di scarso rilievo pratico ma ben esemplificativo della concezione suesposta.

Dopo il 2010, si è fatto ricorso per dodici volte a tale strumento, che prevede la sottoposizione ai cittadini di questionari che, nell'indagarne le opinioni su tematiche disparate di interesse pubblico, riflettono essenzialmente la visione del Governo. Mediamente, tali questionari sono compilati e restituiti da appena un terzo dei destinatari. Per quanto irrilevante, questo strumento non può essere ignorato nella misura in cui ben riflette la concezione relativa al funzionamento della democrazia: una concezione in cui la nazione entra direttamente in contatto con il Governo, che riduce la libertà di espressione alla possibilità di rispondere alle questioni poste da quest'ultimo.

Rispetto al modello dell'esercizio diretto del potere tramite referendum, la cui validità peraltro richiede l'espressione di un certo numero di voti e che ha carattere eccezionale (la democrazia pluralista basandosi sul principio di rappresentanza politica e sulla partecipazione dei gruppi intermedi al processo legislativo), la compilazione del questionario non ha alcuna rilevanza giuridica limitandosi a costituire la base per un *feedback* al Governo: non costituisce, in altri termini, partecipazione all'esercizio di un potere.

Inoltre, nella maggior parte dei casi i quesiti contenuti nei questionari sono semanticamente discutibili. Si tratta di quesiti poco chiari, manipolativi, riferiti a soggetti indeterminati («alcuni pensano», «alcuni sostengono»). Tale strumento concretizza una prassi democratica che esprime un elettorato più o meno omogeneo, che nella migliore delle ipotesi è la base elettorale di Fidesz anche se il numero di partecipanti alle consultazioni nazionali è sempre largamente inferiore al numero di elettori di Fidesz-KDNP.⁶⁵

Tra le consultazioni organizzate tra il 2010 e il 2022, quelle del 2017 ("Stop Bruxelles" e "Piano Soros") richiamano l'attenzione su un modello di comportamento "ereditato", cioè sulla *politica del revanscismo*, che secondo il Primo ministro non può essere eliminata ma solo incanalata. La retorica anti-Bruxelles di Fidesz è entrata così a far parte integrante della propaganda governativa, rivolgendo i problemi di natura sociale o economica verso

⁶⁴ A. Jakab, *Hibrid rezsimböl jogállamba*, cit., p. 7 ss.

⁶⁵ La consultazione più efficace ha ottenuto solo 2.300.000 risposte, pari al 60% di coloro che hanno votato per la coalizione Fidesz-KDNP. I dati sono reperibili sul sito dell'Ufficio elettorale nazionale, <https://www.valasztas.hu/home> (21.04.2024).

l'esterno e presentando le critiche provenienti dalle istituzioni dell'Unione europea come un attacco rispetto al quale il Governo assume una posizione difensiva⁶⁶.

Oggetto di consultazione nazionale	Numero di questionario restituito
Consultazione nazionale sulle pensioni (2010)	200.000 ⁶⁷
Questionario per i cittadini sulla Costituzione (2011)	920.000
Consultazione sociale (2011)	1.140.000
Consultazione economica (2012)	700.000
Immigrazione e terrorismo (2015)	1.000.000
Stop Bruxelles (2017)	1.680.000
Piano Soros (2017)	2.000.000
Legge sulla protezione della famiglia (2018)	1.300.000
Coronavirus e rilancio dell'economia (2020)	1.700.000
Apertura dopo l'epidemia (2021)	528.000 (ONLINE)
La vita dopo l'epidemia (2021)	1.700.000
Sanzioni di Bruxelles / crisi energetica (2022)	1.490.000

Tabella 5 Oggetto e numero di questionario restituiti (2010-2022) [Fonte: *Nemzeti konzultáció: az elmúlt tíz évben erről kérdezte meg a kormány az embereket.* (trad. it. Consultazione nazionale: Negli ultimi dieci anni il governo ha chiesto ai cittadini di rispondere a questa domanda.) <https://www.origo.hu/itthon/20200608-nemzeti-konzultacio-tortenete.html> (04.25.2024)]

3.3. Le proteste contro il regime illiberale: il caso del settore scolastico

Il modello della democrazia illiberale mira a plasmare la società richiamando antiche paure e stereotipi dei sistemi autoritari. Le opinioni critiche e i movimenti sociali e politici di opposizione sono rappresentati come nemico, mentre la cosiddetta politica “vittimistica” attribuisce i problemi sociali, economici e politici a cause esterne. Alla base, prevale una prospettiva politica, alimentata dalle forze di governo, che predilige elementi populistici e paternalistici a quelli propri di una cultura politica democratica.

In tale contesto, in continuità con alcuni tratti caratterizzanti la prima transizione, l'opposizione tende a trovare più efficace espressione al di fuori delle istituzioni. Nel periodo successivo al 2010, a fronte di un certo numero di manifestazioni (che hanno anche portato all'abrogazione di leggi, come nel caso dell'introduzione della tassa su Internet, delle

⁶⁶ P. TÖLGYESSY, *Politika mindenekelőtt. (Jog és hatalom Magyarországon)* (trad.it. *Politica prima di tutto. Diritto e il potere in Ungheria*), testo reperibile al sito https://jog.tk.hu/uploads/files/01_Tolgyessy_Peter.pdf (21.04.2024).

⁶⁷ Su 2,8 milioni di pensionati.

aperture domenicali o della riforma del sistema sanitario), si segnalano in particolare due movimenti di protesta: quello relativo al settore della pubblica istruzione portato avanti dal corpo docente⁶⁸.

Per capire le ragioni delle proteste nel settore dell'istruzione, è opportuno anzitutto analizzare la politica del Governo. Occorre infatti ricordare uno dei pilastri del NER è la centralizzazione dell'istruzione pubblica, inclusa l'istruzione superiore⁶⁹, esercitando così sulla ricerca accademica e sul sistema culturale in senso più ampio una pressione politico-ideologica che limita l'autonomia garantita dalla Legge fondamentale nel campo della scienza e dell'arte. Per quanto riguarda l'istruzione superiore, ci sono state grandi proteste, soprattutto a Budapest, con riguardo alle proteste che hanno coinvolto la Central European University e l'Università del teatro e delle arti cinematografiche, ma senza alcun risultato sostanziale. Nel settore dell'istruzione pubblica, invece, si è svolta una lunga durata delle proteste, che ha assunto diverse forme, anche ricorrendo alla disobbedienza civile.

La legge sull'istruzione pubblica del 2011 è stata al centro di controversie sin dalla sua adozione. Essa individuava un ruolo maggiore per lo Stato diminuendo l'autonomia degli istituti. A tal fine, nel novembre 2012 venne istituito il Centro Klebelsberg (KLIK) per l'istruzione statale centrale, i cui organi in ciascun distretto scolastico locale assunsero la supervisione delle scuole primarie e secondarie, mentre nei distretti scolastici di contea assunsero la supervisione delle scuole professionali, dei collegi e dei servizi pedagogici specializzati. Al di là del quadro istituzionale, si presentarono tuttavia enormi problemi finanziari, in assenza di risorse necessarie e fu presto chiaro che, senza necessarie riforme, era in discussione lo stesso funzionamento del KLIK. Un altro punto nevralgico del settore era il livello basso stipendio degli insegnanti e la mancanza di un modello di carriera professionale. Sotto la lente della critica erano poi i materiali didattici determinati dal Piano Nazionale di Studi (*Nemzeti Alaptanterv*)⁷⁰.

Nel corso degli anni, numerose organizzazioni professionali, tra cui l'*Organizzazione Democratica degli Insegnanti* (PDSZ) e l'*Organizzazione degli Insegnanti* (PSZ), e quelle sociali⁷¹, hanno criticato la legge, rifiutando di considerare la legge come punto di partenza per negoziati diretti a una sua riforma e chiedendone l'abrogazione e rivendicando l'elaborazione di un nuovo testo attraverso la loro consultazione. Tra le organizzazioni professionali, solo l'*Unione Nazionale degli Insegnanti* ha partecipato agli negoziati con il Governo.

⁶⁸ Al quale si può aggiungere il caso scaturito dalla recente vicenda della grazia presidenziale in un caso di pedofilia.

⁶⁹ S. Benvenuti, *Libertà accademica, politiche dell'istruzione superiore e processi costituzionali. Riflessioni a partire dal caso ungherese*, in G. CARVALE ET AL. (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Jovene, pp. 129-148; S. Benvenuti: *La libertà accademica e la sua tutela nello spazio europeo. Riflessioni sulla vicenda della CEU alla luce della sentenza CGUE Commissione c. Ungheria del 6 ottobre 2020 (C-66/18)*, in *Federalismi*, 2021, 4, pp. 22-58.

⁷⁰ A. FRENÝÓ, *Gli insegnanti ungheresi protestano nonostante le restrizioni e le intimidazioni governative*, Henrich Boll Stiftung, 31 marzo 2022, testo reperibile al sito <https://cz.bo-ell.org/en/2022/03/31/hungarian-teachers-protest> (05.15.2024); *16 ezer tanár hiányzik Magyarországon. Kritikus évek elé nézhet az oktatási rendszer* (trad.it. In *Ungheria mancano 16.000 insegnanti. L'istruzione potrebbe affrontare anni critici*), in *Portfolio.hu*, 21 agosto 2022, testo reperibile al sito <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220821/16-ezer-tanar-hianyzi-magyarorszagon-kritikus-evек-ele-nezhet-azoktatasi-rendszer-562325> (01.05.2024).

⁷¹ È il caso del *Movimento Insegnerei* o dell'*Associazione Studenti per gli Insegnanti*.

Di fronte alla rigidità della posizione del Governo in merito, il PDSZ e il PSZ hanno quindi portato le loro richieste in piazza. In una prima fase, nel 2016, è stata avviata un'azione di disobbedienza civile e, all'inizio dell'anno scolastico, è stato pubblicato il c.d. *Manifesto di settembre* in cui le critiche nei confronti della politica governativa si saldava con considerazioni relative ad altri temi politici, inclusi quello della povertà, dello stato del sistema sanitario o della libertà di stampa. Diversamente da quanto accaduto per le proteste nel settore dell'istruzione superiore, queste hanno trovato sostegno anche nelle campagne. L'anno successivo, a seguito della riforma della legge sui minori con difficoltà di integrazione, apprendimento e comportamento⁷², il PDSZ e il PSZ hanno senza successo richiesto al Presidente della Repubblica di non firmare la legge, che poi il partito LMP ha sottoposto al vaglio della Corte costituzionale⁷³.

Il movimento di protesta si è quindi radicalizzato a seguito dell'epidemia di Covid, venendo a essere oggetto di misure restrittive grazie agli strumenti offerti dall'estensione dello stato di emergenza. A titolo esemplificativo, si può menzionare lo sciopero del 31 gennaio del 2022 degli insegnanti delle scuole primarie e secondarie, al quale il Governo ha reagito con il decreto 36/2022 limitativo del diritto di sciopero. Significativamente, la controversia giudiziaria che ne è derivata ha avuto una conclusione sfavorevole al Governo, con la Curia che ha ribaltato la decisione⁷⁴ della Corte d'appello di Budapest che aveva ritenuto illegale lo sciopero del 31 gennaio (confermando così la decisione in prima istanza).

Le associazioni di insegnanti hanno quindi indetto un nuovo sciopero nazionale il 16 marzo, in occasione del quale alle loro rivendicazioni si è aggiunta quella relativa al riconoscimento dello sciopero quale diritto costituzionale fondamentale che non può essere soggetto a limitazioni di sorta.

Seppure infine siano risultate parzialmente soddisfatte le sole richieste relative all'incremento stipendiale, ma non quelle di natura strutturale relative al quadro istituzionale

⁷² Legge LXX del 2017 sulla regolamentazione dell'istruzione e sulla modifica di alcuni atti correlati. Uno degli elementi dell'emendamento alla legge sull'istruzione pubblica è quello di evitare che gli alunni con difficoltà di integrazione, apprendimento e comportamento (BTMN in breve) e quelli di esigenze educative speciali (SNI in breve) siano esentati dal voto. L'emendamento prevede anche la possibilità di consentire agli insegnanti con bambini con lievi handicap mentali di essere assistiti non solo da insegnanti con esigenze speciali, ma anche da insegnanti senza qualifiche, in mancanza di un numero sufficiente di specialisti.

⁷³ La normativa preesistente consentiva ancora a tutti gli alunni di essere esonerati da voto, materie o parti di materie sulla base del parere di un esperto. L'emendamento contestato ha limitato questa esenzione agli alunni con bisogni educativi speciali. La Corte costituzionale ha rilevato che i due gruppi di alunni (BTMN e SNI) sono comparabili sulla base dei bisogni educativi speciali e che la distinzione tra loro non è arbitraria, poiché le loro difficoltà di apprendimento sono diverse. Solo dopo aver esaminato gli aspetti individuali si può stabilire se l'introduzione della classificazione e della valutazione sia dannosa o efficace per l'alunno interessato. Su questa base, il Collegio ha respinto il ricorso. Tuttavia, la Corte costituzionale ha sottolineato che la Costituzione garantisce a ogni bambino, come diritto fondamentale, la protezione necessaria per il suo corretto sviluppo fisico, mentale e morale. Pertanto, è necessario un sistema di norme sull'istruzione pubblica in grado di soddisfare le esigenze speciali dei bambini con difficoltà di apprendimento. Tuttavia, le disposizioni attuali *non garantiscono adeguatamente che gli alunni si sviluppino in base alle loro capacità individuali*. Il Collegio ha stabilito che lo Stato non può, nella riforma dell'istruzione pubblica, privare di un beneficio previsto da una legge precedente senza prevederne uno nuovo. Sulla base dell'esame della normativa, ha riscontrato che il Parlamento ha violato il diritto fondamentale non prevedendo vantaggi aggiuntivi per gli alunni con difficoltà di integrazione, apprendimento e comportamento, consentendo la considerazione di aspetti individuali, che garantirebbero pienamente la loro protezione nel corso dell'istruzione pubblica. Decisione II/01/1262/2017. AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria)

⁷⁴ Curia Mpk. VIII.10.051/2022/4.

della *governance* del sistema scolastico, non si può sottovalutare il valore del movimento di protesta descritto, nella misura in cui conferma quel carattere del sistema politico ungherese in cui le uniche forme efficaci di resistenza al potere della maggioranza politica si situano sul piano extraparlamentare.

3.4. Segue: il caso delle politiche relative alla protezione dell'infanzia

Pur di fronte ai parziali successi dei movimenti di protesta, la capacità dei gruppi intermedi e delle organizzazioni professionali critici delle politiche governative risulta nel loro insieme estremamente debole. Esempio di tale quadro contraddittorio, con riguardo all'efficacia dei gruppi di pressione contro le misure limitative dei diritti e alla capacità del Governo di trasformare la società, è il caso relativo alla legge sulla protezione dell'infanzia, che consente di capire alcuni tratti del funzionamento del sistema illiberale.

Quello della protezione dell'infanzia è un tema ricorrente nella comunicazione del Governo, che ha ripetutamente cercato di imporre la propria idea di famiglia. Per raggiungere il suo obiettivo anche attraverso il ricorso a riforme costituzionali e legislative e allo strumento del referendum. Sul piano legislativo, l'intervento più eclatante è costituito dall'adozione della legge sulla protezione dell'infanzia, o legge antipedofilia. Questa è senza dubbio il prodotto legislativo più controverso dell'epoca del NER, che ha origine in una vicenda relativa alla pubblicazione del libro "Il Paese delle fate per tutti" nell'autunno del 2020⁷⁵. La pubblicazione ha determinato fin da subito un forte dibattito pubblico⁷⁶ e i sindaci di Fidesz e KDNP hanno a loro volta bandito il libro dagli scaffali delle scuole materne e dalle biblioteche comunali⁷⁷.

A seguito della pubblicazione, il 12 ottobre 2020, di un articolo sul quotidiano *Magyar Nemzet* che riconduceva i contenuti del libro alla pedofilia, l'editore Labrisz ha intentato una causa contro l'editore del quotidiano per violazione del diritto alla reputazione. Il Tribunale regionale di Budapest di primo grado ha accolto l'istanza del ricorrente con una motivazione esemplare. Secondo il Tribunale, «l'antologia tratt[a] l'elaborazione di fenomeni sociali, presentandoli ai bambini con l'obiettivo dichiarato di mostrare la diversità del mondo ed educando all'accettazione»; inoltre, esso ha chiamato al «rispetto della dignità umana [...] espressamente tutelata dalla Legge fondamentale e dal Codice civile», sottolineando che

⁷⁵ Il libro comprende storie i cui protagonisti appartengono ad un gruppo stigmatizzato o minoritario: la raccolta comprende infatti nove note favole che hanno tra i loro protagonisti eroi gay, lesbiche, transgender, rom, bimbi adottati, audiollesi e anziani.

⁷⁶ In un'intervista radiofonica il Primo ministro (*Orbán Viktor a homoszexualitásról: hagyják békén a gyerekeinket*, trad. it. *Viktor Orbán sull'omosessualità: Lasciate in pace i nostri figli*, in *24.hu*, 4 ottobre 2020, testo reperibile al sito <https://24.hu/kulfold/2020/10/04/orban-viktor-koronavirus-eu-brusszel-homoszexualitas/> (04.30.2024)), al pari di rappresentanti del Partito Mi Hazánk, ha stigmatizzato duramente il libro, in favore del quale si sono espressi invece numerosi scrittori, psicologi e giuristi.

⁷⁷ Tra le altre cose, il sindaco del Fidesz di Csepel ha vietato la lettura di questo libro per tutti gli asili del distretto. Lo ha comunicato in una lettera ai direttori delle istituzioni, che hanno trasmesso la direttiva agli insegnanti dell'asilo, *Csepel minden óvodájában betiltották a Meseország mindenkié*, in *hvg.hu*, 8 ottobre 2020, testo reperibile al sito https://hvg.hu/elet/20201008_csepel_borbely_lenard_meseország_mindenkie (04.30.2024).

«[n]é nel libro, né nelle attività del ricorrente emerge alcun riferimento alla pedofilia e, in particolare, l'editore non ha mai suggerito di aver accettato o legittimato atti sessuali con minori». Per tale ragione, l'accostamento della pubblicazione del testo al fenomeno della pedofilia «è un'opinione gravemente e ingiustificatamente offensiva, degradante e infondata che il ricorrente non può tollerare e che non solo è in grado di influenzare, ma di fatto ne ha influenzato la sua immagine sociale»⁷⁸.

La sentenza finale della Corte d'Appello di Budapest ha a sua volta ribaltato la decisione in prima istanza, suscitando grande clamore. Secondo la Corte d'Appello, «l'articolo non affermava che il ricorrente fosse un'organizzazione di pedofili e non dichiarava nemmeno che il libro intitolato *Il paese delle fate per tutti* avrebbe divulgato la pedofilia, anche se difficilmente si potrebbe interpretare il testo in altro modo»⁷⁹. La Curia ha quindi confermato la decisione della Corte d'Appello di Budapest, rilevando che l'articolo apparso sul quotidiano *Magyar Nemzet* rientra pienamente nell'esercizio della libertà di espressione⁸⁰.

Avverso alla decisione della Curia ha presentato ricorso alla Corte costituzionale lo *Hungarian Helsinki Committee*⁸¹. La Corte tuttavia, in linea con le argomentazioni della Curia e della Corte d'appello, ha ritenuto il contenuto dell'articolo piena espressione della libertà di espressione⁸². A suo avviso, in base all'articolo VI della Legge Fondamentale occorre distinguere tra la critica delle idee e dei prodotti intellettuali e la critica degli individui. Tutte le idee (siano esse o meno in linea con lo spirito del tempo) sono criticabili e chiunque è libero di esprimere un'opinione, anche molto critica, su scritti o comunicazioni scientifiche, pubbliche o di qualsiasi altro tipo. Sono proprio questi dibattiti a promuovere il pluralismo nella società e la sopravvivenza della democrazia. Appare invece contraria al discorso democratico la negazione del libero scambio di opinioni e convinzioni. La Corte costituzionale ha quindi ritenuto che, a prescindere dal suo valore e dal suo stile e indipendentemente dal fatto che sia in linea con la posizione della maggioranza, l'articolo gode della protezione della libertà di espressione.

A seguito della vicenda giurisdizionale (e dopo l'entrata in vigore, il 4 novembre, della disposizione che estendeva lo stato di emergenza), il Ministro della Giustizia ha quindi presentato la proposta di un nuovo emendamento costituzionale (il nono), ai sensi del quale la famiglia è l'unione della madre come donna e del padre come uomo e il bambino ha il diritto a un'identità corrispondente al suo sesso alla nascita e a un'educazione conforme ai

⁷⁸ Tribunale Regionale di Budapest 35.P.23.664/2020/16, in *Bírósági Határozatok Gyűjteménye* (trad.it. *Raccolta di decisioni del tribunale*), testo reperibile al sito <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-batarozatok> (05.15.2024).

⁷⁹ Corte d'Appello di Budapest Pf. 20.897/2021/51, in *Bírósági Határozatok Gyűjteménye* (trad.it. *Raccolta di decisioni del tribunale*), testo reperibile al sito <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-batarozatok> (05.15.2024).

⁸⁰ Curia PfvIV.20.290/2022/6, ivi. 106.

⁸¹ Per il Comitato, «Though the Curia appears to stand by the freedom of speech, its present decision is false, even harmful, because it extremely blurs the line between the opinion deserving constitutional protection and illegal, indefensible abuse», *A new law in hate speech against LGBTIQI people in Hungary*. <https://helsinki.hu/en/curia-verdict-against-labrisz-lesbian-association-hungary/> (09.09.2024).

⁸² Decisione 3408/2023 (X.11) AB határozat (Corte costituzionale di Ungheria).

valori basati sull'identità costituzionale dell'Ungheria e sulla cultura cristiana⁸³. La stessa afferma inoltre che il sesso alla nascita – maschile o femminile – è un dato di fatto che non può essere cambiato. La dignità umana include quindi, secondo il legislatore, il diritto di ogni bambino a un'identità al proprio sesso determinato alla nascita (e solo a quello), ciò che comprende la protezione da qualsiasi interferenza mentale o biologica con la sua integrità fisica o psicologica⁸⁴.

Secondo la motivazione alla base del testo di riforma, «[l]a costante minaccia alle leggi naturali che regolano le forme e i contenuti delle comunità umane, [...] che si armonizzano e ne assicurano la sopravvivenza, e che derivano dall'ordine della Creazione [...] solleva dubbi sulla possibilità di proteggere gli interessi, i diritti e il benessere delle generazioni future alla luce dei valori della Legge fondamentale», la quale rappresenta il quadro vivente che esprime la volontà della nazione⁸⁵.

Dopo l'approvazione dell'emendamento costituzionale, è stata quindi approvata la controversa legge per la protezione dell'infanzia⁸⁶. Questa, nell'incrementare le pene per gli autori di reati di pedofilia, include anche misure che limitano la diffusione dei contenuti LGBTQ+, equiparando implicitamente la prima ai secondi⁸⁷.

La successiva modifica del decreto di Governo n. 2010/2009 (IX..29.) con decreto di Governo n. 473 del 2021 (III.6.), attraverso misure di dettaglio, ha poi coinvolto i libri di testo limitando la scelta del materiale didattico e ha tra le altre cose vietato l'esposizione di libri con contenuti LGBTQ+ nel raggio di 200 metri dall'ingresso degli istituti scolastici, degli istituti di protezione dei bambini e dei giovani, delle chiese o di altri luoghi di culto.

A conclusione della vicenda, il Primo Ministro il 21 luglio 2021 ha annunciato che il Governo avrebbe avviato un referendum sulla famiglia e sull'identità di genere, poi tenutosi il giorno delle elezioni politiche del 2022⁸⁸. I quesiti referendari, nel riflettere la visione di Fidesz-KDNP, evidenziano la riduzione del referendum a strumento del conflitto ideologico, ma questo non ha raggiunto il suo obiettivo, non raggiungendo il quorum di

⁸³ Art. L (1) della Legge fondamentale: «La madre è una donna, il padre è un uomo»; Art. XVI (1): «Ogni fanciullo ha diritto alla protezione e alle cure necessarie per il suo adeguato sviluppo fisico, mentale e morale. L'Ungheria deve proteggere il diritto dei bambini a un'identità appropriata al loro sesso alla nascita e deve garantire un'istruzione conforme ai valori basati sull'identità costituzionale del nostro Paese e sulla sua cultura cristiana».

⁸⁴ Non va dimenticato che prima del nono emendamento, il precedente quarto emendamento aveva già toccato il concetto di famiglia e l'istituzione del matrimonio. Anche l'ampio emendamento costituzionale del 2013, che ha interessato più di venti articoli, ha riconosciuto in modo restrittivo l'istituzione del matrimonio come la comunità di vita tra un uomo e una donna e il concetto di famiglia - base della nazione – che si realizza nel matrimonio e nel rapporto tra i genitori e i figli. In questa occasione ha escluso, tra l'altro, la forma della convivenza e le relazioni tra individui dello stesso sesso: Art L. (1) «L'Ungheria protegge l'istituzione del matrimonio come comunità di vita tra un uomo e una donna, basata sul consenso volontario, e la famiglia come base per la sopravvivenza della nazione. La relazione familiare si basa sul matrimonio e sul rapporto genitori-figli».

⁸⁵ T/16365. Proposta di modifica al Comitato legislativo su un'azione più severa nei confronti dei pedofili e sulle che modifica alcune leggi per la protezione dei minori. https://www.parlament.hu/documents/129291/40734520/T16365_1.pdf (06.05.2024).

⁸⁶ Legge LXXIX del 2021.

⁸⁷ Ad esempio, si proibisce la visualizzazione o la promozione dell'omosessualità o del cambiamento di sesso nel materiale didattico o negli spettacoli televisivi per i minori di 18 anni.

⁸⁸ Ciò nonostante la Legge III del 1998, modificata all'uopo, vietasse lo svolgimento di referendum nel periodo di 40 giorni prima e dopo le elezioni sul referendum nazionale e l'iniziativa popolare. Art. 16, comma 3: «I referendum non possono essere tenuti il giorno delle elezioni generali dei membri del Parlamento o dei rappresentanti dei governi locali e dei sindaci, né nei 41 giorni precedenti e successivi alle elezioni generali».

validità⁸⁹. Tuttavia, a fronte di ciò, si è confermata in tale frangente l'assenza di un'azione sociale integrata e organizzata in grado di confrontarsi con la maggioranza di Governo.

Questa si è concretizzata solo in occasione del recente scandalo della grazia presidenziale a un vicedirettore di un istituto scolastico statale coinvolto indirettamente in un caso di pedofilia, esploso all'inizio di febbraio 2024. Tale vicenda ha in prima battuta scatenato una forte ondata di proteste che richiedevano le dimissioni del Presidente della Repubblica (ed ex Ministro della famiglia) ed evidenziavano le profonde fratture politiche all'interno del Paese, portando il Primo ministro ad annunciare un emendamento costituzionale, poi approvato nel giugno scorso, per limitare il potere di grazia individuale. In seconda battuta, le proteste hanno condotto alle dimissioni del Presidente della Repubblica e del Presidente del Sinodo della Chiesa Riformata in Ungheria e al ritiro dalla vita politica dell'ex Ministro della Giustizia nonché capolista Fidesz alle elezioni del Parlamento europeo. L'esito di questa fase è stato, sul piano istituzionale, il parziale "fallimento" di Fidesz nelle recenti elezioni del Parlamento europeo e in quelle comunali.

4. Cenni conclusivi

Negli oltre tre decenni trascorsi dalla transizione del regime in Ungheria, la cultura politica democratica non è stata in grado di radicarsi, mentre gli atteggiamenti politici hanno testimoniato l'emersione di due blocchi irrimediabilmente contrapposti.

L'evoluzione del sistema politico e costituzionale ungherese in senso illiberale non è dunque la mera conseguenza di vicende contingenti, innestandosi nella lunga storia del conservatorismo illiberale del moderno pensiero politico ungherese così come in dati socio-culturali anch'essi risalenti. I due blocchi politici contrapposti avevano in effetti assunto un profilo nitido già prima del 2010, anche quale conseguenza delle modalità con cui i soggetti partitici si sono trasformati nell'epoca della (prima) transizione e la società ungherese ha reagito al nuovo sistema governo democratico. A loro volta, i Governi rappresentativi della coalizione Fidesz-KDNP hanno fatto ricorso a tale contrapposizione politica estrema – da *guerra fredda* – per costruire il proprio spazio politico, incorporandolo nella categoria di

⁸⁹ Per un totale di 8.215.304 aventi diritto di voto, la soglia di validità era pari a 4.107.652 voti validi espressi. Di seguito i risultati per ciascun quesito, secondo i dati tratti dal sito dell'Ufficio elettorale nazionale (<https://vtr.valasztas.hu/nepszavazas2022>) (22.05.2024):

Sostieni lo svolgimento di lezioni sul tema dell'orientamento sessuale ai minori nelle scuole senza il consenso dei genitori? voti validi: 3 910 436 (47,60%) - voti non validi: 1 717 702 (20,91%) - no: 2 587 166 (31,49%)

Sostieni la promozione di trattamenti finalizzati alla riassegnazione del genere per i minori?»: voti validi: 3 880 381 (47,23%) - voti non validi: 1 747 757 (21,27%) - no: 2 587 166 (31,50%)

Sostieni l'esposizione senza limitazioni dei bambini minorenni a contenuti mediatici sessualmente espliciti che potrebbero influire sul loro sviluppo? voti validi: 3 872 161 (47,13%) - voti non validi: 1 755 977 (21,37%) - no: 2 587 166 (31,49%)

Sostieni l'esposizione di bambini minorenni a contenuti multimediali che mostrano le pratiche cambiamento di sesso?: voti validi: 3 870 042 (47,11%) - voti non validi: 1 758 096 (21,40%) - no: 2 587 166 (31,49%).

Si veda anche: S. BENVENUTI, „*Abbiamo ottenuto una vittoria tale che può essere vista dalla luna – e certamente lo è da Bruxelles?*”. *Orbán celebra l'exploit elettorale di Fidesz mentre una parte dell'opposizione si avvia verso l'Aventino*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, 1, p. 4. ss.

nazione politica. Su un terreno già arato in tal senso, tale approccio ha fatto sì che non si venisse a configurare una minima comunanza di valori, cosicché la linea di frattura tra i due poli è stata approfondita anziché dissolversi.

Certamente, la cultura politica è solo una dimensione dei sistemi politici dove assumono rilevanza elementi di natura soggettiva; si tratta però di una dimensione di particolare importanza. Il suo studio e approfondimento aiuta a capire come e in che modo società nate e sviluppatasi all'interno di esperienze autoritarie e/o dittatoriali siano in grado di apprendere, quali ostacoli si frappongano alla democratizzazione e quali fattori portino o meno al radicamento dei valori liberali.