

LA “DEMOCRAZIA
ILLIBERALE”
IN UNGHERIA TRA
DIRITTO, NARRATIVE
POLITICHE E COVID-19:
ELEMENTI DI RIFLESSIONE
SULLA RESILIENZA DELLE
DEMOCRAZIE IN TEMPI
DI PANDEMIA

LUCIA **BELLUCCI**



La “democrazia illiberale” in Ungheria tra diritto, narrative politiche e COVID-19: elementi di riflessione sulla resilienza delle democrazie in tempi di pandemia

The “Illiberal Democracy” in Hungary between Law, Political Narratives and COVID-19: Thoughts on the Resiliency of Democracies in Times of Pandemic

LUCIA BELLUCCI

Professoressa associata di Sociologia del diritto, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria”.

E-mail: lucia.bellucci@unimi.it.

ABSTRACT

In Ungheria si è assistito ad un’inversione illiberale, che è ruotata attorno all’adozione di una nuova costituzione e ha intaccato il sistema di *checks and balances*. L’articolo sostiene che il diritto e le narrative politiche sono stati i due principali strumenti per realizzare questa inversione e che essa si è ampliata in maniera determinante durante la pandemia da COVID-19. L’articolo analizza tale trasformazione alla luce di due orientamenti, che rispondono in maniera opposta alla domanda se l’espressione democrazia illiberale individui un modello con particolarità proprie.

In Hungary, an illiberal reversal has taken place, which has revolved around the adoption of a new constitution and affected its system of checks and balances. This article argues that the law and political narratives were used as the two main tools to achieve this reversal and that this U-turn has expanded decisively during the COVID-19 pandemic. This article analyses the Hungarian reversal examining two different thesis which respond in the opposite way to the question whether the expression illiberal democracy identifies a model with its own peculiarities.

KEYWORDS

Democrazia illiberale, inversione illiberale, costituzione ungherese, pandemia da COVID-19, coronavirus

Illiberal democracy, illiberal U-turn, Hungarian constitution, COVID-19 pandemic, coronavirus

La “democrazia illiberale” ungherese tra diritto, narrative politiche e COVID-19: elementi di riflessione sulla resilienza delle democrazie in tempi di pandemia

LUCIA BELLUCCI

1. Introduzione - 2. L'Ungheria e la democrazia illiberale “autoproclamata” - 3. La definizione di “democrazia illiberale” e l'utilità di un'analisi degli strumenti usati per realizzare l'inversione illiberale ungherese - 4. L'“iperproduzione giuridica”: il diritto come strumento per realizzare l'inversione illiberale, “blindarne” gli effetti e rafforzarla durante la pandemia da COVID-19 - 5. La nuova Costituzione ungherese, le declinazioni dello strumento giuridico e le misure adottate durante la pandemia da COVID-19 - 6. Le narrative politiche: il «Programma di Cooperazione Nazionale» e il «Sistema di Cooperazione Nazionale» - 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'Ungheria è stata negli ultimi anni oggetto di attenzione a causa dei cambiamenti in senso illiberale avvenuti nel Paese. Si è assistito a quello che, tramite un'espressione anglosassone, János Kornai ha definito uno “U-turn”¹, cioè un'inversione a U, per quanto concerne le istituzioni democratiche e lo Stato di diritto.

Il cuore dell'inversione illiberale ungherese è stata la “riforma” costituzionale. Norme esistenti in altri ordinamenti, suscettibili di operare bene, se considerate singolarmente, sono state assemblate in un *patchwork* normativo che ha prodotto effetti abnormi; ogni volta che un certo aspetto del nuovo ordine costituzionale è stato criticato, i rappresentanti del governo ungherese hanno tuttavia replicato che simili disposizioni esistono anche in un altro Stato membro dell'Unione Europea (UE)². Sebbene molte distorsioni illiberali non fossero sconosciute alle «prassi del governo o della magistratura»³, l'inversione ha determinato la formalizzazione di un sistema non liberale.

Gli interventi illiberali non si sono infatti limitati alla “riforma” costituzionale, hanno toccato quasi tutte le istituzioni del Paese. Oltre che su quest'ultime, essi sono intervenuti su procedure e valori propri di politiche liberaldemocratiche, ingenerando la trasformazione, sia formale che informale, di fondamentali istituzioni di *governance*⁴, al fine di centralizzare eccessivamente il potere.

Alla luce dei mutamenti avvenuti, è stato sostenuto che l'Ungheria costituisce un «laboratorio per la democrazia illiberale»⁵. In effetti, dopo un periodo di transizione democratico-liberale, negli anni 2000 l'Ungheria è ritornata ad una realtà illiberale, addirittura dichiarata, come vedremo nel corso dell'articolo. Questo è avvenuto a seguito dell'elezione di una coalizione di governo, costituita dai partiti Fidesz-Unione Civica Ungherese (Fidesz) e Partito del Popolo Cristiano Democratico

¹ KORNAI 2015a, 3; KORNAI 2015b, 279.

² Si veda sul tema SCHEPPELE 2013b, 560; BELLUCCI 2018, 47.

³ PAP 2017b, 66 [traduzione mia].

⁴ Per una sintesi dei mutamenti introdotti in Ungheria a livello normativo e istituzionale si veda anche BÁNKUTI et al. 2013.

⁵ Per questa espressione si veda PAP 2017b, 2 [traduzione mia].

(KDNP)⁶, e guidata da Viktor Mihály Orbán, il quale, dopo essere stato Primo Ministro dal 1998 al 2002 e poi all'opposizione fino al 2010, è di nuovo divenuto Primo Ministro nel 2010 ed è stato successivamente nominato a tale carica dopo le elezioni del 2014 e del 2018.

Anche se alcune voci ungheresi non concordano con la descrizione che considera negativamente il passaggio alla democrazia illiberale dichiarata⁷, l'esperienza ungherese è stata al centro di molte critiche, che si sono acuite a seguito del Quarto emendamento costituzionale e dell'accelerata formalizzazione di norme che l'UE aveva chiesto di cambiare⁸. L'emendamento in questione ha reintrodotto disposizioni che la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionali: «[M]olte disposizioni delle leggi cardinali o di altre leggi annullate da questa corte sono [state] semplicemente reintrodotte tramite emendamenti costituzionali»⁹.

Il presente articolo analizza l'inversione illiberale avvenuta in Ungheria, soffermandosi sugli strumenti utilizzati dalla coalizione al governo rivelatisi determinanti per realizzarla. Esso sostiene la tesi secondo la quale il diritto e ciò che si può indicare come il discorso politico, la cornice discorsiva, o ancora le narrative politiche, sono nel Paese i due principali strumenti utilizzati, e che il diritto ha “blindato” la realizzazione di tale inversione e il suo rafforzamento durante la pandemia.

L'articolo analizza questa inversione alla luce dell'interrogativo se essa abbia effettivamente caratteristiche innovative, che introducono un nuovo modello di comunità e di Stato, fondato sulla democrazia illiberale, in particolare, alla luce di due orientamenti opposti sviluppatasi nell'ambito della letteratura accademica in materia. Tali orientamenti rispondono in maniera appunto antagonista alla domanda se l'espressione “democrazia illiberale” rappresenti un modello a sé con particolarità proprie o se rispecchi di fatto un modello già noto, se si tratti di un'espressione accoglibile o meno. Esaminare come tale inversione liberale sia stata “costruita” sembra particolarmente importante nel momento storico che stiamo vivendo, in cui le istanze illiberali potrebbero nel mondo trovare terreno più fertile a causa della crisi economica provocata dalla pandemia da COVID-19.

L'articolo si propone inoltre di mostrare come l'inversione illiberale si sia ampliata in maniera determinante in Ungheria durante la tragica pandemia che stiamo vivendo. Esso intende quindi contribuire alla più ampia riflessione sulla solidità delle nostre democrazie di fronte a pandemie che gli scienziati annunciano come sempre più ricorrenti.

L'articolo non si propone invece di compiere una ricognizione teorica per analizzare quali categorie concettuali potrebbero essere più appropriate ad inquadrare un'inversione illiberale, comparandole con il concetto di democrazia illiberale. Un'analisi di questo tipo è stata ampiamente e con esiti molto interessanti compiuta dalle dottrine giuridiche (anche se non solo da queste), che hanno esplorato categorie diverse, tra cui quelle del “costituzionalismo autoritario” o del “costituzionalismo populista”¹⁰.

⁶ In ungherese, rispettivamente, Fidesz – Magyar Polgári Szövetség e Kereszténydemokrata Néppárt.

⁷ A sostegno dell'attuale governo, si veda L. CSIZMADIA, T. FRICZ a nome dell'Hungarian Forum of Alliance for Civil Organizations (Civil Összefogás Fórum, CÖF), *Open Letter to Mr. Barroso, President of the European Commission, Mr. Rehn, Vice-President of the Commission, Commissioner for Economic and Monetary Affairs, Mr. Hahn, Commissioner for Regional Policy*, Budapest, 1° marzo 2012, disponibile in: http://demokrata.hu/tartalmak/open_letter, consultato il 20 maggio 2013 (non più disponibile).

⁸ Si veda BELLUCCI 2018, 46. Per dettagli si veda anche SCHEPPELE 2013a.

⁹ COUNCIL OF EUROPE/CONSEIL DE L'EUROPE, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), K. LUNDGREN, J. FISCHEROVÁ co-relatrici, *Request for the Opening of a Monitoring Procedure in Respect of Hungary*, Report, Doc. 13229, Explanatory memorandum, 10 giugno 2013, par. 102, disponibile in: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=19777>, consultato il 26 febbraio 2021 [traduzione mia].

¹⁰ Per una ricchissima analisi delle dottrine giuridiche (e non solo di queste) si veda DI GREGORIO 2019. Per le categorie del “costituzionalismo autoritario” e del “costituzionalismo populista” si vedano in particolare le pp. 15-20 di questo articolo.

Il presente articolo intende inserirsi nell'ambito del più ampio dibattito in materia di rapporti tra società, diritto e democrazia, che, a causa del deteriorarsi di tali rapporti, in Ungheria è stato notevolmente arricchito negli ultimi anni da contributi su questo Paese. In particolare, esso intende collocarsi nell'ambito del dibattito internazionale delineato dagli studi di *Law and Politics*, o comunque da essi influenzati o ispirati.

Gli studi di *Law and Politics* sono caratterizzati da un approccio che può essere visto come «un'intersezione interdisciplinare delle discipline del diritto e della scienza politica»¹¹, abbracciano molteplici tradizioni critiche e discipline¹². Il presente articolo cerca di mostrare come il diritto «costituisca e non solo ordini relazioni politiche e sociali»¹³. Si colloca quindi nell'ambito degli studi su “diritto e società”, di *Law and Society*, che in passato era stato suggerito di indicare, forse anche più opportunamente, di *Law in Society*¹⁴; tali studi hanno contribuito e contribuiscono notevolmente allo sviluppo del movimento di *Law and Politics*, nonostante ad esso abbia particolarmente concorso la letteratura politologica¹⁵. Gli studi che intendono analizzare la costruzione, le modalità di realizzazione, di quella che è stata definita la “democrazia illiberale” ungherese, si collocano soprattutto nell'ambito della letteratura politologica o di quella sociologico-giuridica; il presente articolo attinge in effetti ad entrambe¹⁶.

2. L'Ungheria e la democrazia illiberale “autoproclamata”

L'Ungheria costituisce un caso di democrazia illiberale, per così dire “autodefinita, autoproclamata”. Nonostante infatti tale espressione sia stata successivamente poco menzionata da fonti ufficiali ungheresi¹⁷, lo stesso Primo Ministro Orbán ha parlato di “democrazia illiberale”. In un discorso del settembre 2009, prima dunque della vittoria elettorale, Orbán aveva fatto una chiara previsione, considerando:

«Una reale possibilità che le politiche in Ungheria non saranno più definite da uno spazio di potere dualista... Al contrario al centro della scena politica emergerà un ampio partito di governo [che] sarà capace di formulare la politica nazionale, non tramite costanti dibattiti, ma tramite una naturale rappresentazione degli interessi»¹⁸.

Aveva cioè previsto «che nei successivi 15-20 anni l'Ungheria sarebbe stata dominata da un unico partito politico, massicciamente di destra, che avrebbe governato l'intero campo politico senza dibattiti “inutili”»¹⁹. In seguito, Orbán introduce per la prima volta il riferimento esplicito alla democrazia illiberale (*illiberalism*) nel discorso tenuto nel luglio 2014 al venticinquesimo *Summer Free University and Student Camp* di Bálványos²⁰. Dopo aver citato come esempi di suc-

¹¹ SHAPIRO 2008, 772 [traduzione mia].

¹² Per una ricca analisi in materia si veda WHITTINGTON et al. 2008.

¹³ Ci si ispira qui all'affermazione «*law constitutes and orders political and social relationships*», tratta da WHITTINGTON et al. 2008, 12.

¹⁴ Si veda NADER 1969, 8-10.

¹⁵ Si veda sul tema MATHER 2008.

¹⁶ Per analoghe considerazioni metodologiche si veda anche BELLUCCI 2018, 4 e 7-8.

¹⁷ Si veda PAP 2017b, 62. Il tema di questo paragrafo è stato trattato estensivamente in BELLUCCI 2018, 15-18.

¹⁸ BÁNKUTI et al. 2012, 145 [traduzione mia].

¹⁹ RÁCZ 2015 [traduzione mia].

²⁰ Le citazioni qui di seguito sono tratte da tale discorso, cioè da ORBÁN, Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, 26 luglio 2014, Tusnádfürdő (Băile Tușnad), Romania, *Website of the Hungarian Government*, 30 luglio 2014, versione inglese ufficiale del governo ungherese, disponibile in: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>, consultato il 26 febbraio 2021 [traduzione mia].

cesso «sistemi che sono non occidentali, non liberali, non democrazie liberali e forse neppure democrazie», quali Singapore, la Cina, l'India, la Russia e la Turchia, e aver sottolineato che la comunità politica ungherese sta cercando, rompendo in questo «con i dogmi e le ideologie che sono stati adottati dall'Occidente e [mantenendosi] indipendente da essi, [...] di trovare la forma dell'organizzazione comunitaria, il nuovo stato ungherese, che sia capace di rendere la [...] comunità [ungherese] competitiva nella grande corsa globale per decenni a venire», ha affermato di aver, «[p]er essere capaci di realizzare ciò, [...] dovuto dichiarare che una democrazia non deve necessariamente essere liberale. Solo perché uno stato non è liberale, può essere comunque una democrazia^[21] [...]. [L'intento è di] organizzare una società basata sul lavoro che [...] affronti l'odio^[22] che deriva dall'affermare che non è di carattere liberale». Orbán afferma quindi la necessità di «rompere con principi e metodi liberali di organizzazione sociale e, in generale, con la concezione liberale di società. [...]La democrazia liberale ha anche dato prova di essere incapace di proteggere le risorse della comunità che sono richieste per l'autosufficienza della nazione», così come le famiglie e il Paese dall'indebitamento. Secondo Orbán dalle elezioni del 2010 e specialmente dalla vittoria elettorale del 2014 emerge che, nella corsa globale per la competitività,

«i cittadini ungheresi si aspettano che i leader ungheresi trovino, formulino e formino un nuovo metodo di organizzazione dello stato ungherese che, successivamente allo stato liberale e all'era della democrazia liberale e ovviamente nel rispetto dei valori della Cristianità, della libertà e dei diritti umani, possa di nuovo rendere la comunità ungherese competitiva e che aderisca a, e completi, i compiti non finiti e i doveri non ottemperati [...]; il nuovo stato che [si sta] costruendo in Ungheria è uno stato illiberale, uno stato non liberale. Non rigetta i principi fondamentali del liberalismo come la libertà [...], ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale, bensì include un differente, speciale approccio nazionale»²³.

In questo discorso sono già sintetizzati alcuni aspetti che costituiscono e al tempo stesso spiegano l'ossatura della politica governativa e dei conseguenti interventi normativi: il complesso nesso tra economia o anche neoliberalismo e democrazia illiberale, e la coalizione al governo presentata come risposta alle oggettive difficoltà economiche della nazione e delle famiglie, il riferimento a valori legati alla tradizione e al cristianesimo, e la nazione presentata come comunità e non come insieme di individui. Più tardi, in un'intervista pubblicata il 15 dicembre 2014, Orbán confermerà la sua linea, affermando che:

«Gli ungheresi hanno dato il benvenuto alla democrazia illiberale. [...] Nel contesto ungherese la parola liberale è diventata negativa. La democrazia liberale non ha supporto o ne ha uno molto limitato, in Ungheria. [...]Non è vero che una democrazia può solo essere liberale»²⁴.

Abbiamo quindi a disposizione affermazioni del Primo Ministro, ma non strumenti che forniscano una descrizione della democrazia illiberale ungherese dal punto di vista della sua natura, del disegno ad essa sottostante o della filosofia costituzionale del modello²⁵.

²¹ Questa frase non è grammaticalmente corretta, come non lo è la frase in inglese qui tradotta in maniera letterale: «Just because a state is not liberal, it can still be a democracy».

²² Nella versione in inglese «undertakes the odium of».

²³ ORBÁN, Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, cit. [traduzione mia].

²⁴ Z. SIMON, *Hungary on Path to Shed Junk Grade and Shield Forint, Orban Says*, in «Bloomberg», 15 dicembre 2014, disponibile in: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-15/hungary-on-path-to-shed-junk-grade-and-shield-forint-orban-says>, consultato il 26 febbraio 2021. Ho verificato l'esistenza della fonte, ma non ho potuto consultarla nella sua interezza perché ad accesso protetto. La riporto dunque come citata da PAP 2017b, 58, nt. 6 [traduzione mia].

²⁵ Si veda PAP 2017b, 56.

3. La definizione di “democrazia illiberale” e l'utilità di un'analisi degli strumenti usati per realizzare l'inversione illiberale ungherese

Non abbiamo dunque una definizione di democrazia illiberale proveniente dalla coalizione al governo in Ungheria, che ci spieghi che cosa essa intenda esattamente con questo concetto, né ricorrere alla riflessione di Fareed Zakaria potrebbe aiutarci molto in tal senso. Questo autore, in un ormai noto articolo apparso nel 1997 in *Foreign Affairs*, aveva infatti evidenziato la crescita, a livello internazionale, della democrazia illiberale²⁶, osservando in particolare come in molti paesi si possa constatare l'esistenza di «una forma di governo che mescola un sostanziale grado di democrazia con un sostanziale grado di aspetti illiberali (*illiberalism*)»²⁷ e che questa «è lungi da essere una fase transitoria»²⁸. Egli non ne aveva tuttavia delineato precisamente le caratteristiche, comprendendo in «uno spettro di democrazia illiberale»²⁹ paesi molto diversi tra loro.

Aron Buzogány conferma infatti che è complesso definire l'essenza della democrazia illiberale di Orbán e difficile trasporre l'analisi di Fareed Zakaria nella «retorica politica ungherese destinata ad uso interno»³⁰. Non è quindi consigliabile definire la democrazia illiberale ungherese trasportando automaticamente i tratti di quelle che sono state definite democrazie «di stile occidentale – cioè caratterizzate da[lla] competizione tra partiti politici, dalla partecipazione della società civile e [dal] rispetto per i diritti civili»³¹. Lo stesso Zakaria infatti, nel suo scritto del 1997, non fornisce una definizione di democrazia illiberale. Menziona solo alcune caratteristiche di quella liberale, limitandosi a sottolineare che «per quasi un secolo, in occidente democrazia ha significato democrazia liberale – un sistema politico caratterizzato non solo da elezioni libere ed imparziali, ma anche dallo stato di diritto, da una separazione di poteri, e dalla protezione delle libertà fondamentali di espressione, di assemblea, di religione e [dalla tutela del diritto] di proprietà»³².

Possiamo però tentare di delineare l'inversione illiberale ungherese, analizzando gli strumenti utilizzati dalla coalizione al governo che si sono rivelati determinanti per la realizzazione di tale inversione, che è, come già accennato nell'introduzione, ciò che il presente articolo si propone di fare. Le parole di András L. Pap corroborano la tesi qui sostenuta, relativa a quali strumenti pare essenziale analizzare. Sottolinea infatti l'autore:

«[Q]uesto auto-identificatosi regime illiberale [...] propone un discorso politico e un quadro discorsivo che si materializza[no] anche nella forma di documenti giuridici, costituzionali, che rigettano gli impegni ideologici e di *policy* nei confronti dei diritti umani e un concetto di persona centrato sull'autonomia (e in questo senso liberale)» (corsivo mio)³³.

Possiamo infatti evincere dal complesso quadro degli interventi promossi dal governo ungherese, due principali strumenti usati da Orbán e dal suo partito, alla guida della coalizione al governo, per modificare in Ungheria il quadro istituzionale e, di conseguenza, il tessuto sociale del

²⁶ Si veda ZAKARIA 1997, 22. Sul tema si veda anche ZAKARIA 2004 [2003].

²⁷ ZAKARIA 1997, 24 [traduzione mia]. Con una sfumatura non molto differente Norberto Bobbio aveva utilizzato già nel 1985 l'espressione «Stato democratico non liberale». BOBBIO 1985, 38. Non esistendo in italiano l'espressione “illiberalismo”, il termine “*illiberalism*” usato da Zakaria viene tradotto nel presente articolo con “aspetti illiberali”, “democrazia illiberale” o “essenza illiberale”, a seconda dei contesti.

²⁸ ZAKARIA 1997, 24 [traduzione mia].

²⁹ ZAKARIA 1997, 23 [traduzione mia].

³⁰ BUZOGÁNYI 2017, 1314 [traduzione mia].

³¹ BOZÓKI 4 [traduzione mia]. Si veda anche BELLUCCI 2018, 22.

³² ZAKARIA 1997, 22 [traduzione mia]. Mi è sembrato più appropriato tradurre l'espressione di Zakaria “freedom of speech” con “libertà di espressione”, invece che “di parola”.

³³ PAP 2017b, 62 [traduzione mia].

Paese. Mi riferisco allo strumento giuridico, costituzionale o legislativo e a ciò che si può identificare come il discorso politico, o la cornice discorsiva, o ancora le narrative politiche.

Un'analisi degli strumenti utilizzati in Ungheria potrebbe anche fornire al lettore spunti di riflessione per monitorare l'impatto di istanze illiberali in altri paesi e quindi per verificare la salute della loro democrazia. Soprattutto però essa lo aiuterà a posizionarsi rispetto a due tesi che sembrano in proposito particolarmente meritevoli di attenzione, anche a seguito di un raffronto fra la situazione ungherese precedente la pandemia da COVID-19 e quella successiva. Da un lato, infatti, alcuni autori ritengono che gli aspetti illiberali (*illiberalism*) creino le condizioni per l'eliminazione della democrazia, ma che non la eliminino necessariamente, che sia quindi possibile parlare di "democrazia illiberale". Tamás Csillag e Iván Szelényi affermano in tal senso che «la strada dalla democrazia all'autocrazia è pavimentata con le "pietre" di un'essenza illiberale (*illiberalism*). [Quest'ultima] non elimina necessariamente la democrazia, crea [invece] le condizioni (data la debolezza delle Corti costituzionali e del potere legislativo) per leader politici particolarmente potenti, per flirtare con l'abbandono delle procedure democratiche»³⁴. In linea con tale affermazione è stato sostenuto che il termine «"illiberale" dovrebbe essere inteso come un prefisso privativo, che si riferisce ad una condizione costituzionale e politica, la quale crea un terreno intermedio tra una democrazia costituzionale e un'autocrazia»³⁵. Su questa linea sembra collocarsi la classificazione dell'organizzazione Freedom House, che prevede la categoria dei regimi ibridi ("*hybrid regimes*") e che colloca l'Ungheria tra questi, quindi in "una zona" tra la democrazia e l'autocrazia³⁶.

D'altro lato, dalla storia e dalle esperienze contemporanee emerge che nelle democrazie illiberali, il potere del partito al governo tende ad accrescersi nel tempo, confluendo sempre più verso il suo leader e il suo *entourage*³⁷. Di conseguenza, divergendo dalla tesi appena citata, altri autori rifiutano l'espressione "democrazia illiberale". Troviamo tra questi Steven Levitsky e Lucan Way, i quali sostengono che: «In [alcuni] casi, il collasso di un tipo di autoritarismo ha prodotto non democrazia, ma una nuova forma di regola non democratica»³⁸. Essi affermano che in assenza degli elementi essenziali di una democrazia, occorre semplicemente far riferimento a "governi"³⁹, "regimi"⁴⁰, più in generale, ad "attori"⁴¹ non democratici. Sebbene quindi altri «abbiano caratterizzato molti di questi regimi come forme di democrazia parziale o "diminuita" [questi autori concordano con] Juan Linz⁴², secondo il quale essi possono essere meglio descritti come una (diminuita) forma di autoritarismo»⁴³.

Levitsky e Way si riferiscono a forme di "*competitive authoritarian regimes*", individuando così un particolare tipo di regime ibrido, che unisce cioè «regole democratiche a governance autoritaria [...], in cui] istituzioni democratiche formali sono ampiamente viste come gli strumenti principali per ottenere ed esercitare l'autorità politica. Coloro che sono in carica violano tuttavia quelle leggi così spesso e in maniera così estesa che il regime non rispetta convenzionali standard minimi per la democrazia»⁴⁴. Gli autori vedono quindi nella violazione sistematica delle

³⁴ CSILLAG, SZELÉNYI 2015, 27 [traduzione mia]. Il tema di questo paragrafo è stato trattato estensivamente anche in BELLUCCI 2018, 18-22.

³⁵ PAP 2017b, 49 [traduzione mia]. Si veda anche PAP 2017a, 162.

³⁶ Si veda FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2020. Hungary: Transitional or Hybrid Regime*, disponibile in: <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2020>, consultato il 26 febbraio 2021.

³⁷ Si veda BELLUCCI 2018, 18-19.

³⁸ LEVITSKY, WAY 2002, 63 [traduzione mia].

³⁹ LEVITSKY, WAY 2002, 63 [traduzione mia].

⁴⁰ LEVITSKY, WAY 2002, 63 [traduzione mia].

⁴¹ LEVITSKY, WAY 2002, 54 [traduzione mia].

⁴² Linz propone infatti di aggiungere aggettivi alla parola "autoritarismo", citando alcuni esempi, tra cui "autoritarismo elettorale" e "autoritarismo multipartitico". LINZ 2000, 34.

⁴³ LEVITSKY, WAY 2002, 52 [traduzione mia].

⁴⁴ LEVITSKY, WAY 2002, 51-52 [traduzione mia].

leggi l'elemento che impedisce di considerare che esistano standard minimi perché si possa parlare di democrazia. Al contrario, nel caso ungherese non ci si trova di fronte a violazioni di leggi, ma ad un'architettura normativa costruita *ad hoc* come un *patchwork* sapiente, che permette di raggiungere fini illiberali senza che, per lo più, vi sia formale violazione di norme.

4. L'“iperproduzione giuridica”: il diritto come strumento per realizzare l'inversione illiberale, “blindarne” gli effetti e rafforzarla durante la pandemia da COVID-19

Il primo strumento rivelatosi determinante nella realizzazione dell'inversione illiberale ungherese è quello giuridico. Come sottolinea András Bozóki, dal 2010, commentatori tra cui analisti (includendo potremmo precisare accademici) e giornalisti, hanno affannosamente cercato di tenere il passo con lo svolgimento degli accadimenti, ma hanno potuto «a malapena tener traccia del caotico ritmo legislativo, intenzionalmente accelerato. [In effetti], appena le parti interessate e gli organi di informazione non controllati dallo stato realizzavano quello che stava succedendo, l'evento si era già concluso»⁴⁵.

L'Ungheria è infatti negli ultimi anni stata caratterizzata da una “iper produzione” giuridica. János Kornai ha efficacemente affermato in proposito che il Parlamento si è trasformato in una «fabbrica di leggi»⁴⁶. «Nel ciclo parlamentare tra il 2010 e il 2014 sono state approvate in totale 859 leggi: quasi due volte di più (399 in più) di quante ne erano state approvate durante il mandato del primo governo Orbán tra il 1998 e il 2002 e quasi una volta e mezza in più (274 in più) rispetto al numero di leggi approvate durante il ciclo precedente»⁴⁷. Solo nei suoi primi venti mesi di vita la coalizione al governo ha approvato 365 leggi, di cui, 49 sono state leggi cosiddette cardinali (*cardinal Acts* o *cardinal laws*), le quali richiedono la maggioranza dei due terzi del Parlamento, adottate senza un'effettiva consultazione con l'opposizione e la società civile⁴⁸. Nei suoi primi tre anni al governo la coalizione ha approvato oltre 700 atti legislativi, anche questi in gran parte senza consultazione pubblica e discussione⁴⁹. Durante il primo anno di vita del governo la vecchia costituzione è stata emendata nove volte solo nel primo semestre⁵⁰, per un totale di 12 volte e più di 50 disposizioni sono state modificate. Molti di questi cambiamenti hanno indebolito le istituzioni che avrebbero potuto controllare quello che i partiti al potere avrebbero fatto successivamente, che era cioè introdurre in Ungheria un ordine costituzionale interamente nuovo, usando solo le idee e i voti della coalizione al governo⁵¹.

Tramite lo strumento giuridico la coalizione al potere ha modificato aspetti essenziali dello Stato democratico liberale. Il titolo di uno scritto pubblicato sull'*Alternative Law Journal*, «Ridur-

⁴⁵ BOZÓKI 2015, 26 [traduzione mia].

⁴⁶ KORNAI 2015a, 4 [traduzione mia]. «Il Parlamento stesso è diventato una fabbrica di leggi e la linea di produzione è spesso fatta per operare ad un ritmo incredibile: tra il 2010 e il 2014 non meno di 88 disegni di legge sono stati introdotti e votati in una settimana; in 13 casi tutto è successo nello stesso giorno o nel successivo» (KORNAI 2015a, 3-4 [traduzione mia]). Si vedano anche Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, relatore TAVARES, *Relazione sulla situazione dei diritti fondamentali: norme e pratiche in Ungheria* (in applicazione della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012) (2012/2130(INI)), A7-0229/2013, 24 giugno 2013, disponibile in: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+Vo//IT, consultato il 26 febbraio 2021; SCHEPPELE 2012a.

⁴⁷ KORNAI 2015b, 302 [traduzione mia]. L'autore cita in proposito Parlamento ungherese, Ciklustörténet [Una storia dei cicli parlamentari, traduzione mia], disponibile in: http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeliadatai?p_auth=9zcKiPaU&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1, da lui consultato il 14 novembre 2014.

⁴⁸ Si veda PAP 2017b, 15.

⁴⁹ Si vedano SZIKRA 2014, 488; INNESS 2015, 96.

⁵⁰ Si veda BOZÓKI 2015, 24.

⁵¹ Si veda BÁNKUTI et al. 2015, 38. Sul tema si veda anche SCHEPPELE 2012b.

re la democrazia con il diritto» (*Shrinking Democracy with Law*)⁵², pare quindi appropriato per ricordare, con le parole che ho avuto modo di scrivere altrove, che «il caso ungherese costituisce una realtà particolare, in cui si assiste, in un brevissimo lasso di tempo, all'adozione [con un'accelerazione forsennata] di un numero elevatissimo di norme, [...] ad una parossistica “iper produzione” giuridica»⁵³.

Il diritto «blinda [l'inversione illiberale] grazie anche alla maggioranza permessa dalla legge elettorale ungherese»⁵⁴. La possibilità di ricorrere agevolmente alla suddetta “iper produzione” giuridica si spiega in effetti con il fatto che, nelle elezioni tenutesi nella primavera del 2010, la coalizione costituita dai partiti Fidesz e KDNP, identificatisi tutti e due come partiti di destra, conservatori, ha ricevuto il 53 per cento dei voti espressi⁵⁵, e una sproporzionata legge elettorale ha trasformato tali voti nel 68% dei seggi in Parlamento. I vincitori hanno quindi avuto una maggioranza dei due terzi⁵⁶. Se la legge elettorale ungherese era stata in precedenza positivamente vista come un elemento di stabilità istituzionale per evitare l'avvicinarsi di governi «in una regione incline ad elevato *turnover* elettorale e a frammentazione»⁵⁷, essa si è poi invece rivelata uno strumento capace di imprigionare il mutamento⁵⁸.

Durante la transizione verso la democrazia, nel sistema costituzionale ungherese in vigore dal 1990 al 2010, il numero di decisioni che richiedevano il voto di una maggioranza qualificata è stato accresciuto, per rafforzare il nuovo ordine democratico, la sua stabilità e governabilità. In effetti, dal 1990 tutte le coalizioni al governo hanno completato il loro mandato di quattro anni. La citata modifica ha dunque reso formalmente l'Ungheria il Paese più stabile di tutti quelli dell'Europa centrale, ma ha condotto ad un sistema quasi cementato tra un'elezione e l'altra: il prezzo pagato per assicurarsi che un governo rimanesse in carica per un ciclo intero, che ha estesamente impedito al sistema di correggersi da solo⁵⁹.

La maggioranza dei due terzi ha permesso di far passare molto velocemente gli emendamenti e i testi normativi decisi dalla maggioranza⁶⁰. Dato che nel sistema ungherese la maggioranza ottenuta dalla coalizione al governo, cioè quella dei due terzi, è sufficiente a cambiare la Costituzione e che i dodici emendamenti al vecchio testo della stessa, approvati durante il primo anno in carica del governo, hanno “reso inoffensivi” i *checks and balances* istituzionali che avrebbero ostacolato il passo successivo, cioè adottare la nuova costituzione⁶¹, «questa maggioranza di due terzi era grande abbastanza per cambiare tutto, che è quello che il partito [o meglio la coalizione] al governo stava per fare»⁶².

Effettivamente, il 18 aprile 2011, con due terzi dei voti, il Parlamento ha adottato una nuova costituzione, che è stata firmata, quindi promulgata, dal Presidente il 25 Aprile 2011. Nota come Legge fondamentale, tale costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 2012 insieme a molte delle leggi cardinali da essa richieste⁶³ ed è stata in seguito emendata numerose volte⁶⁴. La sua adozione si è avuta dopo solo 35 giorni di dibattito, «esclusivamente tramite i voti dei membri della

⁵² RITTER, PANEGYRES 2014, 212 [traduzione mia].

⁵³ BELLUCCI 2018, 9.

⁵⁴ BELLUCCI 2018, 24.

⁵⁵ Si veda PAP 2017b, 11-12.

⁵⁶ Si vedano BÁNKUTI et al. 2015, 38; BOZÓKI 2015, 3.

⁵⁷ INNES 2015, 96 [traduzione mia].

⁵⁸ Si veda, anche per approfondimenti, BELLUCCI 2018, 33-34.

⁵⁹ Si veda BOZÓKI 2015, 5-6.

⁶⁰ Si veda KORNAY 2015a, 13 e 17, nt. 9.

⁶¹ Si veda SCHEPPELE 2015, 20 e 43.

⁶² BÁNKUTI et al. 2015, 38 [traduzione mia].

⁶³ Si veda BÁNKUTI et al. 2015, 41.

⁶⁴ Si veda PAP 2017b, 12.

coalizione al governo»⁶⁵. «Le parti chiave del processo di redazione della costituzione sono avvenute a porte chiuse. [Non è stato contemplato] un referendum pubblico per ratificare il risultato»⁶⁶. Si è avuta una consultazione nazionale: il Comitato di consultazione nazionale ha per l'appunto inviato un questionario con 13 domande relative al testo della costituzione a 8 milioni di cittadini ungheresi e secondo il governo, sebbene ciò non sia verificabile, il 12% dei votanti ha rispedito il questionario⁶⁷.

5. *La nuova Costituzione ungherese, le declinazioni dello strumento giuridico e le misure adottate durante la pandemia da COVID-19*

La costituzione ungherese del 1949 è stata modificata nel 1989 per consentire una transizione pacifica da un regime comunista ad un regime democratico fondato sullo Stato di diritto⁶⁸. A distanza di anni, tuttavia, come già scritto, è stata adottata una nuova Legge fondamentale di Ungheria⁶⁹.

La Legge fondamentale, insieme alle sue disposizioni transitorie⁷⁰ e alle cosiddette leggi cardinali⁷¹, ha delineato il nuovo quadro normativo costituzionale⁷². Come già accennato, per l'approvazione o la modifica delle leggi cardinali occorre una maggioranza di due terzi, che la coalizione al governo (Fidesz-KDNP) detiene in Parlamento. La nuova Costituzione prevede in particolare che «per l'adozione di una nuova Legge fondamentale o di ogni emendamento di questa saranno necessari i voti dei due terzi di tutti i membri del Parlamento» (art. 5 comma 2).

La Costituzione prevede anche che il Parlamento «elegga il Presidente della Repubblica, i membri e il Presidente della Corte costituzionale, il Presidente della Corte suprema, il Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale, il Procuratore generale, il Commissario per i diritti fondamentali e i suoi vice, il Presidente della Corte dei conti⁷³ [e] il Primo Ministro» (art. 1 comma 2 lettere e)-f)).

La Costituzione stabilisce inoltre che «un'autorità indipendente istituita tramite legge cardinale supervisioni l'applicazione del diritto alla protezione dei dati personali e del diritto di accedere a dati di interesse pubblico» (art. VI comma 3). La legge CXII del 2011 ha infatti istituito l'Autorità nazionale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione (Autorità nazionale per la protezione dei dati), il cui Presidente è nominato dal Presidente della Repubblica su raccomandazione del Primo Ministro. L'Autorità nazionale per la protezione dei dati ha sostituito il Commissario parlamentare per la protezione dei dati, come emerge anche dall'art. 16 della Legge fondamentale⁷⁴. Le modalità di nomina di tale autorità e la capacità di controllo della stessa devono essere particolarmente considerate in un momento in cui, per tentare di rimettere in moto la vita di milioni di persone, allentando le limitazioni alla libertà di movimento e di attività ad esse imposte, e di far ripartire l'economia a seguito della pandemia da COVID-19, ma anche di ridurre l'impatto di eventuali nuove ondate di contagio, ci si affida in molte parti del

⁶⁵ PAP 2017b, 24 [traduzione mia].

⁶⁶ BÁNKUTI et al. 2015, 40-41 [traduzione mia].

⁶⁷ Si veda PAP 2017b, 24. Sul processo di referendum si veda anche BÁNKUTI et al. 2015, 40.

⁶⁸ Si veda la legge XXXI del 1989. Gli interventi normativi precedenti la pandemia del coronavirus, indicati in questo paragrafo, sono stati estensivamente trattati anche in BELLUCCI 2018, 37-47.

⁶⁹ Disponibile nella versione ufficiale in inglese sul sito della Corte costituzionale ungherese, in: <http://hunconcourt.hu/rules/fundamental-law>, consultato il 26 febbraio 2021.

⁷⁰ Adottate il 30 dicembre 2011 dall'Assemblea nazionale.

⁷¹ La maggior parte delle traduzioni in inglese usano l'espressione "cardinal acts".

⁷² Si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012b, 1. FRI è un *think tank* liberal-conservatore con sede a Budapest. La petizione ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale sia la Legge fondamentale che le leggi cardinali fino ad allora adottate.

⁷³ All'art. 43 comma 1 della Legge fondamentale si spiega che si tratta dell'«organo dell'Assemblea nazionale responsabile per il controllo finanziario ed economico» [traduzione mia].

⁷⁴ Si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a, 13-14.

mondo al tracciamento dei dati personali, strumento che sembra aver limitato il contagio nei paesi che l'hanno adottato massicciamente.

Ricordiamo che secondo fonti ungheresi⁷⁵, le norme in vigore consentono di scegliere persone vicine alla coalizione al potere per esercitare il controllo del governo sul Parlamento, la magistratura e la pubblica amministrazione, incluse la Banca nazionale di Ungheria e, in particolare, il suo Consiglio monetario⁷⁶, il principale organo decisionale in materia di politica monetaria.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale⁷⁷, oltre alla diminuzione sostanziale dei suoi poteri in materia di revisione delle leggi⁷⁸, occorre in particolare ricordare l'eliminazione, nel gennaio 2012, dell'istituto dell'*actio popularis*⁷⁹, che consentiva ad ogni cittadino di ricorrere alla Corte costituzionale nel caso in cui considerasse una norma incostituzionale⁸⁰, per cui la Corte non ha più potuto esaminare «neppure i casi ad essa sottoposti anteriormente al 1° gennaio 2012, da persone ormai non autorizzate ad adirla direttamente»⁸¹.

Prima dell'abolizione dell'*actio popularis* la Corte costituzionale⁸² ha potuto rendere la decisione del 19 dicembre 2011⁸³, con cui ha dichiarato incostituzionali talune disposizioni della legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa e le regole fondamentali sul contenuto dei media (Legge sulla libertà di stampa), del 2 novembre, nota come Costituzione dei media⁸⁴ e della legge CLXXXV del 2010 sui servizi mediatici e i mass media (Legge sui media), del 31 dicembre⁸⁵.

La nuova Costituzione stabilisce inoltre che le «regole dettagliate relative alla libertà di stampa e all'organo che supervisiona i servizi di media, i prodotti di stampa e il mercato delle comunicazioni siano stabilite in una legge cardinale» (art. IX comma 6). Tale disposizione si colloca nel quadro normativo formato dal nuovo sistema di leggi sui media, eccessivamente centralizzato, basato sul duopolio dell'Autorità nazionale per i media e le infocomunicazioni (NMHH), più nota come l'Autorità per i media (l'Autorità) e del Consiglio per i media, una «diarchia con un solo re»⁸⁶, una sorta di «monarchia duale»⁸⁷, in quanto entrambe queste isti-

⁷⁵ Si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a, 1-16. Si veda anche BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012b.

⁷⁶ Leggi I e CCVII del 2011 concernenti la Banca nazionale.

⁷⁷ Si vedano, in particolare, le norme concernenti la nomina dei membri della Corte e la composizione del comitato formato da 15 membri del Parlamento: l'emendamento del 5 luglio 2001 con cui il Parlamento ha modificato l'art. 32/A(4) della legge XX del 1949 (la su citata Costituzione della Repubblica di Ungheria) e gli artt. 4 e 7 della risoluzione del Parlamento n. 52/2010 del 14 luglio 2011.

⁷⁸ Si veda risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012 sui recenti sviluppi politici in Ungheria (2012/2511(RSP)), par. K, in GUUE C 249 E, 30 agosto 2013, 27.

⁷⁹ La nuova Legge fondamentale non menziona più questo meccanismo. Si veda KELEMEN 2011.

⁸⁰ Su questo tema si veda anche GÁRDOS-OROSZ 2012.

⁸¹ BELLUCCI 2013, 71.

⁸² Si veda KELEMEN 2012.

⁸³ Decisione n. 165/2011. (XII. 20.) AB. Si noti che AB è l'abbreviazione per Corte costituzionale. Per commenti su sintesi della decisione si vedano KELEMEN 2012; KOLTAY 2012; Hungarian Civil Liberties Union (HCLU), *Summary of the decision of the Constitutional Court of Hungary on the Media Laws in 2011 by the Hungarian Civil Liberties Union*, disponibile in: https://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/hclu_const_court_media_law_dec_brief.pdf, consultato il 26 febbraio 2021.

⁸⁴ La versione originale della Legge sulla libertà di stampa, del 9 novembre 2010 e le versioni della stessa successivamente modificate, entrate in vigore il 3 agosto 2011 e il 3 luglio 2012, sono disponibili, tutte in inglese, in: <http://mediamonitor.c.eu.hu/archive-item/?id=68>, consultato il 26 febbraio 2021.

⁸⁵ La versione originale in ungherese e la versione modificata entrata in vigore il 3 agosto 2011, nella traduzione inglese dell'Autorità, sono disponibili in <http://mediamonitor.c.eu.hu/archive-item/?id=69> consultato il 26 febbraio 2021. Questa legge è stata emendata dalla legge XIX del 2011 sulla modifica della legge CIV del 2010 e della legge CLXXXV del 2010, del 22 marzo, a seguito di negoziati con la Commissione, e poi dalla legge CVII del 2011 sulla modifica di certe leggi riguardanti le comunicazioni elettroniche, del 9 luglio.

⁸⁶ BELLUCCI 2018, 64.

⁸⁷ HARASZTI 2011, II par., pt. 2 [traduzione mia]. L'espressione è stata utilizzata, sebbene in un contesto lievemente diverso, da Miklós Haraszti, che è stato in passato Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei media.

tuzioni sono affidate alla guida di una sola persona che viene nominata dal Primo Ministro⁸⁸.

I vertici delle più importanti istituzioni pubbliche hanno ricevuto in Ungheria mandati molto lunghi, da sei a dodici anni, che non hanno quindi potuto spesso essere rinnovati nelle elezioni successive a tale conferimento. In molti casi infatti la data è stata fissata addirittura oltre le ultime elezioni del 2018⁸⁹.

Sono stati inoltre limitati il potere dei sindacati e il diritto di sciopero dei lavoratori; sono state richieste condizioni più stringenti per presentare referenda; è stato indebolito il sistema di commissari parlamentari per i diritti umani e civili (ombudsman) e ridotto il numero di confessioni religiose riconosciute⁹⁰; è stato nazionalizzato il sistema obbligatorio di pensioni private (con la conseguente appropriazione dei suoi asset) e sono state introdotte modifiche alla legge elettorale in favore della coalizione al governo⁹¹. Sebbene generalmente l'Ungheria non imponga il pensionamento obbligatorio per coloro che hanno raggiunto l'età pensionabile, nel 2012, quasi 300 giudici della Corte suprema (rinominata *Kúria*) sono stati obbligati ad andare in pensione⁹². In Ungheria infatti il diritto è stato utilizzato violando alcuni principi cardine delle democrazie liberali moderne. Ricordiamo in particolare che sono state approvate norme con effetto retroattivo, come appunto avvenuto relativamente all'appena menzionato pensionamento obbligatorio per i giudici della Corte suprema al raggiungimento dell'età pensionabile, eccetto il suo Presidente⁹³. Tramite il diritto è inoltre stato conferito al Presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale il potere di «designare una corte in un dato caso»⁹⁴, il quale costituisce una violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, uno dei principi cardine dello Stato di diritto. Tale conferimento ha condotto il Parlamento europeo a sottolineare che il «diritto di assegnare casi ai tribunali», lede il diritto ad un giusto processo e quello all'indipendenza della magistratura⁹⁵. Il Quarto emendamento costituzionale⁹⁶ ha incluso nella Legge fondamentale il diritto del Presidente di trasferire casi⁹⁷, «che era stato introdotto nell'art. 11.3 dal-

⁸⁸ Per approfondimenti sul tema dei media in Ungheria si veda BELLUCCI 2018, 61-82.

⁸⁹ Si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a, 3.

⁹⁰ Si veda anche «Open letter on the oppression of freedom of religion in Hungary», Budapest, 8 agosto 2011, *hiprotest.hu*, disponibile in: www.iprotest.hu/for-the-freedom-of-religion/open-letter-on-the-oppressi.html, consultato il 26 febbraio 2021.

⁹¹ Per ulteriori dettagli si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a, 4.

⁹² Si veda BOKROS et al. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a, 10. Sui giudici si veda anche l'art. 26 comma 2 della Legge fondamentale.

⁹³ Il nuovo criterio per l'elezione del Presidente della Corte suprema ha sollevato critiche tra vari osservatori. È stato evidenziato che «le disposizioni giuridiche formulate in maniera generale, che sono in realtà dirette contro una persona o persone specifiche sono contrarie allo Stato di diritto». Council of Europe/Conseil de l'Europe, Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire, Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), LUNDGREN, FISCHEROVÁ co-relatrici, *Request for the Opening of a Monitoring Procedure in Respect of Hungary*, Report, Doc. 13229, Explanatory memorandum, 10 giugno 2013, par. 14, disponibile in: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=19777>, consultato il 26 febbraio 2021 [trad. mia].

⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Hungary – infringements: Commission Takes Further Legal Steps on Measures Affecting the Judiciary and the Independence of the Data Protection Authority, Notes Some Progress on Central Bank Independence, but Further Evidence and Clarification Needed*, Press Release, Brussels, 7 marzo 2012, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_165, consultato il 26 febbraio 2021 [traduzione mia].

⁹⁵ Si veda risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012 sui recenti sviluppi politici in Ungheria, cit., par. E). Si veda anche *Judiciary on Manual Override*, in «Transparency International Hungary», Budapest, 20 febbraio 2012, disponibile in: <https://transparency.hu/en/news/igazsagszolgalattas-kezi-vezerlesen/>, consultato il 26 febbraio 2021.

⁹⁶ Si vedano EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary and Technical Note*, Strasbourg, 21 marzo 2013, disponibile in: www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e, consultato il 26 febbraio 2021; OFFICE OF THE PARLIAMENT, *Fourth Amendment to Hungary Fundamental Law, n. T/9929*, Budapest, presentato l'8 febbraio 2013, disponibile in: <https://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>, consultato il 26 febbraio 2021; ZELDIN 2013.

⁹⁷ Si vedano legge CLXI del 2011 sull'Organizzazione e l'amministrazione delle corti, che è entrata in vigore il 1° gennaio e il provvedimento n. 10593 che sostituisce il capitolo cinque di questa legge, che reca «per una rivista procedura

le Disposizioni transitorie»⁹⁸. Anche se eliminato dalla Legge fondamentale⁹⁹, è stato comunque previsto da una legge cardinale. Sembra quindi che solo una maggioranza dei due terzi del Parlamento potrebbe modificarlo, che è, come già più volte osservato, la maggioranza che la coalizione al governo detiene. Anche la cosiddetta Legge di stabilità è una legge cardinale e ha infatti subordinato la disciplina del sistema di imposizione del reddito ad una maggioranza dei due terzi¹⁰⁰.

La trasformazione in senso illiberale avvenuta in Ungheria e operata anche tramite lo strumento giuridico, ha in sintesi intaccato i *checks and balances* del Paese e modificato il panorama politico-amministrativo precedente¹⁰¹. Ha condotto ad un controllo strutturato, previsto legalmente, da parte della coalizione al governo sui media, sia pubblici che commerciali, alla limitazione della libertà di stampa, dell'iniziativa popolare, dei diritti sociali e delle libertà civili¹⁰².

Avendo le elezioni del 2018 confermato il controllo dei due terzi del Parlamento da parte delle stesse forze politiche, la pandemia da COVID-19 in corso ha trovato in Ungheria un potere già estremamente concentrato. Essa è stata menzionata come la ragione giustificatrice di un ulteriore accentramento.

Il governo ha dichiarato, per far fronte alle conseguenze della pandemia in questione, uno «stato di pericolo»¹⁰³, cioè uno speciale stato di emergenza previsto dalla Costituzione ungherese, che è stato introdotto l'11 marzo 2020¹⁰⁴. L'articolo 53 comma 1 della Costituzione prevede infatti che: «Nell'eventualità di un disastro naturale o incidente industriale che metta in pericolo la vita e la proprietà, o al fine di mitigarne le conseguenze, il governo dichiara uno stato di pericolo e può introdurre misure straordinarie contenute in una legge cardinale»¹⁰⁵. Al comma 2 dello stesso articolo è inoltre previsto che: «In uno stato di pericolo, il governo può adottare decreti in forza dei quali può, come previsto da una legge cardinale, sospendere l'applicazione di certe leggi, derogare dalle previsioni di leggi e prendere altre misure straordinarie»¹⁰⁶.

È stata di conseguenza emanata una legge, finalizzata a proteggere dal coronavirus, che dal 30 marzo 2020, estende i poteri emergenziali del governo, sospende le elezioni¹⁰⁷ e prevede la possibilità per il governo di decidere tramite decreti¹⁰⁸, durante il periodo dell'emergenza. La durata di tali misure non è stata stabilita per un tempo delimitato, ma per un periodo potenzialmente indeterminato, coincidente con la non diversamente specificata fine della pandemia; questo ha condotto anche ad una dichiarazione di alcuni Stati membri dell'UE che si sono detti «profondamente preoccupati per il rischio di violazioni dei principi dello Stato di diritto, della democra-

sul trasferimento di casi»; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Draft Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL(2013)023, Council of Europe, Strasbourg, 29 maggio 2013, par. 77-78, disponibile in: http://www.pestertloyd.net/velencei_bizottsag_Hungary.pdf, consultato il 26 febbraio 2021. Si veda anche *Judicial Reform* (Published on The Curia of Hungary), disponibile in: www.lb.hu/en/print/english/judicial-reform, consultato il 26 febbraio 2021.

⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Opinion 720/2013, Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)2012, Council of Europe, Strasbourg, 29 maggio 2013, par. 73, disponibile in: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e), consultato il 26 febbraio 2021 [traduzione mia].

⁹⁹ Si veda MTI 2013.

¹⁰⁰ Si veda risoluzione del Parlamento europeo 16 febbraio 2012 sui recenti sviluppi politici in Ungheria (2012/2511(RSP)), cit., par. D).

¹⁰¹ Si veda HAJNAL 2016, 208.

¹⁰² Si veda, per questa sintesi, BOZÓKI 2015, 3. Si veda anche BELLUCCI 2018, 1.

¹⁰³ Traduzione mia di «state of danger».

¹⁰⁴ Per la cronologia delle decisioni governative e delle leggi adottate durante l'emergenza da COVID-19 si veda *COVID-19 Civic Freedom Tracker. Keep Civic Space Healthy*, disponibile in: <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=54&issue=&date=&type=>, consultato il 26 febbraio 2021.

¹⁰⁵ Traduzione mia. Si veda *supra*, nt. 69.

¹⁰⁶ Traduzione mia. Si veda *supra*, nt. 69.

¹⁰⁷ Si veda *supra*, nt. 104; KELEMEN 2020.

¹⁰⁸ Si veda *supra*, nt. 104; KELEMEN 2020.

zia e dei diritti fondamentali che emergono dall'adozione di certe misure emergenziali»¹⁰⁹.

Tra le misure introdotte dalla legge in questione vi è anche quella che prevede che sia sanzionato con cinque anni di reclusione chi diffonde menzogne o verità deformate sulla pandemia. Tale disposizione è suscettibile di giustificare un ulteriore controllo sui media ed è fonte di preoccupazione per i giornalisti indipendenti¹¹⁰. Ad oggi nessun caso è stato portato davanti ad una corte con riferimento a queste norme, ma la polizia ha avviato più di cento investigazioni e alcuni cittadini sono stati interrogati a seguito di post critici pubblicati su Facebook¹¹¹. È stata quindi aperta la via a un controllo effettivo dei principali social media.

La ministra della giustizia ungherese, Judit Varga, ha promesso che avrebbe creato le condizioni normative per cui il Parlamento avrebbe potuto decidere a breve la fine del cosiddetto «stato di pericolo»¹¹² per il 20 giugno¹¹³. Effettivamente il Parlamento ungherese ha adottato una legge che, dal 18 giugno 2020, richiede al governo di terminare tale stato e prevede la revoca dei poteri straordinari concessigli tramite la legge finalizzata a proteggere dal coronavirus¹¹⁴. Tuttavia, ha anche introdotto dal 17 giugno, tramite una legge da esso approvata e che ha previsto anche norme relative alla revoca dello «stato di pericolo»¹¹⁵, un eventuale altro stato di emergenza, cioè uno «stato di crisi sanitaria»¹¹⁶, che può essere dichiarato unilateralmente dal governo per la durata di sei mesi, nonché rinnovato dallo stesso per decreto e che autorizza appunto il governo alla sospensione delle leggi esistenti e di diritti fondamentali, e a decidere tramite decreti, escludendo quindi il Parlamento¹¹⁷.

Sebbene il governo abbia fatto marcia indietro riguardo alla limitazione dell'autonomia politica dei sindaci, alcuni dei quali dell'opposizione, come quello di Budapest¹¹⁸, che era stata criticata come misura che avrebbe messo a rischio non solo la democrazia, ma anche molte vite, perché avrebbe allungato i tempi di decisioni che debbono essere prese in maniera tempestiva e quindi a livello locale¹¹⁹, la pandemia ha costituito il fondamento su cui poggiare interventi normativi determinanti per il consolidamento dell'inversione illiberale ungherese.

6. Le narrative politiche: il «Programma di Cooperazione Nazionale» e il «Sistema di Cooperazione Nazionale»

Il secondo strumento che merita attenzione consiste in quello che si può indicare come il discorso politico, la cornice discorsiva o le narrative politiche. Lo strumento giuridico si somma infatti in Ungheria ad «una costruzione politica socio-emotiva, la quale accompagna il mutamento e costituisce l'humus preparatorio che fertilizza in maniera preponderante il terreno su cui le norme trovano radici»¹²⁰. Le narrative in questione sono basate sull'etnonazionalismo, sul popu-

¹⁰⁹ Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden, Diplomatic statement, Government of the Netherlands, 1° aprile 2020, disponibile in: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmark-finland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden> consultato il 26 febbraio 2021 [traduzione mia].

¹¹⁰ Si veda WALKER 2020b; ÉDITORIAL DU «MONDE» 2020; WALKER, RANKIN 2020b.

¹¹¹ Si veda WALKER 2020c. Sul controllo di post di Facebook si veda anche WALKER, RANKIN 2020b.

¹¹² Si veda *supra*, nt. 104.

¹¹³ Si veda WALKER 2020c.

¹¹⁴ Si veda *supra*, nt. 104.

¹¹⁵ Si veda *supra*, nt. 104.

¹¹⁶ Traduzione mia di «state of medical crisis». Si veda *supra*, nt. 104.

¹¹⁷ Si veda *supra*, nt. 104; THORP 2020.

¹¹⁸ Si veda WALKER 2019.

¹¹⁹ Si veda WALKER 2020a.

¹²⁰ BELLUCCI 2018, 25. Le narrative politiche della coalizione al governo in Ungheria sono state estensivamente trattate in questo libro alle pagine 25-31.

lismo e su una retorica che presenta la democrazia illiberale come una via rivoluzionaria adottata dalla coalizione al potere tramite un nuovo contratto con il popolo ungherese.

Viene affermata la creazione di una nuova comunità politica. Il simbolo più evidente utilizzato per formalizzare apertamente la dichiarata “creazione” di quest’ultima è il cambiamento di nome, inserito anche nel Preambolo della nuova Costituzione (art. A), da “Magyar Kòztársaság” a “Magyarország”, tradotti rispettivamente con “Repubblica ungherese” e “Ungheria”. Ciò ha implicato modifiche nella segnaletica e nei documenti e le sentenze delle corti sono rese in nome della nuova denominazione¹²¹.

La creazione di tale nuova comunità politica è stata ufficialmente sancita con un documento pre-costituzionale, una dichiarazione politica formalmente non vincolante. Ci si riferisce alla Dichiarazione di cooperazione nazionale (Dichiarazione), n. 1140, che è stata adottata il 16 giugno 2010, poco dopo che il governo è entrato in carica, e affissa nei luoghi istituzionali governativi per ordine di quest’ultimo, che ne ha anche specificato la taglia, il colore, i caratteri e la cornice¹²². Dopo l’adozione della nuova Costituzione, le copie della Dichiarazione affisse negli uffici governativi sono state rimpiazzate dal testo del Preambolo della nuova Costituzione, la “Professione di fede nazionale”, più nota in Europa con l’espressione inglese “National Avowal of Faith”.

Il programma di governo, lungo ottanta pagine e intitolato «Il Programma di cooperazione nazionale»¹²³ (Programma), che è stato firmato da Orbán e presentato al Parlamento ungherese il 22 maggio 2010, è in effetti costituito da tre capitoli, intitolati «La Dichiarazione di cooperazione nazionale», «Il Sistema di cooperazione nazionale», «Questioni di importanza nazionale», e da una «Dichiarazione congiunta con la Camera di commercio e industria ungherese»¹²⁴. Il capitolo sul Sistema di cooperazione nazionale (Sistema) reca come sottotitolo il «Nuovo contratto sociale»¹²⁵.

L’idea di un nuovo contratto sociale emerge più di una volta. La premessa del Programma recita che gli ungheresi

«hanno autorizzato più che [un] mero aggiustamento o cambiamento; [...] hanno autorizzato [la coalizione di governo], attraverso la forza della cooperazione nazionale, a istituire un nuovo sistema politico, economico e sociale, basato su nuove regole in ogni area della vita. [...] Adottando la Dichiarazione di cooperazione nazionale la nuova Assemblea nazionale ha riconosciuto la stipulazione di un nuovo contratto sociale nelle elezioni tenutesi in aprile, con cui gli ungheresi hanno deciso relativamente alla fondazione di un nuovo sistema, il Sistema di cooperazione nazionale. Attraverso questa dichiarazione riconosciamo la volontà del popolo, e la rendiamo la bussola del futuro»¹²⁶.

Il capitolo dedicato a «La Dichiarazione di cooperazione nazionale» menziona inoltre:

«Noi, i rappresentanti dell’Assemblea nazionale ungherese, dichiariamo che costruiremo il nuovo sistema politico ed economico formato in base alla volontà democratica del popolo sui pilastri indispensabili alla felicità e ad una vita rispettabile, e che uniscono le diverse membra della nazione ungherese.

¹²¹ Sebbene i due termini che compongono l’espressione Magyarország giustificano anche la traduzione “Paese ungherese”. Si veda sul tema PAP 2017b, 50.

¹²² Si veda PAP 2017b, 50-51.

¹²³ Nella versione ufficiale in inglese «*The Programme of National Cooperation*» [traduzione mia]. Si veda OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, n. H/47, ricevuto il 22 maggio 2010, 1-80, disponibile in: http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047_e.pdf, consultato il 26 febbraio 2021.

¹²⁴ Traduzione mia della versione ufficiale in inglese «*The Declaration of National Cooperation*», «*The System of National Cooperation*», «*Issues of National Importance*» e «*Joint Declaration with the Hungarian Chamber of Commerce and Industry*».

¹²⁵ Traduzione mia della versione ufficiale in inglese «*New Social Contract*».

¹²⁶ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 3-4 [traduzione mia].

Lavoro, casa, famiglia, salute e ordine saranno i pilastri del futuro»¹²⁷.

La coalizione al governo presenta dunque i risultati espressi dalle urne elettorali come l'estrinsecazione di un atto rivoluzionario, a cui essa darà compimento, concretezza, tramite l'introduzione di mutamenti rivoluzionari, che consentiranno agli ungheresi di autodeterminarsi di nuovo e al Paese di tornare a perseguire il bene comune, unendo le proprie forze per uscire dalla «profonda crisi spirituale, politica ed economica»¹²⁸ in cui ha versato sino a quel momento¹²⁹.

Secondo la narrativa politica prevalente, dunque, l'esito elettorale sancisce un nuovo contratto sociale, che condurrà all'adozione di una nuova Costituzione e di un sistema fondato sulla cooperazione, invece che sulla divisione. Nel capitolo sul Sistema viene indicato infatti che:

«La responsabilità del primo governo della nuova era è di applicare il nuovo contratto sociale, ossia di erigere il Sistema di cooperazione nazionale. Il Sistema di cooperazione nazionale costituirà le fondamenta della ricostruzione del Paese e della creazione di un'Ungheria forte. [...] Il Sistema di cooperazione nazionale è costruito, invece che sull'ostracismo sull'unità, invece che sull'irresponsabilità politica sulla responsabilità politica, invece che sulla tolleranza degli estremismi sul loro rigetto e la loro eliminazione, invece che sulla limitazione dell'autodeterminazione dei cittadini sulla proliferazione di questa, e sulla restaurazione di un equilibrio tra diritti e obblighi»¹³⁰.

Tuttavia, il Programma non mostra di preoccuparsi solo della costruzione emotiva, ma anche di problemi sociali. Sebbene infatti esso non indichi analiticamente né soluzioni concrete, né le risorse economiche che intende mobilitare, mostra di conoscere alcuni dei principali problemi che affliggono tanto gli ungheresi quanto i cittadini di altri Stati europei, e sottolinea l'importanza dell'occuparsene, ponendo appunto le persone e i loro problemi concreti al centro della politica. Il Programma afferma infatti che:

«Sono necessari un governo e una *governance* che si rivolgano ancora una volta verso le persone e i loro problemi quotidiani, e che siano basati sulla rappresentazione delle nostre comuni cause nazionali. È quindi necessario un governo che presti attenzione alle persone, che le ascolti, che rispetti la loro diversità, e capisca le loro preoccupazioni» (corsivo mio)¹³¹.

Il Programma considera infatti problematiche che hanno un impatto diretto sulla vita delle persone, tra cui la disoccupazione, la necessità di semplificazione amministrativa, i tagli alla sanità e la insoddisfacente ristrutturazione della stessa, la mancanza o comunque l'insufficienza di una rete di protezione e sostegno sociale a beneficio delle famiglie, degli anziani e dell'infanzia, nonché di servizi a quest'ultima, e la povertà¹³². Esso riflette la consapevolezza della diffusa sfiducia nelle istituzioni e nella politica, e delle difficoltà economiche della popolazione, di cui sembra non dimenticare i soggetti più vulnerabili e che più hanno bisogno di ricevere protezione: le famiglie, le persone senza lavoro o che lo hanno perso in tarda età, i pensionati. Mentre afferma che le più importanti garanzie della libertà sono «l'ordine e la legge»¹³³ il Programma afferma dunque anche la

¹²⁷ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 5 [traduzione mia].

¹²⁸ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 5 e 10 [traduzione mia]. Il riferimento a questi tipi di crisi si trova infatti sia nel capitolo su *La Dichiarazione di Cooperazione Nazionale*, sia in quello su *Il sistema di Cooperazione Nazionale*.

¹²⁹ Si veda OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 7 [traduzione mia].

¹³⁰ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 10 e 11 [traduzione mia].

¹³¹ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 12 [traduzione mia].

¹³² Si veda OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 13, 18-21, 33, 35, 49-56, 57-67, 68-70.

¹³³ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 77 [traduzione mia].

necessità di «[r]ipristinare un'equa e giusta rete di sicurezza sociale»¹³⁴. La famiglia in particolare viene evidenziata già all'inizio dell'indice, dove il Programma sintetizza i pilastri della nuova comunità politica e del futuro comune di quest'ultima, «lavoro, casa, famiglia, salute [e] ordine»¹³⁵, prima di menzionarli, come su scritto, nel capitolo dedicato a «La Dichiarazione di cooperazione nazionale». La nuova Costituzione individua infatti la famiglia come «la base della sopravvivenza della nazione»¹³⁶ (art. L1) e prevede che la protezione delle famiglie venga regolata da una legge cardinale (art. L 3). Questo da un lato è in linea con i toni nazionalisti e a sostegno della tradizione presenti nel nuovo documento costituzionale, evidenti nel Preambolo¹³⁷ della nuova Costituzione, declinandosi con «riferimenti all'unità, alla fierezza della cultura e del passato nazionali, e alla cristianità»¹³⁸, dall'altro costituisce un messaggio chiaro per le famiglie, capace di intercettare il loro malcontento.

Come sottolinea acutamente David Ost¹³⁹, è il rigetto del liberismo economico, percepito come incapace di proteggere la nazione (e quindi le persone potremmo aggiungere), ad aver favorito il sostegno alla destra, non quello del liberalismo politico. C'è anche un elemento molto più semplice che le narrative della coalizione al governo riescono ad intercettare: il malcontento dei cittadini di fronte a partiti politici che sembrano parlarsi solo tra loro, in un susseguirsi di battibecchi senza costrutto, in una serie di “litigi”, staccati dalle necessità concrete e dalle sofferenze delle persone. Questo è effettivamente quanto molti di noi ascoltano o leggono quotidianamente in tanti paesi del mondo: una serie di litigi continui, di faziosità scisse da dibattiti costruttivi e perennemente alimentate dai media. La capacità di intercettare la voglia degli ungheresi (ma che non è solo loro) di metter fine ai battibecchi insensati, di compostezza e di responsabilità, di porre fine ai conflitti inutili, si è tradotta e consolidata nel tempo come silenziamento del conflitto sociale anche nella sua parte più sana, cioè in quella propria del dialogo democratico.

La capacità almeno retorica del programma ungherese di rivolgersi alle persone più vulnerabili, percependo i loro problemi concreti, dovrebbe essere particolarmente analizzata in una situazione di pandemia come quella che stiamo vivendo a seguito della diffusione del COVID-19, che lascerà fortemente fragilizzati, in Italia come altrove, proprio gli attori sociali menzionati nel Programma. Non poche forze politiche tenteranno dunque di raggiungere con la loro comunicazione tali soggetti, utilizzando i toni paternalistici e populistici del Programma e saranno forse analogamente efficaci, cioè anche senza dettagliare soluzioni concrete e strumenti economici precisi. Se la crisi economica del 2008 aveva contribuito in Ungheria a formare un terreno sociale particolarmente fragile e quindi ricettivo al messaggio del Programma¹⁴⁰, non si riesce al momento nemmeno ad immaginare che tipo di terreno lascerà in più di un Paese la terribile crisi economica causata dalla pandemia in corso. Inoltre, durante quest'ultima i “costanti dibattiti”, per riprendere un'espressione di Orbán su citata¹⁴¹, sono aumentati tantissimo in quantità e in tono in tutto il mondo e lasceranno alla fine della stessa cittadini “esausti”, che non ne potranno più di ascoltarli. È quindi fortemente auspicabile che il desiderio di silenzio, di fine dei battibecchi porti ognuno a vigilare maggiormente sulla responsabilità dei propri rappresentanti e non, come si può invece temere che avvenga, a barattare l'assenza di litigi con la malata limitazione del conflitto sociale.

¹³⁴ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 58 [traduzione mia].

¹³⁵ OFFICE OF THE NATIONAL ASSEMBLY, *The Programme of National Cooperation*, cit., 2 [traduzione mia]; per la spiegazione di questi concetti si veda p. 13 dello stesso documento.

¹³⁶ La traduzione di tutti gli articoli della nuova Costituzione ungherese citati è mia.

¹³⁷ La già menzionata “Professione di fede nazionale” (National Avowal of Faith).

¹³⁸ BELLUCCI 2018, 38.

¹³⁹ Si veda OST 2017, 551.

¹⁴⁰ Per approfondimenti si veda BELLUCCI 2018, 50-51.

¹⁴¹ Si veda *supra*, § 2.

7. Considerazioni conclusive

Per András L. Pap la democrazia illiberale (*illiberalism*) in Ungheria è «una forma di identità costituzionale, un discorso politico che crea la cornice retorica e politica per la recentemente costruita comunità politica»¹⁴², il cui mito fondatore è caratterizzato dall'indipendenza dai valori universalisti moderni, che hanno implicato soltanto fallimento e frustrazione¹⁴³. Ispirandosi a Bálint Magyar, Aron Buzogáni sostiene che l'espressione "illiberale" sia per l'*audience*¹⁴⁴ conservatrice di Orbán una parola mobilizzatrice, che esprime il rifiuto delle ultime due decadi di postcomunismo, percepite come dominate dal punto di vista politico, culturale ed economico da élites liberali corrotte (di sinistra)¹⁴⁵.

La nuova relazione stato-società, populisticamente citata da Orbán, sembra essere, secondo quanto analizzato dagli studiosi ungheresi, più uno strumento di propaganda politica che una vera innovazione che introduca effettivamente un nuovo modello di comunità e di Stato, costruito sulla democrazia illiberale. Non sembra avere realmente un carattere rivoluzionario, nel senso che non introduce in Ungheria un nuovo e peculiare modello fondativo. Sottolinea infatti Pap:

«L'auto proclamato regime rivoluzionario del governo Orbán afferma di aver ricostituito e riconcettualizzato la relazione tra lo stato e i suoi cittadini, in termini sia istituzionali che normativi. Ad esempio, la Repubblica di Ungheria è stata rinominata Ungheria. [Inoltre], il nuovo regime si è significativamente allontanato, in diversi ambiti della vita, dagli standard costituzionali generalmente recepiti nelle democrazie liberali. Tuttavia, né i suoi creatori sostengono in maniera convincente, né un'analisi accademica potrebbe supportare, l'affermazione secondo la quale questo costituirebbe in effetti un modello illiberale di democrazia nuovo, coerente, sui generis dal punto di vista giuridico-costituzionale o teorico-politico»¹⁴⁶.

Ciononostante, si può affermare che «le narrative politiche e gli interventi normativi della coalizione al governo modificano realmente la relazione stato-società in senso illiberale, mutandola rispetto a quella che la transizione postcomunista aveva, almeno formalmente, dichiarato di instaurare»¹⁴⁷.

L'analisi svolta nel presente articolo ha mostrato infatti che l'esperienza ungherese costituisce uno di quei casi in cui il diritto non consolida semplicemente una situazione già esistente nel tessuto sociale, ma se ne fa agente, contribuendo così in maniera determinante alla sua creazione. L'articolo mostra come il diritto nel caso ungherese «costituisca e non solo ordini relazioni politiche e sociali»¹⁴⁸. Sebbene i contributi degli studi che si inseriscono nel quadro della tradizione di «diritto e società» non muovano generalmente dall'analisi del diritto positivo, quanto appena scritto conferma l'importanza di renderlo nel caso ungherese oggetto privilegiato di studio. Se da un lato la democrazia illiberale viene comunicata in Ungheria come concetto nazional-popolare e percepita da parte della popolazione come difesa dal liberismo, dall'altro il diritto diventa strumento per cui «lo Stato tende a coincidere con il governo»¹⁴⁹. La costruzione politica socio-emotiva, fornita dal quadro discorsivo, «fertilizza [...] il terreno su cui le norme trovano

¹⁴² PAP 2017b, 49 [traduzione mia].

¹⁴³ Si veda anche BELLUCCI 2018, 55.

¹⁴⁴ Ho preferito lasciare la parola "audience" inglese, dato che viene utilizzata anche in ambito televisivo, invece che tradurla con quella italiana "pubblico".

¹⁴⁵ Si veda BUZOGÁNI 2017, 1314.

¹⁴⁶ PAP, 2017b, 62 [traduzione mia].

¹⁴⁷ BELLUCCI 2018, 157.

¹⁴⁸ BELLUCCI 2018, 7. Si trae qui ispirazione, sebbene modificandola, dalla frase «law constitutes and orders political and social relationships», contenuta in WHITTINGTON et al. 2008, 12.

¹⁴⁹ BELLUCCI 2018, 158.

radici»¹⁵⁰. Lo prepara per permettere al governo di innestarvi nuove norme. Il presente lavoro mostra infatti come le narrative politiche e il diritto siano stati strumenti fondamentali per la realizzazione dell'inversione illiberale in Ungheria.

Per interpretare tale inversione come avvenuta già prima della pandemia da COVID-19 sembra particolarmente appropriata la tesi di Levitsky e Way, ispirata dal pensiero di Linz, che considera la democrazia illiberale «una nuova forma di regola non democratica»¹⁵¹ e che, in assenza degli elementi essenziali di una democrazia, occorra riferirsi ad «attori»¹⁵² non democratici. In Ungheria si è infatti verificato, già prima della suddetta pandemia, il fenomeno noto in inglese come *democratic backsliding*¹⁵³, il quale implica un'erosione, ad opera dello Stato, delle istituzioni democratiche che costituiscono l'ossatura di una preesistente democrazia.

La gestione dell'emergenza provocata dalla pandemia da COVID-19 ha poi creato i presupposti perché tale fenomeno si acuisse. È stata infatti adottata dal Parlamento ungherese una legge, finalizzata a contrastare la pandemia in corso, la quale ha introdotto norme che, sulla base dello «stato di pericolo»¹⁵⁴ dichiarato dal governo e menzionato dalla Costituzione ungherese, hanno permesso al governo di decidere tramite decreti¹⁵⁵, sospeso le elezioni¹⁵⁶ e previsto una misura che rischia di limitare l'attività dei giornalisti indipendenti; la durata di tali norme non è stata vincolata a date precise, ma solo alla fine dell'emergenza stessa, è quindi stata prevista a tempo indeterminato. Il Parlamento ungherese ha successivamente adottato una legge che richiede al governo di terminare lo «stato» in questione e prevede la revoca dei poteri straordinari concessigli tramite la legge finalizzata a proteggere dal coronavirus. Ha tuttavia previsto un eventuale altro stato di emergenza, cioè uno «stato di crisi sanitaria»¹⁵⁷, che può essere dichiarato dal governo in maniera unilaterale per la durata di sei mesi, rinnovabile dallo stesso per decreto e che permette di escludere dall'attività normativa il Parlamento, in quanto autorizza appunto il governo alla sospensione delle leggi esistenti e di diritti fondamentali, e a decidere tramite decreti.

Era già stata evidenziata la preoccupazione per cui anche a seguito della revoca al governo dei poteri legati all'emergenza sanitaria, gli oltre 100 decreti adottati a partire dal mese di aprile (o parte di essi), alcuni dei quali non sembrano essere in relazione con la lotta al COVID-19 e che, potremmo aggiungere, confermano la già evidenziata «iper produzione» giuridica che ha caratterizzato l'Ungheria negli ultimi anni, sarebbero rimasti in vigore¹⁵⁸, considerato anche il fatto che le misure emergenziali «relative alla crisi migratoria, introdotte nel 2016, sono ancora in vigore»¹⁵⁹. Sebbene infatti l'articolo 53 della Costituzione ungherese preveda al suo comma 4 che alla fine dello «stato di pericolo»¹⁶⁰ i decreti del governo (adottati durante tale stato) cesseranno di avere effetti, la preoccupazione di molti è che questo non avvenga. A seguito delle norme introdotte nell'ordinamento ungherese dal 17 giugno, è stato osservato che l'intervento legislativo del Parlamento ungherese non intende restaurare il quadro giuridico precedente la pandemia da coronavirus, ma al contrario creare «una base giuridica per l'uso di più nuovi, straordinari e illimitati poteri governativi»¹⁶¹.

¹⁵⁰ Si veda *supra*, nt. 120.

¹⁵¹ Si veda *supra*, nt. 38.

¹⁵² Si veda *supra*, nt. 41.

¹⁵³ Si veda sul tema, anche con riferimento ad una comparazione tra il caso ungherese e quello rumeno, SEDELMEIER 2014.

¹⁵⁴ Si veda *supra*, nt. 103 e nt. 104.

¹⁵⁵ Si veda *supra*, nt. 108.

¹⁵⁶ Si veda *supra*, nt. 107.

¹⁵⁷ Si veda *supra*, nt. 116.

¹⁵⁸ Si veda WALKER 2020c.

¹⁵⁹ WALKER, RANKIN 2020a [traduzione mia].

¹⁶⁰ Si veda *supra*, nt. 103 e nt. 104.

¹⁶¹ Si tratta di un'analisi dell'Eötvös Károly Intézet (Eötvös Károly Institute), creato nel 2003 dalla Soros Founda-

Possiamo in effetti in sintesi affermare che, oltre ad essere servito per realizzare in Ungheria l'inversione illiberale su descritta, il diritto è stato utilizzato durante la pandemia da COVID-19 per rafforzarla. Esso dunque ha "blindato" non solo la realizzazione di tale inversione illiberale, ma anche il suo rafforzamento. Ha cioè impedito, sia prima che poi, che le modifiche realizzate durante un determinato momento storico fossero di fatto reversibili.

Se la pandemia ha causato in tutto il mondo una temporanea concentrazione di poteri nelle mani di pochi, in Ungheria essa ha trovato un potere politico già estremamente accentrato anche da un punto di vista formale e ha costituito l'*élément déclencheur* per far assurgere l'eccezionalità legata al momento a situazione potenzialmente perenne.

Se è vero che sarebbe banale pensare che le tendenze illiberali di un ordinamento possano essere automaticamente "esportate" in altri ordinamenti e che le forze illiberali presenti in un Paese possano automaticamente applicare gli strumenti utilizzati da quelle di un altro Paese, è anche vero però che la realtà ungherese può essere un'occasione per riflettere sulla "tenuta" e la "resilienza" delle democrazie contemporanee di fronte alle pandemie, le quali, secondo le previsioni degli scienziati, non saranno purtroppo rare nel nostro futuro. Anche se l'Ungheria costituisce un caso peculiare, essa non è l'unico Paese dell'Europa "non occidentale" ad avere emanato misure particolarmente limitatrici delle libertà fondamentali durante la pandemia¹⁶² e comunque, quasi tutti i paesi del mondo hanno dovuto limitare durante la stessa tali libertà, sebbene l'abbiano fatto per periodi di tempo definiti. Se è vero che le caratteristiche proprie di uno Stato democratico erano in Ungheria minate già prima della pandemia da COVID-19, l'analisi del caso ungherese ci fornisce tuttavia elementi per riflettere sull'importanza di mantenere il più possibile "in buon ordine" le nostre democrazie in tempi cosiddetti "normali" o "non eccezionali" perché nessuno, durante eventi tragici come quello che stiamo vivendo, approfitti delle loro debolezze per renderle irriconoscibili, per evitare quindi ciò che durante la pandemia in corso è stata indicata come «un'autocrazia da coronavirus (*a coronavirus autocracy*)»¹⁶³. Questa riflessione non sarà utile solo per paesi che come l'Italia hanno conosciuto regimi autoritari, ma anche per paesi che sono nati facendo della democrazia la loro culla, perché possano creare le condizioni per l'esistenza di "democrazie resilienti", capaci cioè di riesperire le libertà fondamentali dopo un periodo di emergenza in cui esse sono state limitate da esigenze di tutela della salute pubblica.

tion, riportata dal New York Times. NOVAK 2020 [traduzione mia].

¹⁶² Si veda ad esempio PORNISCHLEGEL 2020.

¹⁶³ KELEMEN 2020 [traduzione mia].

Riferimenti bibliografici

- BÁNKUTI M., HALMAI G., SCHEPPELE K.L. 2012. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, in «Journal of Democracy», 23, 3, 2012, 138 ss.
- BÁNKUTI M., HALMAI G., SCHEPPELE K.L. 2013. *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in TÓTH G.A. (ed.), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Central European University Press, 236 ss.
- BÁNKUTI M., HALMAI G., SCHEPPELE K.L. 2015. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, in KRASZTEV P., VAN TIL J. (eds.), *The Hungarian Patient*, Central European University Press, 2015, 37 ss.
- BELLUCCI L. 2013. *Media, diritto e diversità culturale nell'Unione europea tra mito e realtà*, ETS.
- BELLUCCI L. 2018. *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and Politics*, Giuffrè.
- BOBBIO N. 1985. *Liberalismo e democrazia*, Franco Angeli.
- BOKROS L., KAJDI J., KERÉK-BÁRCZY S. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012a. *The Unconstitutional Activities of the Hungarian Government and the Ruling Parties*, documento basato sulla petizione di FRI rivolta alla Corte costituzionale, del 15 dicembre 2011, Budapest, 1° febbraio 2012, 1 ss. Disponibile in: http://www.szri.hu/documents/The_unconstitutional_Orban_government.pdf (consultato il 26 febbraio 2021).
- BOKROS L., KAJDI J., KERÉK-BÁRCZY S. (FREEDOM AND REFORM INSTITUTE-FRI) 2012b. *Why Is it True That the Present Government Has Seriously Damaged Democracy in Hungary?*, documento preparato per la petizione di FRI rivolta alla Corte costituzionale ungherese, del 15 dicembre 2011, Brussels, 1° febbraio 2012, 1 ss. Disponibile in: http://www.szri.hu/documents/State_of_Democracy_in_Hungary_in_2012.pdf (consultato il 26 febbraio 2021).
- BOZÓKI A. 2015. *Broken Democracy, Predatory State and National Populism*, in KRASZTEV P., VAN TIL J. (eds.), *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy*, Central European University Press, 3 ss.
- BUZOGÁNI A. 2017. *Illiberal Democracy in Hungary: Authoritarian Diffusion or Domestic Causation?*, in «Democratization», 24, 7, 2017, p. 1307 ss.
- CSILLAG T., SZELÉNYI I. 2015. *Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neo-Conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-Communist Europe*, in «Intersections. East European Journal of Society and Politics», 1, 1, 2015, 18 ss.
- DI GREGORIO A. 2019. *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in «Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)», 2, 2019, 1 ss.
- ÉDITORIAL DU "MONDE" 2020. *Viktor Orban à l'ombre du coronavirus*, in «Le Monde», 1° aprile 2020. Disponibile in: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/01/viktor-orban-a-l-ombre-du-coronavirus_6035162_3232.html (consultato il 26 febbraio 2021).
- GÁRDOS-OROSZ F. 2012. *The Hungarian Constitutional Court in Transition-from Actio Popularis to Constitutional Complaint*, in «Acta Juridica Hungarica», 53, 4, 2012, 302 ss.
- HAJNAL G. 2016. *Illiberal or Simply Unorthodox? Public Administration Education in Hungary: A Comparative Perspective*, in «Teaching Public Administration», 34, 2, 2016, 206 ss.
- HARASZTI M. 2011. *Hungary's Media Law Package. A Note by Miklos Haraszti, Former OSCE Representative on Freedom of the Media*, in «statewatch», 16 gennaio 2011. Disponibile in: www.statewatch.org/news/2011/jan/hungary-haraszti-media-law-package.pdf (consultato il 26 febbraio 2021).

- INNESS A. 2015. *Hungary's Illiberal Democracy*, in «Current History», 114, 770, 2015, 95 ss.
- KELEMEN K. 2011. *Hungary: The New Constitutional Court Act*, in «Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa», 15 dicembre 2011. Disponibile in: <https://www.diritticomparati.it/2011/12/hungary-the-new-constitutional-court-act.html> (consultato il 26 febbraio 2021).
- KELEMEN K. 2012. *Hungary: The Constitutional Court Annulled Some Provisions of the Media Laws*, in «Diritti comparati. Comparare i diritti fondamentali in Europa», 9 gennaio 2012. Disponibile in: <https://www.diritticomparati.it/hungary-the-constitutional-court-annulled-some-provisions-of-the-media-laws/> (consultato il 26 febbraio 2021), pubblicato anche in «media LAWS. Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective», 16 gennaio 2012. Disponibile in: www.medialaws.eu/hungary-the-constitutional-court-annulled-some-provisions-of-the-media-laws/ (consultato il 26 febbraio 2021).
- KELEMEN R.D. 2020. *Hungary Just Became a Coronavirus Autocracy*, in «The Washington Post», 2 aprile 2020. Disponibile in: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/04/02/hungary-just-became-coronavirus-autocracy/> (consultato il 26 febbraio 2021).
- KOLTAY A. 2012. *Hungary's new Media Regulations and the Constitutional Court*, in «hunmedialaw.org», 1 ss. Disponibile in: http://hunmedialaw.org/dokumentum/306/Hun_media_law_JML_article_Koltay.pdf (consultato il 26 febbraio 2021) e https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2154545 (consultato il 26 febbraio 2021).
- KORNAI J. 2015a. *Hungary's U-Turn*, in «Capitalism and Society», 10, 1, 2015, 1 ss.
- KORNAI J. 2015b. *Hungary's U-Turn*, in «Society and Economy», 37, 3, 2015b, 279 ss.
- LEVITSKY S., WAY L. 2002. *Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, in «Journal of Democracy», 13, 2, 2002, 51 ss. Disponibile in: <http://muse.jhu.edu/article/17196> (consultato il 26 febbraio 2021).
- LINZ J.J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner.
- MATHER L. 2008. *Law and Society*, in WHITTINGTON K.E., KELEMEN R.D., CALDEIRA G.A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, 681 ss.
- MTI 2013. *Hungary to Withdraw Option to Transfer Cases to Another Court to Avoid "Attack" on the Judiciary*, in «Politics.hu», 7 giugno 2013. Precedentemente disponibile in: www.politics.hu/20130607/hungary-to-withdraw-option-to-transfer-cases-to-another-court-to-avoid-attacks-on-judiciary/ (consultato il 30 settembre 2017, non più disponibile).
- NADER L. 1969. *Introduction*, in ID., *Law in Culture and Society*, Aldine, 1 ss.
- NOVAK B. 2020. *Hungary Moves to End Rule by Decree, but Orban's Powers May Stay*, in «The New York Times», 16 giugno 2020. Disponibile in <https://www.nytimes.com/2020/06/16/world/europe/hungary-coronavirus-orban.html> (consultato il 26 febbraio 2021).
- OST D. (senza titolo per il contributo specifico) 2017. *The Rise of Illiberalism in Europe. A Discussion of Péter Krastztev and Joan Van Til's The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy*, in «Review Symposium», 17, 2, 2017, 551 s.
- PAP A.L. 2017a. *Constitutional Identity? The Hungarian Model of Illiberal Democracy*, in FISH M.S., GILL G., PETROVIC M. (eds.), *A Quarter Century of Post-Communism Assessed*, Palgrave Macmillan, 161 ss.
- PAP A.L. 2017b. *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*, Taylor & Francis.
- PORNSCHLEGEL S. 2020. *Don't Sacrifice Democracy on the Altar of Public Health*, in «European Policy Centre», 3 aprile 2020. Disponibile in: <https://www.epc.eu/en/Publications/Dont-sacrifice-democracy-3135a8> (consultato il 26 febbraio 2021).

- RÁCZ A., *Multi-Vectorialism Failing? The Russia-Policy of the Orbán Government*, in «Russkii Vopros», 1, 2015. Disponibile in: http://www.russkiivopros.com/ruskii_vopros.php?page=one&id=619&kat=7&csl=69 (consultato il 26 febbraio 2021).
- RITTER D., PANEGYRES J. 2014. *Shrinking Democracy with Law*, in «Alternative Law Journal», 39, 4, 2014, 212.
- SCHEPPELE K.L. 2012a. *The Unconstitutional Constitution*, in KRUGMAN P., *The Conscience of a Liberal*, in «The New York Times», 2 gennaio 2012. Disponibile in: <https://krugman.blogs.nytimes.com/2012/01/02/the-unconstitutional-constitution/> (consultato il 26 febbraio 2021).
- SCHEPPELE K.L. 2012b. *Hungary, Misunderstood?*, in KRUGMAN P., *The Conscience of a Liberal*, in «The New York Times», 21 gennaio 2012. Disponibile in: <https://krugman.blogs.nytimes.com/2012/01/21/hungary-misunderstood/> (consultato il 26 febbraio 2021).
- SCHEPPELE K.L. 2013a. *Constitutional Revenge*, in KRUGMAN P., *The Conscience of a Liberal*, in «The New York Times», 1° marzo 2013. Disponibile in: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/01/guest-post-constitutional-revenge/> (consultato il 26 febbraio 2021).
- SCHEPPELE K.L. 2013b. *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, in «Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions», 26, 4, 2013, 559 ss.
- SCHEPPELE K.L. 2015. *The Trajectory of Democracy – Why Hungary Matters: Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe: March 19, 2013*, US Government Publishing Office.
- SEDELMEIER U. 2014. *Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession*, in «Journal of Common Market Studies», 52, 1, 105 ss.
- SHAPIRO M. 2008. *Law and Politics: The Problem of Boundaries*, in WHITTINGTON K.E., KELEMEN R.D., CALDEIRA G.A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, 767 ss.
- SZIKRA D. 2014. *Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014*, in «Journal of European Social Policy», 24, 5, 2014, 486 ss.
- THORP N. 2020. *Coronavirus: Hungary Votes to end Viktor Orban Emergency Powers*, in «BBC News», 16 giugno 2020. Disponibile in: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53062177> (consultato il 26 febbraio 2021).
- WALKER S. 2019. *Budapest's New Mayor: My Win Proves There's More to Hungary than Orbán*, in «The Guardian», 17 ottobre 2019. Disponibile in: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/17/gergely-karacsony-mayor-budapest-eu-hungary-liberal-viktor-orban> (consultato il 26 febbraio 2021).
- WALKER S. 2020a. *Viktor Orbán Ditches Mayor Plan Amid Claims of Coronavirus Power Grab*, in «The Guardian», 1° aprile 2020. Disponibile in: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/viktor-orban-ditches-mayor-plan-amid-claims-of-coronavirus-power-grab> (consultato il 26 febbraio 2021).
- WALKER S. 2020b. *Hungarian Journalists Fear Coronavirus Law May be Used to Jail Them*, in «The Guardian», 3 aprile 2020. Disponibile in: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/03/hungarian-journalists-fear-coronavirus-law-may-be-used-to-jail-them> (consultato il 26 febbraio 2021).
- WALKER S. 2020c. *Hungarian Government to End Orbán's Rule-by-Decree Legislation*, in «The Guardian», 26 maggio 2020. Disponibile in: <https://www.theguardian.com/world/2020/>

[may/26/hungarian-government-to-end-orbans-rule-by-decree-legislation-emergency-coronavirus?CMP=Share_iOSApp_Other](#) (consultato il 26 febbraio 2021).

WALKER S., RANKIN J. 2020a. *Hungary Passes Law That Will Let Orbán Rule by Decree*, in «The Guardian», 30 marzo 2020. Disponibile in <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/30/hungary-jail-for-coronavirus-misinformation-viktor-orban> (consultato il 26 febbraio 2021).

WALKER S., RANKIN J. 2020b. *Hungary's Coronavirus Laws Prompt New Showdown with Brussels*, in «The Guardian», 13 maggio 2020. Disponibile in: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/13/hungary-viktor-orban-coronavirus-laws-prompt-new-showdown-with-brussels> (consultato il 26 febbraio 2021).

WHITTINGTON K.E., KELEMEN R.D., CALDEIRA G.A. (eds.) 2008. *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press.

ZAKARIA F. 1997. *The Rise of Illiberal Democracy*, in «Foreign Affairs», 76, 6, 1997, 22 ss.

ZAKARIA F. 2004 [2003]. *The Future of Freedom. Illiberal Democracies at Home and Abroad*, W.W. Norton & Company.

ZELDIN W. 2013. *Hungary: Constitutional Amendments Adopted*, in «Library of Congress. Global Legal Monitor», 19 marzo 2013. Disponibile in: www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403520_text (consultato il 26 febbraio 2021).