



L'emergenza pandemica come innesco della crisi delle democrazie illiberali negli ordinamenti costituzionali ungherese e polacco

di Simone Benvenuti *

Abstract: This article reflects upon the impact of the pandemic crisis on the state of illiberal democracies in Hungary and Poland. It holds that in 2020 and 2021 the two regimes suffered a loss of legitimacy and this exacerbated the elements of resistance to their consolidation. The analysis, that aims at contributing to the theoretical discussion on the nature of illiberal democracies, after presenting the constitutional framework to enact a state of emergency in the two countries and the relevant practice, focuses on the developments in three areas: system of government, regime and relations with the European Union. It then concludes situating the analysis in the perspective of the Hungarian and Polish constitutional traditions.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sguardo d'insieme sui fondamenti legislativi e costituzionali del quadro emergenziale e prassi applicativa: la negazione degli strumenti messi a disposizione dal quadro costituzionale esistente. – 3. L'evoluzione della forma di governo di fronte alla perdita di consenso delle forze di maggioranza. – 4. L'evoluzione della forma di stato, tra dimensione istituzionale e dimensione dei diritti e delle libertà. – 4.1. La dimensione istituzionale. – 4.2. La dimensione dei diritti. – 5. I rapporti con l'Unione europea. – 6. Osservazioni conclusive: la crisi delle democrazie illiberali ungherese e polacca e la natura di tali esperienze alla luce delle rispettive tradizioni costituzionali.

1. Introduzione

In queste pagine concentro l'attenzione sull'evoluzione più recente degli ordinamenti “illiberali”¹ ungherese e polacco nel corso dei quasi due anni di crisi

* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre. Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); versione definitiva ricevuta il 18 dicembre 2021.

¹ Utilizzo qui in maniera generica le locuzioni “ordinamento illiberale” o “democrazia illiberale”, nella consapevolezza delle criticità che di quest'ultima ha evidenziato la dottrina. Si veda ad esempio Körtvélyesi



Saggi

pandemica che ha colpito a livello globale dal febbraio 2020. La questione che mi pongo è se si possa guardare a tale crisi come al momento di innesco di un'inversione di tendenza in grado di aprire la strada, per tali ordinamenti, a un ritorno nella famiglia delle democrazie costituzionali. La prospettiva del presente scritto è dunque di sistema: in un'ottica comparatistica, occorre infatti interrogarsi sull'impatto di quello che può certamente considerarsi uno "stress test" della tenuta ordinamentale in periodi di crisi. Lo si è fatto peraltro in relazione alle democrazie costituzionali (stabilizzate), mettendosene in luce le inevitabili ricadute a diversi livelli (forma di governo, forma di stato, tipo di stato, etc.) (Cuocolo 2020; Vedaschi 2020). Con riguardo alle democrazie "illiberali", ci si è invece interrogati sulla misura in cui la crisi abbia rappresentato una "window of opportunity" per il consolidamento del regime "illiberale" (Sawicki 2020b).

Ebbene, se un'accentuazione delle tendenze illiberali si è effettivamente realizzata (l'analisi intende anche osservare se e in quale misura vi sia stata nel biennio della crisi sanitaria tale accentuazione), bisogna però chiedersi, adottando una prospettiva contro intuitiva, se i due anni di crisi pandemica non abbiano rappresentato al contempo, per le c.d. democrazie "illiberali", l'avvio di un declino dopo lunghi anni di *democratic decay*². La tesi che avanzo è, appunto, la suscettibilità del biennio 2020-2021 di rappresentare un punto di svolta che introduce il tema della crisi delle democrazie illiberali ungherese e polacca³. Si metterebbero così in questione le conclusioni delle analisi più pessimiste di chi non ritiene

(2021), che propone l'utilizzo dei termini illiberalismo o anticostituzionalismo (ma *contra* Drinóczi 2019). Per una panoramica della riflessione sulla terminologia e la classificazione delle esperienze "anticostituzionali", rimando a Di Gregorio (2019) e alla sezione monografica apparsa su *DPCE Online*, n. 3/2020, in particolare ai contributi di G. D'Ignazio, A. Spadaro, A. Di Gregorio, R. Toniatti e R. Tarchi.

² Corrispettivamente, ci si potrebbe chiedere se detta crisi possa determinare, nel medio-lungo periodo, il rafforzamento delle democrazie costituzionali, ma non è questo l'oggetto del presente scritto.

³ Questione collegata ma diversa è quella della capacità dei regimi illiberali di affrontare efficacemente la crisi pandemica. Ad esempio, D'Ignazio (2020, 3870) ritiene che «La scelta di abbandonare i principi di democrazia liberale per avere un governo più efficace ha dimostrato i suoi lati deboli nell'affrontare l'emergenza sanitaria del Covid-19» e pone la questione della [...] "sostenibilità" dell'illiberalismo.



Saggi

plausibile un cambio di rotta⁴. In un'ottica più ampia, una tale prospettiva potrebbe rivelarsi proficua anche per meglio collocare le due esperienze ordinamentali in esame attraverso una loro comprensione in prospettiva dinamica.

Nel corso dell'analisi, fornisco anzitutto il contesto degli strumenti giuridici e costituzionali a disposizione dei due ordinamenti per fare fronte alla crisi, le modalità del loro utilizzo e gli interventi di modifica del relativo quadro normativo (paragrafo 2). Volgo quindi lo sguardo alle evoluzioni in tema di (dinamiche della) forma di governo (paragrafo 3) e di forma di stato nei profili istituzionali e in quelli relativi ai diritti e alle libertà (paragrafo 4), per considerare da ultimo i rapporti interordinamentali con specifica attenzione all'Unione europea (paragrafo 5). Concludo tentando di articolare la risposta alla questione della crisi delle democrazie illiberali ungherese e polacca nel biennio 2020-2021, offrendo anche qualche spunto di riflessione su che cosa ciò possa dirci della natura delle due esperienze ordinamentali (paragrafo 6).

⁴ Secondo Drinóczi (2018, 339), ad esempio, «constitutional democracy still exists but its formal implementation outweighs its substantial realization. That, in turn, serves the fulfilment of the populist agenda and further consolidates the new regime, which creates a vicious circle, escape from which is, the undoing of this transformation, does not seem plausible, not even in the medium term. [...] The reality that these illiberal regimes have seemingly entrenched themselves in Hungarian and Polish society is now being experienced. People continue to support these regimes in elections; viable opposition has diminished and no new opposition has been able to emerge; the people are adaptive to populism and antagonism and to an autocratic leader and they do not seem to yearn for a liberal system. [...] [T]he possible non-legal reasons for the illiberal constitutional settings created in Hungary and Poland was explored and it is claimed that those reasons intrinsically impede the consolidation of a liberal constitutional order and once the liberal setting is overturned, they preserve the already constituted illiberal system and prevent any retransformation». Per una ricostruzione d'insieme dell'evoluzione ordinamentale in Ungheria e Polonia, Orlandi (2019), Halmai (2018), Sadurski (2018).

Per una lettura storicamente contestualizzata del regime orbaniano, è d'obbligo rimandare al volume di Bottoni (2019).



2. Sguardo d'insieme sui fondamenti legislativi e costituzionali del quadro emergenziale e prassi applicativa: la negazione degli strumenti messi a disposizione dal quadro costituzionale esistente

Sia il testo costituzionale ungherese che quello polacco includono, diversamente da altri ordinamenti (a partire da quello italiano), disposizioni che regolamentano gli stati emergenziali (Sawicki 2020b, 1965).

All'esplosione della crisi pandemica, la Legge Fondamentale ungherese conteneva un'articolata disciplina speciale dell'emergenza, prevedendo cinque tipologie emergenziali⁵. Le prime quattro facevano riferimento a casi di guerra attuale (dichiarata) o potenziale da parte di Stati o gruppi armati stranieri o di rivolta armata⁶. Il quinto – lo stato di pericolo disciplinato dall'articolo 53 – pur non menzionando espressamente le epidemie faceva a sua volta riferimento a eventi «di calamità naturale oppure di disastro industriale che metta[no] in pericolo la sicurezza della vita o dei beni». In tal caso, «per evitare le conseguenze degli stessi» il Governo può «introdu[rr]e misure straordinarie secondo quanto previsto da una legge organica».

A sua volta, il testo costituzionale polacco contiene una disciplina differenziata dell'emergenza, con l'individuazione di tre regimi⁷: lo stato di guerra, lo stato d'eccezione e lo stato di calamità naturale. Disposizioni comuni ne prevedono la dichiarazione attraverso decreto, rimandando alla legge la definizione degli ambiti e dell'ampiezza delle possibili limitazioni di diritti e libertà nonché del funzionamento degli organi costituzionali⁸. Sono però fissati il principio per cui «[l]e

⁵ Articoli 48-54.

⁶ Si tratta di quelli che la Legge fondamentale denomina stato d'eccezione, stato di emergenza, stato di difesa preventiva e attacco inaspettato.

⁷ Articoli 228-234.

⁸ Per lo stato di calamità naturale, che qui più direttamente viene in rilievo, l'articolo 233, terzo comma dispone che «[l]a legge che determina l'ambito di limitazione dei diritti umani e civili durante lo stato di calamità naturale può limitare le libertà e i diritti definiti negli art. 22 (libertà dell'azione economica), 41 § 1, 3 e 5 (libertà personale), 50 (inviolabilità dell'abitazione), 52 §1 (libertà di movimento e permanenza sul territorio della Repubblica Polacca), 59 §3 (diritto di sciopero), 64 (diritto di proprietà), 66 §1 (diritto a sicure e igieniche condizioni di lavoro) e 66 §2 (diritto al riposo)».



Saggi

attività condotte in seguito alla dichiarazione dello stato straordinario devono corrispondere al grado della minaccia e devono tendere al più rapido ritorno al normale funzionamento dello Stato» e quello della immodificabilità – vigente lo stato emergenziale – della Costituzione, della legge elettorale della Dieta, del Senato, degli enti di autogoverno territoriale e del Presidente della Repubblica, nonché della medesima legge sullo stato straordinario. È posto inoltre il divieto di scioglimento della Dieta, di indizione di referendum generali, di elezione della Dieta, del Senato, degli enti di autogoverno territoriale e del Presidente della Repubblica, con possibilità di proroga dei rispettivi mandati, «[d]urante lo stato straordinario e nei 90 giorni successivi al suo termine»⁹.

Entro i rispettivi quadri costituzionali di riferimento, l'esperienza ungherese e quella polacca hanno seguito percorsi eterogenei, che però a uno sguardo attento evidenziano alcuni tratti comuni: in particolare, l'aver optato in prima battuta per soluzioni non condivise dalla dottrina prevalente e, in ottica più generale, l'aver (ri)condotto la gestione dell'emergenza al di fuori dei binari costituzionali a disposizione (Drinóczi 2020).

Nel caso ungherese, invero, vi è stato un iniziale ricorso allo strumentario della Legge fondamentale, ma i successivi sviluppi nel corso del 2020 hanno evidenziato una scansione in più fasi ordinamentali dell'emergenza, che si sono anche tradotti in modifiche importanti delle fonti di rango ordinario e costituzionale.

Il primo atto di rilievo con cui l'ordinamento ungherese ha risposto alla crisi sanitaria è stata dunque, l'11 marzo, la dichiarazione dello "stato di pericolo"¹⁰, la cui applicabilità alla fattispecie della crisi epidemica è in realtà controversa. Vigente tale regime emergenziale, si è individuato il Primo ministro quale «responsabile per l'eliminazione dell'emergenza» con il supporto del Comitato operativo. È su tale base che è stata adottata una lunga serie di decreti (Benvenuti 2020b), a partire dal Decreto 41/2021 dell'11 marzo che ha consentito il ricorso all'esercito al fine di supportare il corpo di polizia e l'agenzia di gestione delle

⁹ Articolo 224, commi 5, 6 e 7.

¹⁰ Decreto 40/2020 dell'11 marzo, adottato su proposta del comitato operativo di esperti istituito con l'ufficializzazione dei primi casi di Covid-19.



Saggi

catastrofi nell’attuazione delle misure emergenziali¹¹. Allo stesso corpo di polizia è stata riconosciuta la qualità di autorità epidemiologica, con funzioni di controllo e monitoraggio¹².

Successivamente, il Parlamento ha adottato la discussa Legge organica n. 12/2020 del 30 marzo “sulla protezione contro il Coronavirus”, con la giustificazione della durata limitata della vigenza dei decreti emergenziali – quindici giorni – ai sensi dell’articolo 53 della Legge Fondamentale, che prevede però la possibilità di proroga a opera del legislatore¹³. Tale normativa disciplina dunque i poteri emergenziali del Governo¹⁴, predispone un quadro di controllo dell’esercizio di tali poteri e la durata dei poteri emergenziali¹⁵, sospende temporaneamente procedimenti elettorali e referendari¹⁶ e novella alcune norme del codice penale (Benvenuti 2020c)¹⁷. Anche successivamente all’adozione della Legge n. 12/2020 si è registrata un’ipertrofia regolamentare con l’adozione di più di quaranta decreti nel solo mese successivo.

¹¹ Tale Decreto ha inoltre introdotto controlli alle frontiere e disposto la chiusura delle università, il divieto di assembramento, obblighi di isolamento e quarantena, il divieto di espatrio per alcune categorie di cittadini al fine di garantire la continuità di alcuni servizi pubblici essenziali (sanità, pubblica amministrazione, ordine pubblico, etc.) nonché la «espulsione dal territorio ungherese» dei cittadini di altri Stati che abbiano violato gli obblighi imposti. Su questa base, è stata ad esempio ordinata a metà marzo l’espulsione di alcuni studenti iraniani.

¹² In tale quadro, il decreto ha previsto la trasmissione alle autorità di polizia dei dati riguardanti i controlli epidemiologici trattati ai sensi della legge n. 47 del 1997 sul trattamento e la protezione dei dati relativi alla salute.

¹³ La presentazione del disegno di legge il 21 marzo aveva suscitato controversie, poiché il Governo ne aveva infatti richiesto l’approvazione in una seduta straordinaria, giustificandola in ragione dei summenzionati limiti temporali *ex* articolo 53 della Legge fondamentale, ma senza successo: per la convocazione di una seduta straordinaria è infatti necessaria una maggioranza di quattro quinti, dunque non si sarebbe potuto prescindere dall’assenso dei partiti di opposizione. La legge è stata approvata quattro giorni dopo la scadenza dei quindici giorni dei primi decreti adottati. Il Governo ha quindi accusato l’opposizione di voler compromettere la gestione dell’emergenza, in considerazione della sopravveniente perdita di efficacia delle misure già prese.

¹⁴ Articoli 2 e 3.

¹⁵ Articoli 3, 4, 5 e 8.

¹⁶ Articolo 6.

¹⁷ Articolo 9.



Saggi

Il terzo atto è consistito nella cessazione formale, nel giugno 2020, dello stato di pericolo e la contemporanea definizione di un nuovo quadro giuridico emergenziale di livello legislativo con Legge n. 43/2020 del 16 giugno “contenente disposizioni transitorie relative alla cessazione dello stato di pericolo e all’allerta epidemiologica” (Benvenuti 2020a, 6). Tale legge, nell’abrogare la controversa legge n. 12/2020 e i più di cento decreti adottati vigente lo stato di pericolo, ha riformato lo stato di emergenza medica di cui all’articolo 228 della Legge n. 154/1997. Alla cessazione formale dello stato di pericolo, il Governo ha dunque dichiarato lo stato di emergenza medica fino al 18 dicembre 2020¹⁸.

La medesima legge incorporava misure in ambiti disparati, dalla operatività della Corte costituzionale a norme riguardanti l’esercizio del diritto di riunione, la libertà di informazione e la protezione dei dati personali, fino a nuove norme concernenti le procedure di asilo, il ruolo dell’esercito, il diritto del lavoro e gli appalti pubblici. Lungi dal ricondurre il regime giuridico allo status quo ante l’esplosione della pandemia, essa ha posto invero le basi per l’esercizio di un esteso potere di decretazione d’urgenza, codificando e fornendo così stabilità al regime emergenziale solo formalmente ricondotto alla dimensione legislativa ordinaria.

A distanza di qualche mese, dopo che all’inizio di novembre il Governo aveva di nuovo dichiarato lo stato di pericolo (Benvenuti 2020d, 7 e 10), il Parlamento ha poi delineato un nuovo quadro normativo con la Legge CIX/2020 “per il

¹⁸ Lo stato di emergenza medica può essere dichiarato per un periodo di sei mesi rinnovabili con decreto del Governo su proposta dell’Ufficiale medico capo (organo di nomina governativa) non solo in situazioni di diffusione epidemica come nel caso del Covid-19, ma anche in altre situazioni che possano mettere a rischio la salute o la vita dei cittadini anche solo per l’incapacità del sistema sanitario di farvi fronte (potenzialmente, dunque, anche per le stesse condizioni precarie del sistema sanitario in assenza di emergenze di natura epidemica). La persistenza delle condizioni che giustificano lo stato di emergenza medica è monitorata dallo stesso Ufficiale medico capo, il quale può richiedere la cessazione dello stesso. Vigente lo stato di emergenza medica, ai fini dell’allerta epidemiologica, il Governo si vede attribuiti una serie ampia di poteri di decretazione aventi a oggetto limitazioni all’attività di negozi e altre strutture e istituzioni, all’organizzazione di manifestazioni e alla libertà di riunione, l’utilizzo dei servizi sanitari e la fornitura di medicinali e materiale medico in generale, l’istruzione scolastica e universitaria. Si tratta di un ventaglio di ambiti sì circoscritti, ma definiti in maniera vaga al punto da permettere, secondo alcuni osservatori l’espansione indebita dell’attività governativa anche sul funzionamento degli organismi costituzionali.



Saggi

contenimento della seconda ondata della pandemia da Coronavirus” che, lungo la traccia della Legge del 30 marzo, ha autorizzato il Governo a emanare decreti in assenza di controllo parlamentare, seppure nel periodo di efficacia della Legge, fissato a novanta giorni. Nel febbraio, il Parlamento ha quindi approvato una legge di proroga delle misure di emergenza per altri novanta giorni (Benvenuti 2021b, 1).

Da ultimo, una riforma costituzionale approvata il 15 dicembre 2020 ha razionalizzato la disciplina degli stati di emergenza, ridotti a tre (Benvenuti 2020d, 7). Lo “stato di crisi nazionale”, lo “stato di difesa preventiva” e l’“invasione improvvisa” sono fusi in un’unica categoria – lo “stato di guerra” – mentre sono mantenuti lo “stato di emergenza” e lo “stato di pericolo”, ma con modifiche quanto alle circostanze che ne permettono la dichiarazione, che è comunque subordinata a un previo voto parlamentare a maggioranza qualificata. Ai fini della dichiarazione dello “stato di emergenza”, non è più necessario il verificarsi di “azioni armate” e/o “atti di violenza commessi con la forza delle armi o da gruppi armati”, secondo la procedura emendata¹⁹. Per quanto riguarda lo “stato di pericolo”, la nuova disciplina dispone che questo possa essere dichiarato in presenza di azioni da parte di soggetti esterni al Governo che mirino a minare o sabotare («felforgatás») l’ordine costituzionale o a prendere il controllo esclusivo del potere, o che commettano gravi atti di violenza o atti illegali in grado di mettere sistematicamente e seriamente in pericolo la vita e i beni dei cittadini. Come è stato osservato, la formulazione è sufficientemente ampia per comprendere fattispecie che rientrerebbero nelle normali dinamiche di un ordinamento democratico.

Questa complessa e a tratti confusa successione di interventi legislativi sul quadro emergenziale (tre leggi ordinarie e una di revisione costituzionale) e di decisioni governative evidenzia tre aspetti: un recesso del principio della certezza del diritto che interessa non solo, come in altri ordinamenti come quello italiano,

¹⁹ La *ratio* della modifica è da ricercare nell’inclusione, tra le circostanze che legittimano la dichiarazione dello “stato di emergenza”, anche di azioni di diversa natura (ibrida) come gli attacchi informatici; tuttavia secondo alcuni possono finire per ricadervi anche altri atti di natura non violenta.



Saggi

le misure puntuali di contenimento epidemico, bensì lo stesso quadro normativo di riferimento; un'alternanza tra l'opzione emergenziale costituzionale e l'opzione emergenziale legislativa, entrambe sottoposte a revisione in corso d'opera e la seconda particolarmente problematica dal punto di vista del rispetto degli standard democratico-costituzionali; nell'insieme, un indebolimento della funzione parlamentare di monitoraggio e controllo continuo sulle misure emergenziali del governo, pur nel permanere formale di un potere decisionale del Parlamento in ultima istanza sulla sorte delle stesse.

In Polonia, di fronte all'erompere della crisi epidemica, il Governo ha invece subito scelto di astenersi dal ricorrere alla fattispecie emergenziale definita a livello costituzionale, e in particolare allo stato di calamità naturale che opinione diffusa riteneva applicabile. In effetti, in base all'articolo 233, «[a] fine di evitare le conseguenze delle catastrofi naturali o dei disastri tecnici comportanti effetti calamitosi, e per procedere alla loro eliminazione, il Consiglio dei ministri può introdurre, per un periodo non superiore ai 30 giorni, lo stato di calamità naturale sulla totalità del territorio dello Stato o su una sua parte. La proroga di tale stato può avvenire previa autorizzazione della Dieta».

Si è scelto piuttosto di ricorrere ad altri strumenti non costituzionali, vale a dire a una legge del 5 dicembre 2008 che disciplina le modalità di prevenzione e contenimento delle malattie infettive. Ciò non ha precluso l'adozione di misure fortemente restrittive dei diritti e delle libertà costituzionali (Sawicki 2020c, 8; Jaraczewski 2020; Jaraczewski 2021b) a partire dal 20 marzo, allorché è stato introdotto lo stato di emergenza epidemica: seppur, si è sostenuto, in aperta violazione dell'articolo 31 e 92 della Costituzione che, prevedendo (il primo) una clausola generale che consente la limitazione per via legislativa dei diritti e libertà fondamentali («allorché necessario in uno Stato democratico per la protezione della sua sicurezza o dell'ordine pubblico, o per proteggere l'ambiente naturale, la salute o la morale pubblica, o le libertà e i diritti di altre persone»), delimitano i poteri regolamentari del Governo. Come è stato evidenziato, tale normativa è stata infatti integrata da regolamenti di esecuzione che «hanno esteso l'intervento



delle fonti secondarie in modo abnorme rispetto all'ambito a esso costituzionalmente riservato» (Sawicki 2020a, 1)²⁰.

In tale quadro, degni di menzione sono gli interventi legislativi del 28 marzo e soprattutto del 6 aprile 2020, volti a permettere lo svolgimento delle elezioni presidenziali (indette nel febbraio precedente) attraverso una deroga eccezionale al codice elettorale diretta a consentire il voto a distanza (Sawicki 2020c, 5-7)²¹. La scelta dell'opzione emergenziale legislativa è stata qui orientata dunque dalla contingenza dell'appuntamento elettorale presidenziale, posto il divieto, sopra ricordato, di svolgere elezioni e la corrispettiva proroga dei mandati istituzionali in corso durante lo stato di calamità e nei 90 giorni successivi al suo termine²². Il Governo ha infatti ritenuto preferibile non procrastinare lo svolgimento delle elezioni, nel timore (fondato ed effettivamente concretizzatosi) di un calo di consensi per le conseguenze della crisi epidemica.

3. L'evoluzione della forma di governo di fronte alla perdita di consenso delle forze di maggioranza

Nel quadro, dunque, delle scelte operate dai rispettivi Governi quanto allo strumentario giuridico cui fare ricorso, occorre chiedersi quali linee di sviluppo abbiano seguito nel corso dell'emergenza le dimensioni costituzionali rilevanti.

Prendendo anzitutto in esame la forma di governo, ci troviamo di fronte come noto a due modelli differenti che operano a loro volta in contesti politici anch'essi differenti. Nell'un caso, quello ungherese, si tratta di un modello tipicamente parlamentare del cancellierato, il quale nell'esperienza precedente il 2010 si è caratterizzato in senso maggioritario consentendo forme di alternanza, mentre dal 2010 si è evoluto in senso egemonico con il lungo predominio della coalizione

²⁰ È da segnalare che le corti hanno parzialmente reagito a questa torsione. Ad esempio, con una decisione del 16 marzo 2021 la Corte suprema ha ritenuto illegittime le sanzioni pecuniarie per violazione delle limitazioni alla libertà di movimento introdotte attraverso decreti regolamentari.

²¹ Sulla vicenda delle elezioni infine poi rinviate dal 10 maggio al 28 giugno, v. Sawicki (2020a, 2-4).

²² Vedi *supra*.



Saggi

di governo Fidesz-KDNP, con lo sbilanciamento di fatto tra esecutivo e legislativo (e la marginalizzazione delle opposizioni, anzitutto attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari) e l'ulteriore presidenzializzazione dell'esecutivo²³. Nel caso polacco, il modello è invece semipresidenziale, ma secondo le caratteristiche tipiche dei semipresidenzialismi orientali caratterizzati da dinamiche parlamentari (Di Gregorio 2012; Ramet 2010), anche in ragione di una relativa frammentazione del sistema partitico; tuttavia, come noto, dal 2015 si è assistito a un processo di rafforzamento del raccordo presidenziale-governativo e la capacità del solo Senato (tra gli organismi rappresentativi politici) a permettere dopo le elezioni del 2019 l'estrinsecarsi della volontà dell'opposizione. Nelle differenze, si sono registrate dunque indubbie tendenze comuni nel rafforzamento degli esecutivi e delle maggioranze di Governo.

Il primo dato da mettere in evidenza, sia per l'Ungheria che per la Polonia, è però preliminarmente la perdita di consenso cui sono andate incontro le forze di governo nei quasi due anni dalla esplosione dell'emergenza epidemica. Ciò emerge dalle tornate elettorali più recenti²⁴, che hanno tutte registrato le difficoltà delle maggioranze di governo e mostrato la vitalità delle opposizioni. Per l'Ungheria è indicativa anche la fase preparatoria delle elezioni parlamentari della primavera 2022 caratterizzata dalla capacità delle opposizioni di costituire un blocco elettorale contrapposto alla coalizione di maggioranza e di cui sono sintomatiche le intenzioni di voto (Balogh 2021b).

L'impatto di tali pressioni politiche interne sulle dinamiche della forma di governo nel biennio di crisi epidemica è stato tuttavia differenziato, con un evidente indebolimento dell'esecutivo polacco che invece non si è verificato in Ungheria: e ciò per la evidente ragione che, come detto, ci si trova qui di fronte a un sistema tipicamente parlamentare la cui attuale legislatura – pur nella crisi di consenso – rimane egemonizzata dal partito Fidesz²⁵, a sua volta caratterizzato da

²³ In merito all'impatto sul legislativo, Szente (2019).

²⁴ In Ungheria, si sono tenute elezioni comunali nel gennaio e nel settembre 2020; in Polonia, si segnalano in particolare le presidenziali del giugno-luglio 2020 e le comunali del giugno 2021.

²⁵ Sull'incidenza di questo fattore per spiegare il differente approccio della maggioranza di governo in Ungheria rispetto a quanto avviene in Polonia, Delledonne (2020, 4006).



Saggi

solidità organizzativa all'interno di una coalizione sbilanciata e non conflittuale come è al contrario quella che sostiene il Governo Morawiecki in Polonia.

Qui, infatti, è da rilevare come l'elezione nel luglio 2020 del nuovo Presidente, pur espressione del PiS, oltre a essersi realizzata sotto il profilo formale in condizioni problematiche, sulle quali ci si soffermerà più avanti, ha avuto come esito la riconferma di Andrzej Duda ma con una maggioranza limitatissima, in ogni caso molto lontana da quella che ci si attendeva allorché le elezioni erano state indette, nel febbraio precedente²⁶.

A fronte di un neo Presidente sprovvisto di un solido mandato elettorale, il Governo – pur certo in presenza di un'estensione esorbitante del suo potere regolamentare come primo effetto dell'emergenza – ha a sua volta attraversato due crisi²⁷. Ciò ha mostrato che l'indebolimento dell'esecutivo polacco è la conseguenza non solo di una perdita di consenso e legittimazione della maggioranza che lo sostiene, ma anche delle tensioni esistenti all'interno della coalizione Destra Unita (*Zjednoczona Prawica*) e dello sfilacciamento della maggioranza parlamentare: una caratteristica, questa, che precede peraltro la crisi sanitaria ma potrebbe essere stata accentuata dalla stessa.

Il Presidente del PiS, nella sua veste di leader di fatto della coalizione, ha continuato infatti a esercitare una forte influenza informale sul Primo ministro Mateusz Morawiecki e del resto la causa scatenante della crisi del settembre 2020 è da ricondurre proprio a un'iniziativa di Kaczyński avversata da Zbigniew Ziobro²⁸. Tale crisi si era risolta con la nomina di Kaczyński – che sino ad allora

²⁶ Il forte calo di consensi, a fronte di un'alta affluenza, è in parte la conseguenza che la maggioranza parlamentare paga di fronte alla inefficace gestione della crisi sanitaria. Il trend elettorale è stato successivamente confermato dalla cocente sconfitta del PiS in occasione delle elezioni comunali della città di Rzeszów, che pure fanno seguito a una primavera difficile dal punto di vista della gestione dell'emergenza sanitaria.

²⁷ La prima, nel settembre 2020, è sfociata nella nomina del secondo Governo Morawiecki il 2 ottobre successivo, e la seconda, nell'agosto 2021, si è risolta con l'uscita dal Governo del partito minoritario liberal-conservatore Accordo (*Porozumienie*) guidato da Jarosław Gowin.

²⁸ Il conflitto tra Kaczyński (e Morawiecki) da un lato e Ziobro dall'altro si era manifestato anche in sede europea, dove l'irrigidimento del secondo aveva messo in difficoltà la posizione negoziale del



non svolgeva funzioni istituzionali salvo quella di deputato – al doppio ruolo di vicepremier e coordinatore di un “comitato per la sicurezza e la difesa” con funzione di supervisione di altri dicasteri²⁹. A sua volta, la crisi dell’agosto 2021, determinatasi nel corso dell’*iter* di approvazione di una controversa proposta di legge sui *media*, ha interessato l’altro partner di coalizione di orientamento più moderato, *Accordo*, il cui leader Jaroslaw Gowin è stato estromesso dall’esecutivo dal Primo ministro³⁰.

In tale contesto, il Senato ha continuato a giocare una funzione di freno, ad esempio allorché si è espresso in favore dell’accordo che in Consiglio europeo sarebbe stato discusso sul meccanismo di condizionalità (a pochi giorni di distanza dall’annuncio del Governo della volontà di porre il proprio veto insieme a quello ungherese) (Sawicki 2020d, 6-8). Più in generale, tale presidio dell’opposizione ha consentito che non si arrivasse a riforme costituzionali come nel caso ungherese (seppur, come acutamente osservato, «il controllo sull’organo di garanzia [costituzionale] fornisce un ottimo surrogato dell’indisponibile potere di revisione costituzionale») (Sawicki 2021a, 2).

Diversamente nel caso ungherese, l’effetto più immediato dell’esplosione della crisi è stato un ulteriore rafforzamento sia normativo sia istituzionale del potere governativo e della sua presidenzializzazione³¹. Ciò si è realizzato anzitutto nelle forme di cui al paragrafo precedente. Dopo la prima fase di vigenza dello stato di

Governo polacco nel Consiglio europeo che nel luglio 2020 aveva in agenda la discussione del piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020. Il conflitto era poi proseguito nei mesi successivi, con la spaccatura tra il partito maggioritario della coalizione di governo e il partito minore Polonia solidale guidata dal Ministro della giustizia sull’approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, resa infine possibile nell’aprile 2027 dal sostegno dell’opposizione di sinistra (Sawicki 2021a, 7-8).

²⁹ Il vicepremier è stato poi oggetto nel dicembre di una mozione di sfiducia, respinta, presentata dalle opposizioni (Sawicki 2020d, 1-2 e 6).

³⁰ Si deve ricordare che proprio il partito di Gowin era stato già in grado di ostacolare il percorso di riforma del codice elettorale al fine di permettere le elezioni presidenziali (Sawicki 2020b, 1977).

³¹ Seppure ciò sia avvenuto in una fase iniziale in presenza di una limitata diffusione epidemica.



pericolo che ha determinato un'abnorme produzione normativa di natura regolamentare non sempre in stretta coerenza con la crisi sanitaria³², l'equilibrio con l'organo legislativo è stato *sostanzialmente* alterato con la menzionata Legge XII/2020 “sulla protezione contro il Coronavirus”, che ha tra le altre cose consentito l'esercizio governativo di un potere di decretazione d'urgenza nel quadro dello “stato di pericolo” senza fissarne espliciti limiti temporali, poi replicata in alcuni aspetti dalla Legge CIX/2020. Quindi il nuovo quadro definito dalla Legge 58/2020 del giugno 2020 sullo stato di emergenza medica, lungi dal ricondurre a normalità l'esercizio dei poteri governativi, ha fissato la base giuridica per l'utilizzo di nuovi e incontrollati poteri di decretazione (Benvenuti 2020a, 9), mentre la riforma costituzionale del 15 dicembre ha rappresentato anch'essa una soluzione che va nel senso di uno “Stato governativo”.

Più in generale, si è confermata poi la tendenza verso l'estensione della discrezionalità normativa dell'esecutivo anche in ambiti non direttamente legati

³² Si segnalano, in particolare, due decreti del 17 aprile. Il primo (decreto n. 135/2020 contenente «misure necessarie nell'interesse della stabilità dell'economia nazionale»), al fine di «ridurre le conseguenze economiche negative della pandemia, evitare la perdita di posti di lavoro, e crearne di nuovi», introduce le “zone economiche speciali” da istituirsi nelle aree che il Governo ritenga di importanza strategica, senza che il decreto dia peraltro una definizione precisa della stessa. L'istituzione di un'area economica speciale comporta il trasferimento della proprietà dell'area dalla municipalità alla provincia, con tutto ciò che ne deriva, incluso il diritto di riscuotere le tasse. Su tali basi, il Governo ha adottato il decreto n. 136/2020 “sull'istituzione di una zona economica speciale sul territorio della città di Göd”. La nuova zona economica speciale è stata istituita nell'area in cui si trova un importante stabilimento della Samsung. In conseguenza di questa decisione, la città di Göd ha perso la proprietà di circa un quinto del proprio territorio e circa un terzo del proprio gettito fiscale, e si è trovata anche a dover restituire le risorse corrispondenti alle precedenti entrate fiscali derivanti dall'attività industriale, senza ricevere alcun indennizzo.

Nel secondo decreto del 17 aprile (decreto n. 128/2020) è stata disposta per una società quotata in borsa l'assunzione da parte di un commissario militare di gestione del «diritto esclusivo di decidere in merito alle materie di competenza dell'Assemblea generale della Società, comprese le decisioni che la direzione della Società potrebbe prendere». Su tali basi, il commissario militare ha rimosso i membri del consiglio direttivo per sostituirli con membri dallo stesso nominati, in deroga alle norme di diritto societario in vigore.



all'emergenza. Un buon esempio è il decreto di attuazione della normativa approvata nel giugno sulla protezione dei minori, che si è posto all'interno di spazi molto flessibili consentiti da tale legge (Benvenuti 2021a, 7-10).

In tale contesto, il Governo ungherese ha continuato a far ricorso a strumenti di natura plebiscitaria quali le consultazioni popolari. Nel periodo preso in esame, ne sono state indette tre su questioni variegate³³. Ma va ricordato anche l'annuncio dell'indizione del referendum sulla controversa legge sulla protezione dei minori, che ne prospetta un uso strumentale contro le critiche espresse a livello sia interno sia europeo, secondo il modello del referendum del 2016 sulla decisione UE relativa alla ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale (Benvenuti 2021a, 10). Si tratta in tutti i casi di iniziative volte a puntellare il Governo sia nell'arena nazionale, sia in quella europea.

4. L'evoluzione della forma di stato, tra dimensione istituzionale e dimensione dei diritti e delle libertà

Sotto il profilo della forma di stato, vi è un generale accordo della dottrina sul fatto che l'evoluzione ordinamentale e la prassi abbiano condotto l'Ungheria, dal 2010, e la Polonia, dal 2015, a fuoriuscire dall'alveo degli ordinamenti di democrazia costituzionale. Rimane peraltro l'incertezza quanto all'incasellamento di tali esperienze entro la varietà esistente dei modelli non democratici (Sawicki 2020b; Delledonne 2020)³⁴.

In questa sede non è possibile entrare in un dibattito articolato che presenta profili di notevole complessità. Basti evidenziare qui le tendenze rilevabili sulla base di atti e fatti costituzionali rilevanti, nelle tre dimensioni: quella istituzionale, quella relativa ai diritti e alle libertà costituzionali e quella, intersecantesi con le prime due, relativa ai rapporti con le realtà sovranazionali, in particolare

³³ La prima, svoltasi dal primo aprile al 30 maggio 2020; la seconda, svoltasi dal 13 luglio al 31 agosto 2020; e la terza, svoltasi dal primo luglio al 25 agosto.

³⁴ Su questo si rinvia anche alla bibliografia generale riportata alla nota 1.



l'Unione europea, su cui mi soffermo per maggiore chiarezza nel paragrafo successivo.

4.1. La dimensione istituzionale

L'evoluzione istituzionale nei due ordinamenti qui esaminati ha interessato sia la natura democratico-rappresentativa dell'ordinamento, che si interseca in parte con il nodo della forma di governo sopra esaminato, sia la sua natura pluralista con riguardo agli organi di controllo, a partire da quelli giurisdizionali, ma anche il tipo di stato. Senza tentare un'analisi sistematica, mi pare il caso di porre l'accento su alcuni aspetti in particolare.

Per l'Ungheria, vengono principalmente in evidenza la forte compressione dei diritti delle minoranze parlamentari, la pressoché assente reattività degli organi di controllo rispetto a iniziative costituzionalmente problematiche del Parlamento o del Governo e le tensioni crescenti tra livello centrale di governo ed enti locali. Ne è derivato, in maniera particolarmente visibile nelle prime fasi dell'emergenza, un dominio che si è sviluppato lungo un percorso di accentrimento governativo in senso tanto orizzontale, attraverso l'indebolimento ulteriore *de iure* e *de facto* del quadro dei contropoteri, quanto verticale, con la riduzione degli spazi di manovra degli enti locali specialmente in ambito finanziario (Benvenuti 2020a, 1).

Nel corso dell'emergenza, l'attività del Parlamento ungherese è invero proseguita senza interruzioni³⁵. Ciò non sorprende, se si considera l'oramai mutata natura della funzione che il Parlamento ungherese esercita nell'attuale regime costituzionale: a tratti di mera certificazione e legittimazione dell'indirizzo politico di governo (secondo la formula del *government's enabler*), a tratti di legittimazione del regime in senso più ampio in cui prende forma un diritto di tribuna "controllato" dell'opposizione³⁶.

³⁵ Nonostante certe previsioni contenute nella legge del 30 marzo 2020.

³⁶ Sul tema (relativamente negletto in questi anni) del ruolo del Parlamento nell'era Orbán, si è soffermato Szente (2019).



Saggi

Nel periodo preso in esame, proprio l'emarginazione delle minoranze parlamentari si è accentuata in diverse occasioni e forme: attraverso la compressione dei tempi di esame, ad esempio in occasione dell'approvazione della legge "sulla protezione contro il Coronavirus" (Benvenuti 2021b, 3); attraverso una più generale prassi di violazione dei diritti di singoli parlamentari anche per l'interpretazione non certo neutrale della presidenza dell'organo³⁷; attraverso il diffuso esercizio del potere sanzionatorio nei confronti di partiti o parlamentari dell'opposizione da parte dell'Ufficio parlamentare per la revisione contabile o di altri organi competenti (Benvenuti 2020a, 11 e 13; Benvenuti, 2021a, 4 e 7); attraverso il rifiuto della maggioranza di partecipare a sessioni straordinarie o alle riunioni di commissioni su iniziative delle opposizioni (Benvenuti 2020a, 10).

Viene anche in evidenza l'approvazione, nel pieno dell'emergenza sanitaria, di una estesa riforma costituzionale, che ha toccato diciannove articoli della Legge fondamentale su un ventaglio eterogeneo di aspetti: dalla disciplina dell'istituto matrimoniale ai diritti dei minori, dalla disciplina del patrimonio dello Stato a quella degli stati emergenziali, solo per menzionarne alcuni. Ciò che rileva, in questa sede, non è il contenuto sostanziale delle modifiche puntuali, bensì il fatto che tale revisione sia stata promossa e realizzata, ancora una volta, con il solo sostegno della maggioranza parlamentare, nel segno di una costituzione che già al suo nascere era stata definita "partigiana" (Dani 2013).

Sempre in relazione ai diritti dell'opposizione, con riferimento al tema della rappresentanza, vengono in evidenza le già richiamate deformazioni cui la forma di governo è sottoposta nella prassi in relazione alla durata dello stato di pericolo e la questione della sospensione delle procedure elettorali e referendarie.

In secondo luogo, a fronte delle compressioni dei diritti e delle libertà conseguenti alla crisi sanitaria, ma anche non strettamente legate a essa, non si rilevano come detto prese di posizione di bilanciamento degli organi di controllo. Si pensi anche a previsioni-limite come quella comportante la «espulsione dal territorio

³⁷ Mi riferisco, in particolare, alle modalità di conduzione dei lavori parlamentari del Presidente László Kövér. Un caso significativo è quello che ha interessato la parlamentare dell'opposizione Tímea Szabó nell'aprile 2020 (Benvenuti 2020b, 5).



ungherese» di cittadini non ungheresi che avessero violato gli obblighi imposti ai fini del contenimento epidemico³⁸. O ancora al potere attribuito al Ministro per l'innovazione tecnologica di accedere a e trattare i dati personali, con il corrispondente obbligo di collaborazione imposto agli enti pubblici e agli operatori privati, sulla cui legittimità si è interrogata la dottrina alla luce del Regolamento generale sulla protezione dei dati³⁹. Si pensi alla mancanza di reazioni istituzionali quanto all'approvazione della Legge LVIII/2020 contenente disposizioni transitorie relative alla cessazione dello stato di pericolo e all'allerta epidemiologica, che include misure disparate che vanno dalla operatività della Corte costituzionale a norme relative all'esercizio del diritto di riunione, alla libertà di informazione e alla protezione dei dati personali, fino a norme concernenti le procedure di asilo⁴⁰. Al contrario, allorché ne ha avuto l'occasione la Corte ha confermato la legittimità costituzionale di norme che avevano sollevato numerosi dubbi, come

³⁸ Si veda il decreto 41/2020 dell'11 marzo 2020, su cui v. Benvenuti (2020b, 2).

³⁹ Decreto 46/2020 del 18 marzo 2020, *ivi*, p. 3. Si consideri anche l'introduzione di modalità di tracciamento (decreto 181/2020 del 4 maggio 2020) che, ispirate al sistema introdotto in Polonia, pongono anch'esse interrogativi quanto al rispetto del GDPR.

⁴⁰ Per una presentazione più in dettaglio, v. Benvenuti (2020a, 9-10). Sul tema, viene però in evidenza la vicenda della segregazione scolastica di Gyöngyöspata, che ha visto le corti in esplicito contrasto con la volontà della maggioranza parlamentare. Si tratta di una vicenda che riguarda la prassi in atto nella scuola di una piccola cittadina di organizzare classi separate per studenti Rom e studenti non Rom; i primi non avevano inoltre il diritto di utilizzare la piscina ed erano obbligati a consumare i pasti separatamente. Nel 2015, la Corte suprema aveva rinvenuto la violazione del principio di non discriminazione; ne era seguita una richiesta di risarcimento, riconosciuto nel settembre 2019 dalla Corte d'appello di Debrecen a sessanta alunni per un valore di circa 300.000 euro. Il Governo aveva quindi annunciato il rifiuto di pagare la somma (per la gran parte è a carico della municipalità ma pari al doppio delle entrate annuali, il che ne imporrebbe la copertura ministeriale), sostenendo di voler utilizzare la somma per attivare misure di natura educativa, ma non per risarcimenti a titolo individuale. Nel maggio 2020 la Corte suprema aveva tuttavia confermato la decisione della Corte d'appello di Debrecen, ma a seguito di ciò, nel luglio successivo, è intervenuto il Parlamento con una legge che vieta alle corti di imporre risarcimenti individuali per chi sia stato vittima di misure discriminatorie in ambito scolastico (Benvenuti 2020b, 12; 2020a, 10 e 12).



Saggi

è avvenuto con la novella del codice penale contenuta nella legge del 20 marzo 2020 (Benvenuti 2020a, 12-13)⁴¹.

Infine, l'emergenza sanitaria da un lato, ha approfondito le tensioni tra livello centrale ed enti locali (Benvenuti 2020b, 13; 2021b, 2), dall'altro, ha accelerato il processo di centralizzazione. Sotto quest'ultimo profilo, vengono in particolare evidenza le misure che hanno inciso in via generale sulle finanze locali (Benvenuti, 2020a, 14; 2021a, 11 e 13), la (peraltro connessa al primo aspetto) istituzione delle aree economiche speciali⁴² e i contrasti su più fronti con l'amministrazione municipale di Budapest (Benvenuti 2020a, 13)⁴³.

Venendo alla Polonia, particolarmente significativo, sul fronte dei rapporti tra gli organi costituzionali, lo scadimento in termini di rendimento democratico del sistema costituzionale nel suo insieme. È possibile menzionare tre episodi, in successione cronologica ma anche di rilevanza.

Il primo – la vicenda delle elezioni presidenziali – è strettamente connesso come si è detto alle conseguenze della crisi sanitaria ed è stato all'origine di importanti scelte di politica istituzionale relative alla preferenza per l'opzione emergenziale legislativa. In estrema sintesi, il Governo in carica, al fine di permettere il regolare svolgimento delle elezioni indette il 3 febbraio 2020, a fronte di un prospettato assottigliamento del sostegno al candidato della maggioranza, aveva tentato senza successo di forzare il procedimento elettorale. Ha fatto ciò promuovendo un disegno di legge che imponeva il voto a distanza – con gravi conseguenze sul piano delle garanzie formali – al fine di arrivare al voto in condizioni

⁴¹ Si veda anche la sentenza della Corte costituzionale sulla legge di nazionalizzazione della gestione dei rifiuti (che si è limitata a invalidare solo la previsione di un indennizzo insufficiente), il rigetto da parte della corte d'appello di Budapest del ricorso dell'emittente radiofonica Klubrádió e la sentenza della Kúria di condanna di un giornalista per un articolo lesivo della dignità della nazione ungherese (Benvenuti 2021b, 13). In tale contesto, sono da segnalare le controversie sorte attorno alla nomina del presidente e del vicepresidente della Corte suprema (Benvenuti 2020d, 10; 2021a, 1 e 3).

⁴² Da cui ha avuto origine in particolare con la vicenda del comune di Göd (Benvenuti 2020b, 13; 2021b, 15).

⁴³ Si vedano anche, sull'approvazione del Piano nazionale di ripresa, Benvenuti (2021a, 11), e, sulla vicenda dell'Università Fudan, che ha portato con sé anche una importante riforma in materia di permessi di costruzione, Benvenuti (2021b, 12-13 e 15; 2021a, 7).



Saggi

non pienamente rispettose della competizione elettorale⁴⁴ e in presenza di un conflitto istituzionale con la commissione elettorale centrale, esautorata *una tantum* dalle proprie funzioni (Sawicki 2020c, 1-3 e 5-7; 2020a, 1-4 e 5-7).

Il secondo episodio, a non molti mesi di distanza, ha interessato la Corte costituzionale, che su ricorso di alcuni parlamentari della maggioranza si era trovata a giudicare della legittimità della norma che consentiva l'interruzione di gravidanza in caso di gravi malformazioni del feto. Il contraccolpo politico generato dalla sentenza *tranchant* della Corte di non conformità di tale norma con gli articoli 30 e 38 della Costituzione (principi della dignità e della protezione della vita umana) – tale da erodere il consenso di cui gode l'attuale maggioranza⁴⁵ – ha spinto il Governo a non pubblicare la sentenza, con un atto omissivo formalmente e sostanzialmente assai grave dal punto di vista degli standard della democrazia costituzionale, e la Corte a rinviare in maniera inusitata la pubblicazione delle motivazioni (Sawicki 2020d, 2, 8-9; 2021a, 1 e 8)⁴⁶.

Di importanza solo apparentemente marginale è poi la vicenda che ha interessato l'Ombudsman, la quale ha invece una sua rilevanza non solo generale, per la collocazione costituzionale che tale organo ha nel sistema polacco, ma anche nello specifico perché essa si interseca con e si spiega in ragione di una vicenda parallela relativa al potere dell'Ombudsman di ricusazione dei giudici costituzionali, che era stato suscettibile di rallentare importanti decisioni della Corte (Sawicki 2021b). In questione era la proroga dell'Ombudsman in carica, per l'incapacità del Parlamento di eleggerne il successore a causa della opposizione del Senato al candidato della maggioranza (refrattaria a soluzioni di compromesso) votato dalla camera bassa. La decisione della Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo il regime di *prorogatio* senza limiti di tempo, permettendo di fatto il decadere dell'Ombudsman

⁴⁴ Ci si riferisce, in particolare, ai limiti che incontrava la campagna elettorale.

⁴⁵ Questo fa riflettere anche sulla percezione della pronuncia della Corte come espressione della volontà della maggioranza conservatrice.

⁴⁶ Sull'approfondimento della degradazione del Tribunale costituzionale a partire dal 2020, Granat (2021).



in carica in assenza della nomina di un successore⁴⁷. Peraltro, la vicenda si è risolta evidenziando anche la possibilità di normalizzazione dei rapporti costituzionali, in questo caso grazie al ruolo di bilanciamento svolto dal Senato.

Considerazioni a sé merita da ultimo la nota riforma dell'ordinamento giudiziario⁴⁸, dopo che una legge approvata all'inizio del 2020 aveva ulteriormente inasprito le sanzioni disciplinari dei giudici⁴⁹ e rivisto il sistema di selezione del Presidente della Corte suprema (poi soggetto a ulteriore riforma nel febbraio 2021) (Sawicki 2021a, 7) sulla cui base è avvenuto il ricambio al vertice della Corte, pur non avendo il candidato infine nominato ottenuto la maggioranza tra i candidati proposti dall'assemblea della Corte (Sawicki 2020c, 4; 2020a, 4, 8-9; 2020d, 4). In tale contesto di continuo irrigidimento dal punto di vista ordinamentale, si segnala tuttavia una «vitalità ancora persistente di una buona parte del corpo dei magistrati» (Sawicki 2021a, 3), amministrativi in particolare, evidenziandosi in questo una ulteriore differenza rispetto al caso ungherese, dove la capacità di presa sul corpo appare più generalizzata.

4.2. La dimensione dei diritti

Quanto alla dimensione dei diritti e delle libertà, sia nel caso ungherese sia in quello polacco il biennio di crisi sanitaria è stato contrassegnato dalle inevitabili misure di contenimento che hanno comportato la compressione importante di diritti costituzionali. Oltre a quanto già osservato, è da menzionare, per l'Unghere-

⁴⁷ Il mandato dell'Ombudsman in carica era arrivato a scadenza nel settembre 2020; nei mesi successivi il Parlamento non era stato in grado di indicare un successore e il 15 aprile era intervenuta la decisione della Corte, che pure ha differito l'ordinanza della decisione di tre mesi al fine di permettere una soluzione di compromesso poi concretizzatasi nel giugno successivo. Sulla vicenda, in maniera dettagliata, Sawicki (2021a; 2021b, 3, 6).

⁴⁸ Sulla condizione del sistema giudiziario negli ultimi sei anni, si veda da ultimo Gersdorf (2020).

⁴⁹ Nei mesi successivi, si è quindi rilevato un certo attivismo della sezione disciplinare della Corte suprema, dopo che la Corte di giustizia UE aveva chiesto, con un'ordinanza dell'8 aprile, una sospensione delle sue attività; tuttavia in una seconda fase – dall'inizio del 2021 – la sezione disciplinare sembra aver agito con maggior cautela: cfr. Sawicki (2020d, 4, 9; 2021a, 3-4, 9).



Saggi

ria, l'introduzione del reato di «impedimento del controllo epidemico» e soprattutto la previsione di nuove fattispecie criminose, punibili con la reclusione da uno a cinque anni, le quali attengono alla diffusione di «falsa rappresentazione» di fatti relativi a una minaccia pubblica capaci di determinare turbamento pubblico e che ostacolano l'efficacia delle misure adottate⁵⁰, che definiscono un percorso di penalizzazione della gestione della crisi.

Portando lo sguardo al di là delle misure anti-crisi, si segnalano, per l'Ungheria, due ambiti che incidono significativamente sui caratteri della forma di stato. Il primo è relativo alla libertà di espressione, con particolare riferimento alle vicende che hanno coinvolto l'emittente radiofonica Klúbradio e del maggior portale d'informazione online, Index (Benvenuti 2021b, 13; 2020a, 15-16)⁵¹, dopo la grande riforma del 2018. Il secondo riguarda invece il tema dei diritti relativi all'identità sessuale, con l'approvazione di due leggi particolarmente controverse: la prima, nel maggio 2020, che dispone che il sesso biologico «basato sulle caratteristiche sessuali primarie e i cromosomi» è registrato alla nascita («születési nem»), disponendosene l'impossibilità di modifica successiva⁵²; la seconda, nel giugno 2021, con cui si introducono una serie di norme restrittive relativamente alla «rappresentazione e promozione» dell'omosessualità di cui si opera una equiparazione sostanziale alla pedofilia (Benvenuti 2021a, 1, 7-8).

Si tratta di due ambiti che trovano un corrispettivo nel caso polacco, dove oggetto di intervento sono state anche qui la libertà di espressione, con specifico

⁵⁰ Il 17 giugno 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato conforme alla Legge Fondamentale il nuovo articolo 337 del Codice penale, approvato il 30 marzo con la nota Legge XII del 2020. Questa prevede nuove fattispecie criminose, punibili con una reclusione da uno a cinque anni, attinenti alla diffusione di «falsa rappresentazione» di fatti relativi a una minaccia pubblica capaci di determinare turbamento pubblico e che ostacolano l'efficacia delle misure adottate. Secondo i ricorrenti, la nuova disciplina limita la libertà di espressione e fornisce un margine ampio e imprevedibile per la sua applicazione arbitraria da parte delle autorità, generando incertezza nei destinatari della stessa. La Corte ha tuttavia specificato che la nuova disposizione punisce la sola diffusione di fatti della cui falsità o distorsione l'autore sia consapevole.

⁵¹ La seconda in particolare ha generato reazioni a livello europeo in ragione della sua portata.

⁵² Si rende di conseguenza impossibile tramutare sesso e nome e una persona transgender non potrà ottenere alcuna modifica all'anagrafe e sui documenti in accordo con la propria identità di genere cui sente di appartenere indipendentemente dal sesso biologico (Benvenuti 2020a, 10).



riguardo alla disciplina dei *media*⁵³, e i diritti riproduttivi. A quest'ultima si è fatto cenno allorché si è esaminata la dimensione istituzionale della forma di stato, in relazione alla sentenza K1/20 del 22 ottobre 2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'aborto terapeutico (Sawicki 2020d, 9-10; Łętowska 2020).

5. I rapporti con l'Unione europea

Con riguardo ai rapporti con l'Unione europea, sia nel caso ungherese, sia nel caso polacco il biennio di emergenza sanitaria ha certamente costituito un momento di irrigidimento che, come noto, ha avuto come esito l'incorporazione del meccanismo della condizionalità e i ricorsi ungherese e polacco ora pendenti di fronte alla Corte di giustizia UE⁵⁴.

Per l'Ungheria, il contrastato rapporto con l'Unione europea si è risolto nel senso del progressivo isolamento che, non disgiunto dall'evolvere dei rapporti con la Germania in coincidenza con il termine del cancellierato Merkel, pone seriamente il problema della sostenibilità del regime ungherese (Benvenuti 2020d, 3-5). Si segnalano in particolare la definitiva uscita di Fidesz dal PPE (Benvenuti 2020b, 8; 2021b, 4), la lunga serie di pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea che certificano lo sfasamento sistemico tra l'ordinamento ungherese e quello europeo⁵⁵, la vicenda che ha portato all'introduzione del meccanismo di

⁵³ Mi riferisco alla c.d. "Lex anti-TVN", approvata nell'agosto 2021, che impone il divieto che un soggetto estraneo allo Spazio economico europeo disponga di quote di maggioranza di società televisive. La disciplina è considerata la traduzione legislativa della volontà punitiva nei confronti della proprietà (statunitense) di uno dei maggiori canali televisivi indipendenti del Paese (Sawicki 2021a, 5; Sawicki 2021b, 5-7; Marcisz 2021).

⁵⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e Cause C-156/21 e C-157/21. Di interesse sul punto Scheppele (2021).

⁵⁵ Da segnalare in particolare la sentenza del 2 aprile 2020 sulla ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale (C-715/17), del 18 giugno 2020 sulla trasparenza del finanziamento delle ONG



Saggi

condizionalità per l'erogazione di fondi UE (esito che si presta invero a interpretazioni divergenti) e i conflitti tra Governo e Commissione in relazione all'approvazione di normative nazionali problematiche. Tra questi ultimi, un particolare rilievo ha assunto quello determinato dall'approvazione, alla metà di giugno del 2021, della Legge LXXIX/2021 "sull'intensificazione delle misure contro la pedofilia e sulla modifica di alcune leggi per la protezione dei minori", che include norme che limitano la diffusione di messaggi sull'omosessualità e la promozione di «identità di genere divergenti da quelle assegnate alla nascita», in violazione di norme internazionali ed europee (Polgári 2021; Benvenuti 2021a, 2, 7)⁵⁶.

L'approvazione del testo è stata accolta con parole molto dure dalla Presidente della Commissione europea. A seguito della attivazione della procedura di infrazione, il Primo ministro ha annunciato l'intenzione di organizzare prima delle elezioni di aprile un referendum sulla legge, replicando una strategia simile a quella a cui era ricorso nel 2016 in occasione della decisione sulla ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale.

Traiettorie simili hanno seguito i rapporti tra l'Unione e la Polonia, con un approfondirsi della frattura che ha condotto, su un versante, al succedersi di pronunzie della Corte di giustizia dell'Unione europea contro la Polonia in particolare con riguardo alla saga della riforma della giustizia; sull'altro, a un irrigidimento delle posizioni delle istituzioni polacche. Particolarmente acuto è divenuto

(C-78/18) del 6 ottobre 2020 sulla c.d. Lex-CEU (C-66/18), del 17 dicembre 2020 in materia di diritto d'asilo (C-808/18). È attesa inoltre la sentenza relativa alla complessa vicenda del giudice Csaba Vasvári (C-564/19), per cui sono state rese le conclusioni dell'Avvocato generale il 15 aprile 2021 (Benvenuti 2021b, 14-15).

⁵⁶ La legge afferma che «lo stato protegge il diritto dei bambini all'identità personale in base al loro sesso stabilito alla nascita» e che, «al fine di raggiungere gli obiettivi posti dalla legge e di proteggere i diritti dei bambini, è fatto divieto di rendere disponibili ai minori di diciotto anni contenuti che ritraggono la sessualità come un fine in se stesso [pornografici], la deviazione dall'identità sessuale corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambio di sesso o la promozione dell'omosessualità». Inoltre, sempre in base alla legge, nei corsi di educazione sessuale nelle scuole «particolare enfasi è posta alle disposizioni contenute nell'articolo XVII(1) della Legge fondamentale [e le relative attività educative] non possono promuovere la deviazione dall'identità sessuale corrispondente a quella assegnata alla nascita, il cambio di sesso o l'omosessualità». Le disposizioni dell'articolo XVII della Legge fondamentale richiamate fissano i criteri della genitorialità, escludendo la possibilità di genitori dello stesso sesso.



Saggi

il conflitto propriamente ordinamentale che ha coinvolto il Tribunale costituzionale, sfociato come noto nella recente decisione del Tribunale costituzionale K 3/21 del 7 ottobre 2021. Il conflitto si era già manifestato, in particolare con la sentenza P 7/20 del 14 luglio precedente che aveva dichiarato *ultra vires* misure provvisorie cautelari con cui la Corte di giustizia UE aveva richiesto la sospensione di ogni attività della sezione disciplinare della Corte suprema. Peraltro, un mese prima, il Tribunale costituzionale aveva emesso nello stesso caso un'ordinanza che aveva ritenuto *ultra vires* e perciò inapplicabile una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁷. Ma è sulla sentenza del 7 ottobre che soprattutto rileva (essa dichiara la non conformità alla Costituzione di disposizioni del Trattato UE, dunque di norme primarie) e su cui conviene quindi spendere alcune parole.

La vicenda origina da un ricorso presentato dal Governo relativo alla compatibilità di alcuni articoli del Trattato sull'Unione europea con numerosi articoli della Costituzione polacca (Sawicki 2021b, 2-3)⁵⁸. Rinviando ai commenti della decisione (Wójcik 2021; Jaraczewski 2021; Biernat 2021), che hanno messo in evidenza i suoi profili problematici dal punto di vista non solo del diritto europeo ma anche di quello polacco, basti qui, per apprezzarne il carattere radicale, confrontarla con la giurisprudenza precedente della stessa Corte e la recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco. Sotto il primo profilo, la sentenza si pone in contrasto con la precedente sentenza K 18/04 dell'11 maggio 2005 che, nel riconoscere il carattere autonomo dell'ordinamento europeo e di quello nazionale, aveva individuato le modalità per risolvere potenziali conflitti tra gli stessi. Sotto il secondo profilo, la sentenza del Tribunale polacco differisce sostanzialmente dalla spesso richiamata (e pur controversa) decisione del Tribunale

⁵⁷ Su queste vicende, che si svolgono in un contesto che vede anche la Corte europea dei diritti dell'uomo intervenire nell'arena del confronto tra istituzioni europee e Polonia (si veda al riguardo la sentenza *Reczkowicz c. Polonia* [43447/19] del 22 luglio 2021) (Sawicki 2021b, 2-3, 8-9).

⁵⁸ Il ricorso metteva in dubbio la compatibilità con la Costituzione degli articoli 1, 2, 4 e 19 TUE. Della Costituzione, venivano in rilievo gli articoli 1 e 2 (principi democratico, dello stato di diritto e della giustizia sociale), 8 (supremazia della Costituzione), 90 e 91 (accordi internazionali e delega di competenze alle organizzazioni internazionali), 178 (subordinazione del giudice alla Costituzione e alla legge) e 190 (efficacia delle sentenze del Tribunale costituzionale).



costituzionale tedesco BvR 859/15 del 5 maggio 2020. Infatti, questo Tribunale, dopo aver operato un rinvio pregiudiziale alla Corte UE, si era spinto a considerare potenzialmente *ultra vires* un atto di una istituzione UE⁵⁹, dunque il diritto secondario, avendo come parametro di giudizio il diritto primario UE, e ciò senza mettere in questione il principio del primato del diritto europeo.

6. Osservazioni conclusive: la crisi delle democrazie illiberali ungherese e polacca e la natura di tali esperienze alla luce delle rispettive tradizioni costituzionali

Una sintesi della disamina sin qui condotta porta a evidenziare i seguenti aspetti.

Dal punto di vista della forma di governo, nel biennio 2020-2021 si è determinato un ovvio sbilanciamento tra esecutivo e legislativo, anzitutto sul versante della produzione normativa. Nel caso ungherese, questo è avvenuto in continuità parziale con le tendenze preesistenti (dove la fonte legislativa manteneva una centralità formale) e si è accompagnato a un deciso sbilanciamento istituzionale: si pensi alla identificazione del Primo ministro quale «responsabile per l'eliminazione dell'emergenza» o al frequente ricorso a strumenti, per quanto rudimentali, di legittimazione diretta del Governo. Nel caso polacco, la situazione appare più sfumata, perché all'estensione della capacità normativa del Governo si è al contrario accompagnato un suo indebolimento (*rectius*, della maggioranza che lo sostiene).

⁵⁹ Il PSPP (Public Sector Purchase Programme), programma di acquisti di titoli del debito pubblico sui mercati secondari adottato nel quadro della politica di quantitative easing («Expanded Asset Purchase Programme», EAPP) varato con decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea del 4 marzo 2015 come poi modificata dalla decisione (UE) 2017/100 della Banca centrale europea, dell'11 gennaio 2017 che contemplava il rinnovo automatico degli acquisti di titoli di Stato e obbligazioni da parte del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) con l'obiettivo – almeno nelle asserzioni della BCE, che erano il vero punto del contendere – di stimolare l'inflazione per riportarla all'obiettivo del 2%. Ad avviso dei ricorrenti, il PSPP violava il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri di cui all'art. 123 TFUE, eccedendo i limiti del mandato della BCE e del SEBC stabiliti dagli artt. 119 e 127 TFUE, e dunque indirettamente dell'art. 5,1 TUE (principio di attribuzione delle competenze).



Saggi

Dal punto di vista della forma di stato, lo scadimento dei principi della democrazia-costituzionale si è accentuato sia sotto il profilo istituzionale sia sotto quello dei diritti. Anche qui, però, si riscontra una differenza tra Ungheria e Polonia. In quest'ultima permane una dialettica ordinamentale di freno o reazione: parrebbero dimostrarlo la riconduzione a normalità dello svolgimento delle elezioni presidenziali, nonostante le forzature tentate dalla maggioranza parlamentare; la soluzione positiva della vicenda dell'Ombudsman, grazie al ruolo svolto dal Senato, la persistente vitalità della magistratura polacca e della dottrina giuridica (Gersdorf 2020)⁶⁰.

Sotto il profilo dei rapporti UE, infine, la loro acutizzazione si è manifestata in maniera decisa in entrambi i casi, ma quel che è particolarmente significativo rispetto alla fase pre-pandemica è il notevole salto di qualità che ha condotto tali rapporti su un terreno prossimo al punto di rottura (tanto da far avanzare da alcuni la tesi, pur non condivisa da chi scrive, di una notifica implicita di recesso dalla UE) (Hillion 2020; Hofmann 2021). Allo stesso tempo, senza nascondere le carenze, non può sottovalutarsi la funzione di contenimento svolta dal contesto sovranazionale⁶¹: elemento di distinzione, naturalmente, rispetto agli ordinamenti cinese, russo e turco che rappresentano esempi tipici di regimi illiberali a cui quello ungherese viene spesso – erroneamente – accostato (Bottoni, 2019, 273).

Riprendendo dunque la domanda da cui ha preso le mosse la disamina, ritengo di potersi concludere che i due anni di crisi pandemica abbiano rappresentato per gli ordinamenti ungherese e polacco l'avvio di un mutamento che annuncia un'inversione di tendenza. In entrambi i casi, le dinamiche ora sintetizzate

⁶⁰ Una riflessione interessante sulla capacità di resistenza dei giudici ungheresi è invece in Bencze (2021). Quanto alla vitalità della dottrina giuridica, ritengo indicative le prese di posizioni di ex giudici costituzionali, dei presidi delle facoltà giuridiche e del comitato delle scienze giuridiche dell'Accademia delle Scienze in merito alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale: *Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, in *VerfassungsBlog*, 10 ottobre 2021; *Resolution No. 04/2021 of the Committee of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences of October 12, 2021 in regard to the ruling of the Constitutional Tribunal of October 7, 2021*, pubblicata in *VerfassungsBlog*, 15 ottobre 2021; *Statement of Deans of Law Faculties of Polish Universities regarding the Constitutional Tribunal's conclusion of 7 October 2021 in case K3/21* (consultato il 2 novembre 2021).

⁶¹ Tale aspetto è evidenziato da Delledonne (2020, 4017), che cita Baverez (2019, 10).



Saggi

sono infatti da comprendere anzitutto nel contesto interno della erosione del consenso che sostiene le forze maggioritarie, già presente ma certamente consolidata dalle conseguenze dell'epidemia, e nel contesto esterno delle pressioni sovranazionali, anch'esse ovviamente già presenti ma pure intensificate dal contesto della crisi epidemica⁶². Significative sono anche le fratture emerse in seno all'élite di governo e dirigente. Si è detto delle debolezze della coalizione di Governo in Polonia; non affatto trascurabili sono invece, in Ungheria, i conflitti tra il Governo e il Direttore della Banca Centrale, emersi sullo sfondo di difficoltà economiche che vanno a indebolire uno storico puntello della legittimazione dell'egemonia decennale di Fidesz (che aveva preso forma proprio nel contesto successivo alla crisi economica del 2008)⁶³. Degno di attenzione è poi il ruolo che sono andati assumendo i sindaci delle maggiori città⁶⁴.

Se così stanno le cose, tale inversione di tendenza indicherebbe che caratteristica distintiva di questi regimi – in tal senso correttamente indicati come ibridi – è il fatto di trovarsi a uno stadio, o comunque di presentare caratteristiche tali da consentire un ritorno allo *status quo ante* senza rotture violente, bensì attraverso un avvicendamento consentito dagli esistenti meccanismi democratici (pur sotto forte stress soprattutto nel caso ungherese, per le modifiche alla struttura

⁶² La discussione attorno alla condizionalità ha infatti ricevuto un impulso determinante dall'esigenza di provvedere al fondo di ripresa, in concomitanza con la definizione del nuovo quadro finanziario pluriennale.

⁶³ Il problema economico derivante dalla crisi sanitaria e le crescenti disparità sociali frutto anche di precise scelte del Governo ad essa precedenti sono tra le maggiori cause della perdita di consenso di Fidesz. Non è allora un caso che proprio dalla fine del 2020 si siano succeduti interventi pubblici del Direttore della Banca Centrale György Matolcsy, che ha dapprima lamentato la ridotta capacità di spesa dei cittadini e l'assenza di misure sufficienti per farvi fronte, per poi arrivare a criticare apertamente le modalità di gestione e attuazione della politica economica nazionale da parte del Governo nel suo insieme (Benvenuti 2020d, 2; 2021a, 9)

⁶⁴ Si pensi alla firma alla fine del 2019 del c.d. "Patto delle città libere" tra i sindaci di Budapest, Varsavia, Praga e Bratislava per la definizione di politiche comuni tra l'altro in materia di alloggi e ambiente e per la promozione dei valori democratici e dello stato di diritto. In tale quadro, il 12 febbraio 2020 i quattro sindaci hanno proposto per il progetto l'idea di programmi urbani di sostegno finanziario diretto dell'UE dal Fondo di coesione, con il doppio obiettivo di scavalcare i governi nazionali e diminuire i rischi di corruzione, facendo allo stesso tempo da contraltare alla cooperazione governativa nel quadro del Gruppo di Visegrád.



Saggi

del Parlamento e al sistema elettorale e per gli interventi sul sistema dei *media* e per quelli che impattano sulla situazione finanziaria dei partiti)⁶⁵.

Del resto, sono gli stessi osservatori ungheresi ad affermare che «there is hope» (Körtvélyesi 2021), mentre nel caso polacco le possibilità di normalizzazione appaiono naturalmente più alte (Tarchi 2020, 4174-4175). Le ragioni di tale differenza risiedono solo in parte nelle diverse tradizioni costituzionali dei due paesi (Delledonne 2020) o nelle specificità delle transizioni post-comuniste. Entra qui infatti in gioco il fattore tempo, nella misura in cui quello che appare come un riflusso dell'ideologia illiberale – *dovuto anche alle conseguenze della crisi sanitaria* – avviene in Polonia in condizioni ordinamentali “deteriorate” ma non irrimediabili, comunque precocemente rispetto al caso ungherese. Più complessa è la situazione dell'ordinamento ungherese, proprio per i gravosi ostacoli frapposti alla libera (*rectius*, democratica) espressione della volontà popolare. Ad ogni modo, se si riprende la categorizzazione di Antonino Spadaro (pur con i *caveat* pretermessi da Rolando Tarchi quanto alla opportunità di definire nuove categorie in un momento caratterizzato da tale fluidità) (Spadaro 2020; Tarchi 2020, 4176), Polonia e Ungheria, anche se in stadi diversi, sarebbero categorizzabili entro una fase intermedia tra la democrazia costituzionale e la “democrazia”.

In tale ottica, il biennio di crisi sanitaria, anziché costituire una *window of opportunity* di consolidamento del regime illiberale (come parrebbe solo a un livello superficiale dimostrare l'irrigidimento ordinamentale, soprattutto in Ungheria) potrebbe aver innescato o quantomeno rafforzato un processo “virtuoso”: la crisi rappresenterebbe allora la congiuntura favorevole per, piuttosto che la causa di un'inversione di tendenza. Se un ordinamento caratterizzantesi in senso illiberale tende, dunque, a rafforzare tale qualità quanto più debole è il complesso dei contropoteri politici (e partitici), a venire in rilievo è stata in questi due anni, in Ungheria, la capacità delle opposizioni di costruire un fronte unito; in Polonia, invece, l'indebolimento della maggioranza di governo, nonché la vitalità degli esistenti contropoteri sociali e istituzionali.

⁶⁵ Il tema della possibile oscillazione di questi ordinamenti è evocato da Delledonne (2020, 4018). Sulla categorizzazione di tali ordinamenti, Tarchi (2020, 4156).



Saggi

Per quanto riguarda l'Ungheria, questa lettura (che prospetta il mutamento di tendenza) aiuta a comprendere la *ratio* di alcune iniziative della attuale maggioranza. Si pensi alla riforma della legge elettorale mirante a disincentivare la proliferazione di pseudo-partiti ma che ha imposto un onere aggiuntivo al fronte delle opposizioni, prevedendo che una lista debba presentare candidati in tutti e 71 i collegi uninominali, laddove la disciplina preesistente richiedeva la presentazione di candidati solo in un terzo di essi⁶⁶. Peraltro, la nuova disciplina ha avuto un non desiderato effetto aggregante dell'opposizione, permettendo un salto di qualità nei negoziati interpartitici in vista delle elezioni. Si guardi anche alla disciplina delle fondazioni e del sistema universitario, che ha incluso una revisione costituzionale approvata lo stesso giorno della modifica della disciplina elettorale (il 15 dicembre 2020) e quindi di una legge cardinale di attuazione. Senza entrare nei dettagli basti qui sottolineare come la *ratio* di tale riforma sia ispirata alle strategie della *political insurance* e della «hegemonic preservation» (Finkel 2008; Dixon 2017; Arato 2021).

Rispondere in maniera affermativa alla domanda se la crisi pandemica rappresenti l'avvio di una crisi delle medesime democrazie «illiberali» che annuncia un'inversione di tendenza non significa tuttavia trarne la conclusione della concreta e immediata realizzazione di un ritorno alla forma democratico-costituzionale. In altre parole, la risposta affermativa va qualificata sulla base di alcune considerazioni.

⁶⁶ La modifica si comprende in considerazione del fatto che l'Ungheria ha un sistema elettorale misto in cui la maggior parte dei seggi è assegnata in collegi uninominali (*first-past-the-post*) e i restanti sono assegnati con metodo proporzionale: i partiti possono dunque avere una propria lista nazionale per la parte proporzionale solo se presentano un numero minimo di candidati nei collegi uninominali. Dal punto di vista pratico, questa modifica si spiega con la iniziale ritrosia delle opposizioni a costruire una lista unica in vista delle elezioni del 2022. Ai fini di un efficace fronte unitario, la modifica ha imposto in particolare a Jobbik di accettare di unirsi in una lista comune assieme agli altri partiti di opposizione, pur nel timore che ciò spinga alcuni elettori di tale partito ad astenersi per non dare il proprio voto a una lista che includa alcuni elementi dell'opposizione più invisi all'elettorato storico di Jobbik. Allo stesso tempo, la legge sembra mirare a disincentivare la fusione in una lista unica, poiché il finanziamento pubblico ai partiti è collegato alla presentazione delle rispettive liste (Kazai 2020; Benvenuti 2020d, 9).



Saggi

La prima considerazione è che alcuni elementi di inversione di tendenza precedono la crisi, riflettendo dunque una dialettica che è ancora presente in regimi che si sono detti illiberali, ma che non sono ancora consolidati in tal senso (come nel caso delle democrazie di facciata). Mi riferisco, in particolare, alla capacità dei contrappesi politici e istituzionali non solo di esprimere alternative ma anche di consentirne la concretizzazione.

In secondo luogo, non è agevole prevedere se l'inversione di tendenza si concretizzerà effettivamente. Per l'Ungheria, regna anzitutto incertezza sugli esiti elettorali della primavera prossima. Per la Polonia, le elezioni sono ancora lontane, e occorre perciò attendere contando sulla persistente vitalità dei contropoteri e dei freni interni alla coalizione di governo (Marcisz 2021). Rimane peraltro il dubbio se l'esperienza di questi anni abbia compromesso il DNA della tradizione costituzionale nazionale⁶⁷, ma sul punto manca a ogni modo un generale accordo (Delledonne 2020, 4018).

Vi è poi incertezza, nel caso di esiti elettorali che in Ungheria arridessero alle opposizioni, sulle modalità di restaurazione del regime democratico. Su questo non a caso si è sviluppato un dibattito interno di particolare interesse per il costituzionalista e a cui conviene dedicare qualche cenno.

Ci si è infatti chiesti quale strada seguire per il ripristino dello *status quo ante* in caso di vittoria dell'opposizione, considerando il radicamento del partito Fidesz nei gangli dell'amministrazione dello Stato⁶⁸ e da ultimo anche in settori privati essenziali per lo svolgimento di funzioni pubbliche (ai quali è stata trasferita anche la gestione di rilevanti risorse pubbliche)⁶⁹, nonché la cristallizzazione

⁶⁷ Secondo Sawicki (2018, 100), «[a]nche se gli orientamenti politici [in Polonia] dovessero mutare di nuovo in senso più liberaldemocratico», ritiene «un semplice ritorno al passato ... ormai impensabile». Dubbi al riguardo sono stati sollevati anche nel caso ungherese: pessimismo esprime ad esempio Ilonski (2021, 783), secondo cui «[w]e can expect a long-term and a lasting decline of democracy in Hungary due to changes that are broad (institutional, legal and personal dimensions) and deep. Damage is so deep that it is unlikely to be quickly remedied. If at some point the process of redemocratisation begins, resurgence will be a difficult process».

⁶⁸ Mi riferisco alla nomina di alcuni suoi affiliati in posizioni di potere con mandati di lunga durata (giudici costituzionali e presidente della Banca centrale *in primis*).

⁶⁹ Mi riferisco alla riforma delle fondazioni che ha coinvolto anche il sistema universitario.



Saggi

di alcuni ambiti di *policy* attraverso norme costituzionali o leggi organiche (“cardinali”), la cui modifica richiede una maggioranza di due terzi. Tale incardinamento dell’egemonia Fidesz, in grado anche di perpetuarsi nel tempo al di fuori delle normali dinamiche democratiche⁷⁰, imporrebbe per alcuni – è il caso di Zoltán Fleck – un approccio pragmatico volto alla inosservanza *tout court* dello stato di diritto formale Fleck (2020; Kazai 2020; Bálogh 2020).

Secondo altri, tra cui l’ex giudice costituzionale Imre Vörös, l’evocazione dello stato di diritto formale sarebbe però fuorviante. La “demolizione” dell’architettura costituzionale “orbaniana” senza rotture dello stato di diritto è possibile se si scarta una sua concezione riduttiva di natura formale. Secondo tale tesi, è il regime orbaniano ad aver sospeso lo stato di diritto, inteso in senso sostanziale più vicino al concetto di *rule of law*, pur nel rispetto formale delle regole⁷¹.

Secondo Vörös, la Legge fondamentale del 2011 sarebbe dunque da considerarsi illegittima. Egli fonda questa lettura sul fatto che la Costituzione del 1989, al suo articolo 2, vietava ogni attività volta al perseguimento del «possesso esclusivo del potere», sancendo il diritto e il dovere dei cittadini di resistere a tali attività. Rievocando la dichiarazione del dicembre 1944 dell’Assemblea nazionale provvisoria di Debrecen, Vörös ritiene che il rinnovato Parlamento ungherese dovrebbe perciò farsi carico di adottare una legge che dichiarasse nullo l’ordine antidemocratico istituito dal 2011 (“semmisségi törvény”) (Vörös 2021a; Vörös 2017).

Secondo altri sostenitori di tale tesi (Elek 2020), il “punto di rottura” non risiede nella revisione totale della costituzione del 2011-2012, bensì nella revisione del 2013 (il c.d. quarto emendamento del 25 marzo 2013), che ha, di fatto, neutralizzato il controllo di costituzionalità. Sarebbe qui la Legge fondamentale del 2011 a fornire un appiglio argomentativo, laddove, al suo articolo C, recupera la sopra citata disposizione già presente nella precedente Costituzione sul diritto

⁷⁰ È il caso dei consigli di amministrazione autoperpetuanti delle fondazioni che svolgono funzioni pubbliche, grazie alla possibilità di introdurre un vero e proprio sistema di cooptazione attraverso trasferimento ad essi dei diritti del fondatore.

⁷¹ A partire dalla scelta di modificare la disposizione costituzionale che permetteva di modificare la Costituzione solo con una maggioranza di quattro quinti.



Saggi

di resistenza. In base ad essa, «[l]’attività di nessuno può mirare alla conquista o all’esercizio violento del potere, oppure al possesso esclusivo dello stesso. Tutti hanno il diritto e l’obbligo di intervenire, in modo legittimo, contro simili pretese».

Su tali premesse, ci si è interrogati quindi sulle modalità attraverso le quali arrivare alla restaurazione dell’ordine democratico. In una “Proposta ai partiti dell’opposizione“ pubblicata di recente (Vörös 2021b), Vörös e due ex Ministri della giustizia – Péter Bárándy e Imre Forgács – hanno espresso la posizione per cui «in caso di cambio di governo, il ripristino dello stato di diritto può iniziare solo con una nuova costituzione repubblicana» da approvare per via referendaria; sottolineando il timore di uno stallo politico-costituzionale, hanno anche chiamato i partiti di opposizione ad assumere da subito la responsabilità di intraprendere una discussione sui dettagli del nuovo testo⁷².

Pur muovendo da considerazioni simili quanto alla natura incostituzionale del regime costruito in maniera incrementale sin dal 2011 e condividendo gli argomenti di Vörös contro un approccio eccessivamente formalistico⁷³, una prospettiva radicalmente diversa è tuttavia espressa da János Kis in un articolo intitolato “Sulla Costituzione dell’arbitrarietà: se l’opposizione vince...” (Bálogh 2021c)⁷⁴. Il politologo ungherese pone infatti il problema – a mio modo di vedere in maniera corretta – in termini di legittimazione del restaurando ordine democratico-costituzionale. Egli dubita infatti della saggezza di una scelta volta alla mera nullificazione della Legge fondamentale e successiva approvazione a maggioranza di un nuovo testo, pur supportato da un’approvazione per via referendaria.

⁷² In un’intervista del 18 maggio, il costituzionalista Richárd Szentpéteri Nagy ha a sua volta condiviso tale punto di vista (Bálogh 2021a).

⁷³ Pur suggerendo l’esigenza di una revisione della Legge fondamentale che passi per la procedura di revisione da essa prevista (dunque a maggioranza di due terzi, e non a maggioranza assoluta) pena un vulnus allo stato di diritto nel momento stesso della rifondazione del nuovo ordine democratico, ma per ragioni non formalistiche bensì legate all’esigenza, in ogni caso, di garantire la nascita di un ordine condiviso in un contesto nazionale pacificato: una conclusione che ovviamente si presta a critiche, pur muovendo da premesse condivisibili.

⁷⁴ Kis riprende peraltro alcune riflessioni già operate da Fleck (2021).



Saggi

Dalla nullificazione deriverebbe logicamente anche la rimozione dei giudici costituzionali, del Procuratore generale, del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale e in generale il rinnovo di tutte le cariche di rilievo costituzionale. Un simile approccio – per quanto ipoteticamente giustificato come legittimo sulla base di specifiche letture costituzionali – richiederebbe un livello elevato di consenso, pena l'avvio di un aspro conflitto costituzionale dagli esiti incerti in seno a una società fortemente polarizzata. La riflessione di Kis non si pone nei termini della mera opportunità politica, interrogandosi piuttosto, come detto, sul grado di legittimazione del nuovo progetto costituzionale e dunque sulla sua capacità di realizzarsi concretamente e di resistere nel tempo grazie al sostegno delle forze politiche: l'istituzione del nuovo ordinamento democratico «non deve essere solo votata: deve anche essere eseguita. Deve essere accettata dai cittadini e attuata dalle autorità pubbliche. Non è sufficiente che essa non sollevi questioni costituzionali e avvenga in buona coscienza. [Il nuovo ordine democratico] deve nascere in circostanze in cui non si possa agire contro di esso con possibilità di successo. [...] La domanda, quindi, è se un'elezione vinta da una maggioranza ristretta possa generare un sostegno schiacciante per il test di rottura [ordinamentale]». Il rischio paventato da Kis è il realizzarsi di un dualismo tra poteri e legittimazioni costituzionali, «where one side nominally controls the government and the other side holds on to many state institutions whose role becomes primarily to block action».

A livello propositivo, in caso di vittoria delle opposizioni si invoca, nell'immediato, l'adozione di misure consentite dall'ordine costituzionale vigente: tra queste, il ricambio a vertici di alcune amministrazioni (agenzia delle entrate, i commissari governativi, i direttori delle agenzie governative, etc.), il ristabilimento di un corretto equilibrio tra Governo centrale ed enti locali, il ripristino delle condizioni necessarie per un rapporto collaborativo con l'Unione europea, a partire dalla partecipazione alla Procura europea. Nel periodo più lungo, Kis ritiene inevitabile una convergenza tra i partiti della nuova maggioranza con i settori moderati di Fidesz, finalizzata alla elaborazione di un nuovo testo costituzionale che fondi su solide basi una Quarta Repubblica ungherese.



Saggi

Un'ulteriore prospettiva è quella suggerita da Andrew Arato e Gábor Halmai (Arato 2021) che esprimono perplessità sulla possibilità di fondare un atto di nullificazione della Legge Fondamentale sul diritto di resistenza evocato da Imre Vörös, convergendo tuttavia sulla esigenza di arrivare a una nuova costituzione fondata sullo stato di diritto attraverso una rottura del regime costituzionale vigente: disattendendo dunque la procedura di revisione prevista dalla Legge fondamentale, che come detto imporrebbe una maggioranza di due terzi non raggiungibile senza l'assenso di Fidesz. La preoccupazione che muove i due giuristi – quella della legittimazione – è comunque molto vicina a quella di Kis. Arato e Halmai suggeriscono infatti l'attivazione di un potere costituente che delinei un nuovo ordine costituzionale sulla base di una procedura eccezionale, sul modello ad esempio della tavola rotonda del 1989 (Bozoki 2002). Si intende così evitare due difficoltà. La prima è la nullificazione della Legge fondamentale votata dal Parlamento a maggioranza *semplice* e l'instaurazione di un nuovo regime costituzionale nelle medesime condizioni (secondo la proposta Vörös), con le conseguenze che ne deriverebbero. La seconda è la sussistenza per un periodo eccessivamente lungo del quadro ordinamentale illegittimo attualmente in vigore.

Secondo i due giuristi, il fronte delle opposizioni dovrebbe anzitutto chiarire di fronte all'elettorato inserendo espressamente nel programma di governo l'intenzione da un lato di garantire continuità ordinamentale, e dunque la stabilità politica che questa porta con sé, senza escludere – come propone Kis – il rinnovo di tutte quelle cariche per cui non sia richiesta una maggioranza qualificata di due terzi. Esso dovrebbe inoltre porsi l'obiettivo dell'elaborazione di una nuova Costituzione sul solco dei principi del costituzionalismo, da realizzarsi, come detto, attraverso un processo costituente a carattere politicamente e socialmente inclusivo⁷⁵.

⁷⁵ Sul punto, la proposta di Arato e Halmai è articolata. In prima battuta, il progetto di Costituzione sarebbe sottoposto al Parlamento esistente per approvazione a maggioranza qualificata dei due terzi. Qualora tale Parlamento rigettasse la proposta, si potrebbe procedere allo scioglimento dello stesso, o in alternativa all'elezione di un'assemblea costituente propriamente intesa, a seguito di un voto in tal senso della maggioranza dell'attuale Parlamento integrato da un referendum.



Saggi

Al di là delle specifiche opzioni tecniche, il dibattito in corso riflette la preoccupazione di superare i limiti della transizione ungherese per garantire non solo un ritorno alla democrazia costituzionale, ma anche un suo effettivo consolidamento⁷⁶: un aspetto su cui molto giustamente ha posto l'accento, nella dottrina italiana, Rolando Tarchi, allorché ha ricordato che «il costituzionalismo non può essere costruito soltanto attraverso l'attività delle corti di giustizia; la tutela dei diritti rappresenta solo uno degli elementi della democrazia costituzionale, la cui tenuta richiede necessariamente un consenso ideologico di fondo che conferisce una costante legittimazione alla costituzione vigente» (Tarchi 2020, 4169). In altre parole, un'eventuale fine dell'egemonia Fidesz deve essere l'occasione per concludere la lunga transizione post-comunista attraverso una comune assunzione di responsabilità. Considerazioni simili potrebbero peraltro valere per la Polonia, in considerazione del fatto che le forze che oggi rappresentano il motore illiberale dell'ordinamento hanno assunto sempre una postura critica nei confronti del testo costituzionale del 1997.

Per concludere, pur in presenza di tali incertezze, mi pare sia importante fare risaltare – come spero di essere riuscito a fare – l'interesse di uno sguardo che metta in relazione la crisi (nello specifico quella pandemica) con la possibilità di un'inversione delle tendenze illiberali che possono portare, in alcuni ambiti ordinamentali non stabilizzati, al recupero di credenziali democratico-costituzionali in ragione degli elementi di contesto⁷⁷. Tale sguardo permetterebbe anche di meglio qualificare, in un'ottica giuridico-costituzionale, i due ordinamenti ungherese e polacco.

⁷⁶ Tale aspetto è colto da Delledonne (2020, 4008), che peraltro cita proprio Arato, per il quale «la transizione ungherese si è conclusa con un insuccesso: la Costituzione del 1949, significativamente modificata fra il 1989 e il 1990, non è stata sostituita da una Costituzione “definitiva”, elaborata «by a democratically elected assembly».

⁷⁷ Si è osservato che la situazione attuale della Polonia, pur in presenza di elementi di somiglianza con la condizione austriaca dei primi anni '30, in particolare la neutralizzazione della giurisdizione costituzionale, si inserisce in un contesto affatto differente: «Poland is not a state in a deep socio-economic crisis, nor is there any serious political actor pushing through the program of abolishing parliamentarism, suspending the Constitution, as well as civil rights or the rule of law.» (Gersdorf 2020, 356).



Saggi

Certo, da questo punto di vista è presente il rischio metodologico di generalizzare e così proiettare indizi compresi in un tutto sommato breve frangente temporale, appiattendolo l'analisi giuridico-costituzionale su quella politologica. Tuttavia, mi pare che la lettura qui proposta sia coerente e in continuità con taluni dati di lungo periodo delle due esperienze ordinamentali esaminate, che ne consentono una profondità storica. Giacomo Delledonne ci segnala ad esempio che l'Ungheria «rappresenta un caso singolare nel panorama comparatistico dell'Europa centro-orientale, [e] ha una storia costituzionale caratterizzata dalla presenza di regimi ibridi», mentre il costituzionalismo polacco ha sperimentato nella sua storia periodi di “regressione costituzionale” (Delledonne 2020, 4012-4103; Kosař 2019, 430, 437-438).

Per la Polonia, particolare significato ha in tale prospettiva il periodo storico tra le due guerre, come mostra l'attenzione ad esso dedicato da alcuni recentissimi scritti che restituiscono alla riflessione costituzional-comparatistica la ricchezza dell'esperienza polacca purtroppo poco conosciuta rispetto ad altre esperienze dominanti⁷⁸. Tra i tanti aspetti segnalati vi è l'intersecarsi tra una importante tradizione del costituzionalismo in senso proprio con momenti che si risolvevano, in ragione del contesto geopolitico (tutt'affatto peculiare) dell'epoca e dell'instabilità politica interna, in prassi o adattamenti formali dell'ordinamento costituzionale di rottura dei principi dello stato di diritto ispirati allo pseudo-costituzionalismo (Orlandi 2021, 3051; Di Gregorio 2021, 2970, 2991)⁷⁹. Particolarmente illuminante è anche l'osservazione per cui il sistema costituzionale polacco dopo il colpo di stato del 1926 non condusse al consolidamento di un ordinamento autoritario ma piuttosto alla prassi di un regime “extra-costituzionale” teso al rafforzamento dell'élite di governo e alla centralizzazione statale, sfociato dopo

⁷⁸ Mi riferisco in particolare ai saggi apparsi sulla rivista *DPCE Online* da cui sono tratte le osservazioni che seguono nel testo: Di Gregorio (2021); Bryk (2021); Zoll (2021); Orlandi (2021); Dziadzio (2021).

⁷⁹ Qui l'illuminante rappresentazione dell'instabilità costituzionale polacca tra le due guerre evidenzia anche alcuni elementi significativi per comprendere l'assenza di meccanismi di controllo della superiorità della Costituzione e il legicentrismo caratterizzanti il testo del 1921. Sul peso del contesto geopolitico, Di Gregorio (2021, 2983) e Bryk (2021, 3007).



il 1935 in quella che è stata definita da taluni “democrazia guidata”, da altri “pluralismo autoritario” (Di Gregorio 2021, 2997-3000). Se un parallelo tra la tendenze attuali e l’esperienza interbellica necessita ovviamente di un’analisi puntuale che evidenzi i rispettivi elementi specifici, nondimeno si possono scorgere elementi di affinità e continuità sotto il profilo della tradizione costituzionale.

A sua volta, l’esperienza ungherese segue una traiettoria tutta propria, con la problematica relazione tra aspirazioni nazionali e pensiero liberale e democratico e la difficoltosa trasformazione in entità statale dei territori transleitani (Benvenuti 2017, 12-16). Nell’insieme, la tradizione costituzionale ungherese si incardina in una esperienza giuridica caratterizzata dall’importanza della consuetudine entro un sistema delle fonti incerto (con riflessi sul piano costituzionale), mentre la costruzione dell’entità statale indipendente è l’esito di un percorso tortuoso entro un conglomerato imperiale in cui l’incompleto radicamento di un’esperienza liberal-democratica è dovuta alle resistenze di una struttura sociale feudale, quindi all’oscillare tra forme di autoritarismo e regimi di impronta sovietica. L’esperienza interbellica è particolarmente significativa nel suo concretizzarsi in quella che István Bethlen, primo ministro dal 1921 al 1931 oppositore della democrazia parlamentare di massa, definiva “democrazia guidata”, “democrazia conservatrice” o “progresso moderato” (Romsics 2000, 23)⁸⁰.

Sulla base di queste considerazioni, ci si può così forse spingere a dare una risposta a chi ritiene che «tra i principali quesiti scientifici da porsi non vi è tanto quello di individuare una categoria intermedia tra democrazia ed autoritarismo quanto piuttosto un “percorso” di deterioramento della qualità delle democrazie (inclusa la determinazione del punto di partenza), che si riferisca a casi circoscritti, ed accertare la natura transitoria o consolidata dei fenomeni derivati» (Di

⁸⁰ Sulla natura ibrida del regime ungherese nel periodo interbellico, in cui il modello autoritario si innestava su un impianto che preservava elementi tipici del liberalismo della tradizione autoctona ottocentesca, si veda Romsics (2000); Nagy (2000); Sárközy (2000). Romsics definisce l’esperienza interbellica come «parlamentarismo limitato, contenente cioè elementi autoritari». Su questo e sugli elementi di continuità tra il liberalismo orbaniano e la tradizione liberal-conservatrice ungherese, v. anche Bottoni (2019, 37-39). Sull’esperienza parlamentare interbellica ungherese e sui suoi interessanti elementi di continuità con la prassi degli ultimi dieci anni, si veda anche Häkkinen (2020). Sulla tradizione parlamentare più risalente, Péter (1992).



Gregorio 2019, 26)⁸¹. La disamina condotta farebbe dunque propendere per la prima delle due ipotesi.

⁸¹ Secondo tale autrice «[l]a scelta di abbandonare i principi di democrazia liberale per avere un governo più efficace ha dimostrato i suoi lati deboli nell'affrontare l'emergenza sanitaria del Covid-19. [...] Dunque, se proprio vogliamo individuare una tipologia intermedia (ma non è detto che sia necessario farlo, potendosi limitare all'osservazione empirica), bisogna che questa tipologia si riferisca a casi molto precisi che rispondano ad almeno tre criteri di base: condizione iniziale di stabilità democratica, deterioramento di alcuni requisiti del costituzionalismo liberal-democratico, stabilizzazione di un sistema ibrido. L'analisi inoltre deve essere di medio o lungo periodo per verificare l'esistenza delle fattispecie individuate e deve altresì includere, come elemento di contesto, la presenza del condizionamento democratico delle principali organizzazioni sovranazionali».



Bibliografia

AA. VV. (2021), *Resolution No. 04/2021 of the Committee of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences of October 12, 2021 in regard to the ruling of the Constitutional Tribunal of October 7, 2021*, in *VerfassungsBlog*, 15 ottobre.

AA. VV. (2021), *Statement of Deans of Law Faculties of Polish Universities regarding the Constitutional Tribunal's conclusion of 7 October 2021 in case K3/21*, <https://ruleoflaw.pl/> (consultato il 2 novembre 2021).

AA. VV. (2021), *Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, in *VerfassungsBlog*, 10 ottobre.

Arato, A. (2021), *So that the Name Hungarian Regain its Dignity Strategy for the Making of a New Constitution*, in *VerfassungsBlog*, 2 luglio.

Bálogh, E. (2020), *Legal complexities surrounding the restoration of the rule of law in Hungary*, in *Hungarian Spectrum*, 30 ottobre.

Bálogh, E. (2021a), *János Kis's second article offers no hope to the opposition*, in *Hungarian Spectrum*, 21 maggio.

Balogh, E. (2021b), *New hope for the opposition, and a potential spoiler*, in *Hungarian Spectrum*, 28 ottobre.

Bálogh, E. (2021c), *What to do after the defeat of Viktor Orbán*, in *Hungarian Spectrum*, 20 maggio.

Baverez, N. (2019), *Les démocraties contre la démocratie*, in *Pouvoirs*, 169, pp. 5-17.

Bencze, M. (2021), *Judicial Populism and the Weberian Judge. The Strength of Judicial Resistance Against Governmental Influence in Hungary*, in *German Law Journal*, 22, pp. 1282-1297.

Benvenuti, S. (2017), *L'uropeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova: Cedam.

Benvenuti, S. (2020a), *A dieci anni dalla "rivoluzione nelle cabine elettorali", può dirsi compiuta la trasformazione della forma di stato ungherese?*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, pp. 1-16.



Benvenuti, S. (2020b), *L'Ungheria di fronte all'emergenza da Covid-19: debolezza del quadro giuridico, militarizzazione dell'emergenza e controversie sulle misure economiche*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, pp. 1-14.

Benvenuti, S. (2020c), *Sulla Legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il Coronavirus»*, in *SIDI Blog*, 7 aprile.

Benvenuti, S. (2020d), *Ungheria: si acuiscono i contrasti interni e internazionali mentre maggioranza e opposizione guardano già alle elezioni parlamentari del 2022*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 3, pp. 1-11.

Benvenuti, S. (2021a), *Le modalità di restaurazione dell'ordine democratico sono al centro del dibattito costituzionalistico in Ungheria di fronte alla prospettiva, tuttavia incerta, della vittoria del fronte delle opposizioni alle prossime elezioni*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, pp. 1-12.

Benvenuti, S. (2021b), *In difficoltà nella gestione dalla crisi pandemica, il Governo ungherese irrigidisce la strategia sul fronte europeo, mentre il dibattito interno è dominato dalla riforma delle fondazioni di interesse pubblico e della governance universitaria*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, pp. 1-15.

Biernat, S. (2021), *This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment! Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal*, in *Verfassungsblog*, 27 ottobre.

Bottoni, S. (2019), *Orbán. Un despota in Europa*, Roma: Salerno.

Bozoki, A. (2002), *The Roundtable Talks of 1989. The Genesis of Hungarian Democracy. Analysis and Documents*, Budapest: Central European University Press.

Bryk, A. (2021), *Some thoughts on the March 1921 Constitution*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3005-3012.

Cuocolo, L. (cur.) (2020), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it - Osservatorio emergenza Covid-19*, 5 maggio, pp. 1-240.

D'Ignazio, G. (2020), *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3863-3874.



Saggi

Dani, M. (2013), *The 'Partisan Constitution' and the Corrosion of European Constitutional Culture*, LEQS Paper No. 68, pp. 1-70.

Delledonne, G. (2020), *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3999-4020.

Di Gregorio, A. (2012), *Governi e Parlamenti nei paesi dell'Europa Orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino: Giappichelli.

Di Gregorio, A. (2019), *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nad*, 2, pp. 1-29

Di Gregorio, A. (2020), *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3923-3944.

Di Gregorio, A. (2021), *European and Polish constitutionalism in the aftermath of WWI*, *DPCE Online*, 3, pp. 2969-3004.

Dixon, R. (2017), *The forms and limits of constitutions as political insurance*, in *I-Con*, 4, pp. 988-1012.

Drinóczi, T. (2018), *Extra-Legal Particularities and Illiberal Constitutionalism – The Case of Hungary and Poland*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 4, pp. 338-354.

Drinóczi, T. (2019), *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in *German Law Journal*, 20, pp. 1140-1166.

Drinóczi (2020), *Illiberal Constitutionalism at Work. The First Two Weeks of COVID-19 in Hungary and Poland*, in *VerfassungsBlog*, 31 marzo.

Dziadzio, A. (2021), *The system of government in the Polish Constitution of 17 March 1921. Remarks to the essay by Professor Angela Orlandi*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3055-3064.

Elek, I. (2020), *Az ellenzéki ajánlat, 1. rész*, HVG360, 22 ottobre.

Finkel, J. (2008), *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, Notre Dame: Notre Dame Press.



Saggi

Fleck, Z. (2020), *Kik a jogállam valódi ellenségei? [Chi sono i veri nemici dello stato di diritto?]*, in *HVG360*, 29 settembre.

Fleck, Z. (2021), *After Orbán. A democratically-established constitution could solve the crises of the rule of law*, in *VerfassungsBlog*, 29 aprile.

Gersdorf, M. (2020), *Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective*, in *European Constitutional Law Review*, 16, pp. 345-378.

Granat, M. (2021), *A Weapon the Government Can Control. Non-Final Final Judgments of the Polish Constitutional Court*, in *VerfassungsBlog*, 25 gennaio.

Häkkinen, V. (2020), *The use and abuse of parliamentary concepts in Hungarian parliamentary debates, 1920–27*, in *Parliaments, Estates and Representation*, 2, pp. 229-244.

Halmi, G. (2018), *A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary*, in M.A. Graber (cur.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 243-256.

Hillion, C. (2020), *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*, in *VerfassungsBlog*, 27 aprile.

Hofmann, H.C.H. (2021), *Sealed, Stamped and Delivered. The Publication of the Polish Constitutional Court's Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU?*, in *VerfassungsBlog*, 13 ottobre.

Ilonski, G. (2021), *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 74, pp. 770-785.

Jaraczewski, J. (2020), *An Emergency By Any Other Name? Measures Against the COVID-19 Pandemic in Poland*, in *VerfassungsBlog*, 24 aprile.

Jaraczewski, J. (2021a), *Gazing into the Abyss. The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal*, in *VerfassungsBlog*, 12 ottobre.

Jaraczewski, J. (2021b), *The New Normal? – Emergency Measures in Response to the Second COVID-19 Wave in Poland*, in *VerfassungsBlog*, 24 marzo.

Kazai, V. (2020), *Power Grab in Times of Emergency*, in *VerfassungsBlog*, 12 novembre.

Körtvélyesi, Z. (2021), *Zsolt Körtvélyesi on illiberalism in Hungary*, in *Illiberalism*, 23 aprile.



Kosař, D. (2019), *The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism*, in *European Constitutional Law Review*, 3, pp. 427-461.

Łętowska, E. (2020), *A Tragic Constitutional Court Judgment on Abortion*, in *VerfassungsBlog*, 12 novembre.

Marcisz, P. (2021), *The Enemy Within. Cracks and Fractures in Poland's Governing Coalition*, in *VerfassungsBlog*, 9 febbraio.

Marcisz, P. (2021), *The Lex TVN and the End of Free Media in Poland*, in *VerfassungsBlog*, 15 agosto.

Nagy, Z. (2000), *L'opposizione legale al regime di Horthy*, in F. Guida (cur.), *L'epoca Horthy. L'Ungheria tra le due guerre mondiali*, Roma: Lithos, pp. 59-74.

Orlandi, M.A. (2019), *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 167-215.

Orlandi, M.A. (2021), *La forma di governo nella Costituzione polacca del 1921*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3033-3054.

Péter, L. (1992), *The Aristocracy, the Gentry and Their Parliamentary Tradition in Nineteenth-Century Hungary*, in *The Slavonic and East European Review*, 1, pp. 77-110.

Polgári, E. (2021), *From Russia with Love. Targeted Legislative Amendments to Further Curtail the Rights of Hungarian LGBTQI people*, in *VerfassungsBlog*, 15 giugno.

Ramet, S. (2010), *Post-socialist models of rule in Central and Southeastern Europe*, in S. Ramet (cur.), *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge: Cambridge University Press.

Romsics, I. (2000), *Il sistema statale e governativo ungherese*, in F. Guida (cur.), *L'epoca Horthy. L'Ungheria tra le due guerre mondiali*, Roma: Lithos, pp. 21-38.

Sadurski, W. (2018), *Constitutional Crisis in Poland*, in M.A. Graber (cur.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 257-276.

Sárközy, P. (2000), *La vita culturale ungherese nell'era Horthy*, in F. Guida (cur.), *L'epoca Horthy. L'Ungheria tra le due guerre mondiali*, Roma: Lithos, pp. 111-124.



Saggi

Sawicki, J. (2018), *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano: FrancoAngeli.

Sawicki, J. (2020a), *Duda confermato nelle elezioni presidenziali rinviate per il Covid-19, con una forzatura costituzionale (grave) per evitarne un'altra peggiore*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, pp. 1-9.

Sawicki, J. (2020b), *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in *DPCE Online*, 2, pp. 1963-1983.

Sawicki, J. (2020c), *Uno stato di emergenza previsto dalla Costituzione ma non dichiarato ma realizzato di fatto. Il Covid-19 in Polonia alla vigilia delle elezioni presidenziali*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, pp. 1-8.

Sawicki, J. (2020d), *Si rinnova la conflittualità con l'Unione europea, mentre si riapre il mai chiuso scontro sull'aborto*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2020, 3, pp. 1-10.

Sawicki, J. (2021a), *Tenendo alto lo scontro con l'Unione europea, l'esecutivo cerca di far dimenticare il passo falso compiuto in autunno sull'aborto*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, pp. 1-11.

Sawicki, J. (2021b), *Il confronto con l'Europa si trasforma in una guerra giudiziaria*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2, pp. 1-10.

Scheppele, K.L. (2021), *The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case*, Rapporto commissionato dal Gruppo Verde/Alleanza libera europea, 7 luglio.

Spadaro, A. (2020), *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democrazia"*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3875-3898.

Szente, Z., (2019) *How Populism Destroys Political Representation (Anti-)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010*, in *DPCE Online*, 2, pp. 1609-1618.

Tarchi, R. (2020), *Le "democrazie illiberali" nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE Online*, 3, pp. 4155-4188.



Saggi

Toniatti, R. (2020), *Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3945-3960.

Vedaschi, A. (2020), *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, 2, pp. 1453-1489.

Vörös, I. (2017), *A "Constitutional" Coup in Hungary between 2010–2014*, in B. Magyar (cur.), *Twenty-five Sides of a Post-communist Mafia State*, Budapest: CEU Press, pp. 41-68.

Vörös, I. (2021a), *A jogállami alkotmányosság helyreállítása [Ripristinare lo stato di diritto]*, in *Civil bázis*, 27 luglio.

Vörös, I. (2021b), *Javaslat az ellenzéki pártoknak [Proposta ai partiti dell'opposizione]*, in *Hirklikk*, 10 maggio.

Wójcik, A. (2021), *Legal PolExit. Julia Przyłębska's Constitutional Tribunal held that CJEU judgments are incompatible with the Constitution*, in *Ruleoflaw.pl*, 8 ottobre.

Zoll, F. (2021), *Rights and Duties in the Polish March Constitution 1921 – An Illusion of the Liberal Constitution?*, in *DPCE Online*, 3, pp. 3025-3031.