

L'ingegneria elettorale illiberale alla luce degli standard internazionali ed europei*

Arianna Angeli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione della legislazione elettorale ungherese nel processo di transizione e consolidamento democratico. – 3. La legge cardinale CCIII del 2011 «Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale» ed il progressivo perfezionamento dell'ingegneria elettorale orbániana. – 3.1. La riforma della legislazione elettorale del 15 dicembre 2020. – 3.2. Il parere congiunto della Commissione di Venezia/ODIHR n. 1040/2021 del 18 ottobre 2021. – 4. Le elezioni parlamentari del 3 aprile 2022. – 4.1 La Relazione finale della Missione di osservazione elettorale internazionale OSCE-ODIHR del 29 luglio 2022. – 5. Le ragioni del fallimento dell'ipotesi di “*regime change*” ed il rafforzamento del regime orbániano nel contesto dell'emergenza legata al conflitto in Ucraina.

1. Premessa

Il 3 aprile 2022 in Ungheria si sono tenute le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (*Országgyűlés*), ovvero il parlamento monocamerale. La coalizione formata dal partito nazional-conservatore Fidesz-Alleanza civica ungherese e dal piccolo partito cristiano-democratico popolare KDNP ha riportato una nuova grande vittoria elettorale, ottenendo il 54,13% dei voti nelle circoscrizioni uninominali e il 52,52% nel voto di lista, che corrispondono a 135 su 199 seggi, con un'affluenza alle urne del 70,21% degli aventi diritto. Si tratta del quarto successo consecutivo alle elezioni politiche per la coalizione Fidesz-KDNP¹, che

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Il Fidesz, in coalizione con il Partito piccoli proprietari, lavoratori agricoli e partito civico (*Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt, FKgP*) e dal Forum democratico ungherese (*Magyar Demokrata Fórum, MDF*), aveva vinto per la prima volta le elezioni legislative del 10 e 24 maggio 1998 e governato il paese dal 1998 al 2002 con la maggioranza semplice dei seggi. Successivamente, la coalizione formata dal Fidesz-KDNP ha riportato quattro grandi vittorie elettorali consecutive: alle elezioni legislative dell'11 e 25 aprile 2010 (ottenendo il 52,7% dei voti e il 68,1% dei seggi); alle elezioni del 6 aprile 2014 (con il 44,9% dei voti e il 66,8% dei seggi); alle elezioni dell'8 aprile 2018 (con il 49,3% dei voti e

governa il paese dal 2010 con una maggioranza qualificata dei due terzi nell'Assemblea nazionale, ovvero una maggioranza "costituzionale", che ha consentito alla coalizione di modificare la precedente Costituzione (12 volte tra il 2010 e il 2011), e di adottare e successivamente modificare (ben 10 volte tra il 2011 e il 2022) la nuova Legge fondamentale².

Dopo i positivi risultati ottenuti alle elezioni amministrative nel 2019³, la volontà delle forze politiche di opposizione di presentarsi insieme alle elezioni del 2022, con la coalizione "Uniti per l'Ungheria", e la capacità di individuare un candidato unico, Péter Márki-Zay⁴, sul quale fare convergere il consenso del proprio elettorato, aveva lasciato sperare che una alternanza delle forze politiche alla guida del paese fosse possibile⁵. Ciò ha stimolato un interessante dibattito dottrinale e portato gli studiosi a considerare la possibilità di un cambio di regime nel paese⁶, che dal 2010 – ovvero dalle prime elezioni politiche nelle quali la coalizione Fidesz-KDNP ha ottenuto la maggioranza costituzionale nell'Assemblea nazionale – ha sperimentato una grave "regressione democratica"⁷, ovvero un progressivo

il 66,8% dei seggi), e infine alle elezioni del 3 aprile 2022. *Országgyűlési választások* [Elezioni parlamentari], in www.valasztas.hu.

² Salvo una parentesi tra il 2015 e il 2018: a seguito delle elezioni suppletive indette nel 2015 per ricoprire due seggi resisi vacanti nell'Assemblea nazionale, la coalizione Fidesz-KDNP ha perso temporaneamente la maggioranza costituzionale, che ha riconquistato solo alle elezioni politiche del 2018. A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo "malato" in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, p. 355.

³ V. Karzai – J. Mécs, *Local Elections in Hungary: the Results in Context*, in *VerfBlog*, 14.10.2019.

⁴ C. Preiner, *Ungheria. È Péter Márki-Zay l'anti-Orbán. Come si arriva alla scelta del candidato unico delle opposizioni*, in *Osservatorio NAD*, 1.11.2021.

⁵ C. Preiner, *NAD exclusive interview with Péter Márki-Zay / Intervista esclusiva di NAD a Péter Márki-Zay*, in *Osservatorio NAD*, 07.12.2021.

⁶ Cfr. A. Arato – A. Sajó, *Restoring Constitutionalism*, in *VerfBlog*, 11.11.2021; S. Benvenuti, *Ungheria: la prospettiva del conflitto costituzionale si affaccia dopo le primarie di coalizione, il cui esito mette in seria difficoltà la maggioranza Fidesz in vista delle vicine elezioni parlamentari*, in *Noms. Le attualità nel diritto*, 2021, p. 1-14; A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2022, p. 49-61.

⁷ M. Bánkuti – G. Halmai – K.L. Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, in *Journal of Democracy*, 2012, p. 138-146; S. Haggard – R. Kaufman, *The Anatomy of Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, 2021, p. 27-41; T. Thisell, *Orbán's Election Victory Sheds New Light on the 'Copenhagen Dilemma'*, in *Int. IDEA Blog*, 09.05.2022.

“deterioramento della qualità della democrazia”⁸. La nuova Legge fondamentale è essa stessa espressione dell'involuzione costituzionale, non solo per i contenuti conservatori, ma anche per le modalità di approvazione poco partecipate. Il disegno riformatore di Orbán – che è arrivato a teorizzare la democrazia “illiberale”⁹ –, per la costituzione di una società “nazionalista, omogenea e autoreferenziale”¹⁰ ha seguito uno schema piuttosto semplice, ma che si è rivelato particolarmente efficace. La degenerazione costituzionale ha avuto inizio con la neutralizzazione della Corte costituzionale, l'assoggettamento delle corti ordinarie e della procura, la riforma della legislazione elettorale ed ha condotto alla limitazione di una serie di libertà fondamentali e dei diritti delle minoranze¹¹. Tale processo sembrerebbe avere segnato l'inizio di una vera e propria transizione ad un sistema “ibrido”, che non può essere propriamente definito come democratico e che presenta al contempo elementi propri di un sistema autocratico¹². Ciò che emerge con riferimento al caso ungherese non è solo

⁸ A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *NAD*, 2019.

⁹ A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2019; G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCEonline*, 2020; G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCEonline*, 2020; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e costituzionalismo*, in *DPCEonline*, 2020; A. Sajó – R. Uitz – S. Holmes (Eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism*, London-New York, 2021; T. Drinóczi – A. Bień-Kacala, *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism*, London-New York, 2022.

¹⁰ A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, cit., pp. 368-369, 377.

¹¹ G.F. Ferrarì, *La Costituzione dell'Ungheria*, in M. Ganino, *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, 2013; V. Lubello, *Ungheria. Flusso di modifiche alla Legge fondamentale*, in *DPCEonline*, 2017; G. Halmi, *National(ist) Constitutional Identity? Hungary's Road to Abuse Constitutional Pluralism*, Florence, 2017; G. Halmi, *The Hungarian national (ist) constitutional identity*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 151-154; A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in *DPCEonline*, 2019; F. Fabbrini, A. Sajó, *The dangers of constitutional identity*, in *European Law Journal*, 2019, p. 457-473. G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *DPCEonline*, 2019; S. Penasa, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale “bicefalo” di derivazione “democratico-illiberale”*, in *DPCEonline*, 2021.

¹² R. Frankenberger – P. Graf, *Elections, Democratic Regression and Transitions to Autocracy: Lessons from Russia and Venezuela*, in G. Erdmann – M. Kneuer (Eds.), *Regression of Democracy?*, Wiesbaden, 2011, p. 201; A. Di Gregorio, *Regressioni costituzionali e corti apicali: i casi di Venezuela, Turchia, Russia, Ungheria e Polonia*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, p. 10-11; A. Di Gregorio – J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, cit., p. 54.

la violazione della *rule of law*, ma anche di democrazia e diritti umani e delle minoranze, ovvero di tutti i criteri di adesione all'Unione europea, i c.d. “criteri di Copenaghen”, recepiti nell'art. 2, TUE. Nella relazione del 15 settembre 2022 – ovvero un documento non vincolante, ma dal grande valore simbolico – il Parlamento europeo, di fronte all'inerzia della Commissione e del Consiglio, ha condannato «i tentativi deliberati e sistematici del governo ungherese volti a minare i valori europei», e definito l'Ungheria un “regime ibrido di autocrazia elettorale”, ovvero un sistema costituzionale in cui si svolgono le elezioni ma manca il rispetto di norme e standard democratici¹³.

Una combinazione di fattori ha contribuito a determinare il risultato di queste ultime elezioni, che costituiscono una nuova grande vittoria per la coalizione guidata da Orbán, difficilmente preconizzabile, almeno in questa misura¹⁴. La guerra di aggressione avviata dalla Federazione di Russia contro l'Ucraina sembra avere prodotto conseguenze impreviste sul voto e più in generale sul sistema politico ungherese. Di fronte alla minaccia di un coinvolgimento diretto nel conflitto, la popolazione pare avere appoggiato la scelta del governo di mantenere una posizione neutrale¹⁵. Al contempo, una legislazione elettorale – più volte riformata nel corso degli anni – particolarmente favorevole alla coalizione Fidesz-KDNP ha contribuito in maniera determinante al più grande successo elettorale di un partito dalla transizione alla democrazia dell'Ungheria del 1989.

Nel presente contributo si cercherà dunque di comprendere come, in un contesto internazionale complesso, la legislazione elettorale – ed in particolare gli emendamenti alla legge elettorale approvati il 15 dicembre 2020, oggetto del parere congiunto n. 1040/2021 della Commissione per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE¹⁶ – possa avere

¹³ *MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy*, in www.europarl.europa.eu.

¹⁴ Nei sondaggi degli ultimi mesi del 2021 si prevedeva un testa a testa tra la coalizione Fidesz-KDNP e Uniti per l'Ungheria. All'inizio del 2022 la coalizione Fidesz-KDNP ha progressivamente incrementato il proprio vantaggio. *Hungary – 2022 general election*, in politico.eu, consultato il 17.06.2022. Cfr. C. Preiner, *Elezioni ungheresi. I numeri del trionfo di Viktor Orbán*, in *OsservatorioNAD*, 12.04.2022; S. Benvenuti, “Abbiamo ottenuto una vittoria tale che può essere vista dalla luna – e certamente lo è da Bruxelles”. Orbán celebra l'exploit elettorale di Fidesz mentre una parte dell'opposizione si avvia verso l'Aventino, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2022, p. 1.

¹⁵ J. Pawlak – K. Than, *Orban scores crushing victory as Ukraine nur solidifies support*, in *Reuters*, 04.04.2022.

¹⁶ Hungary – Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the 2020 amendments to electoral legislation, in coe.int.

contribuito a determinare i risultati delle elezioni, divenendo un ostacolo insormontabile per le opposizioni, e se possa essere considerata conforme agli standard internazionali.

2. L'evoluzione della legislazione elettorale ungherese nel processo di transizione e consolidamento democratico

Nel contesto della transizione dal modello socialista alla democrazia liberal-democratica, in Ungheria venne introdotto un sistema elettorale "misto" – come si vedrà – estremamente complesso, frutto del compromesso tra il Partito socialista operaio e le forze dell'opposizione democratica. Non si trattava di una assoluta novità per il paese, che aveva sperimentato una parziale combinazione tra una formula proporzionale ed una maggioritaria nel periodo tra le due guerre¹⁷.

Nel 1989, la scelta di una formula elettorale mista per l'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale, ossia il parlamento monocamerale ungherese, che conciliava esigenze di rappresentatività e di governabilità, fu resa possibile dalle particolari condizioni che caratterizzavano il paese. Infatti, la transizione in Ungheria ebbe inizio in un contesto politico di tolleranza e progressiva liberalizzazione, e fu pacifica, contrattata e graduale. Ancora prima degli accordi della tavola rotonda, il partito al potere, animato da correnti riformiste, aveva manifestato un atteggiamento "progressista".

¹⁷ Tra il 1922 e il 1938, per le elezioni dei membri del parlamento, il territorio venne diviso in circoscrizioni elettorali urbane (plurinomiali) e rurali (uninomiali). Nelle circoscrizioni urbane (originariamente solo a Budapest e dal 1922 anche nelle principali città del paese) gli elettori votavano per le liste di partito, mentre nelle circoscrizioni rurali i rappresentanti del parlamento erano eletti con sistema maggioritario. Le elezioni erano competitive, ma il suffragio era ristretto ed il voto era segreto solo nelle circoscrizioni urbane e in poche circoscrizioni rurali. Il numero delle circoscrizioni venne modificato più volte nel corso degli anni. F. Grotz – L. Hubai, *Hungary*, in D. Nohlen – P. Stover, *Elections in Europe. A data handbook*, Baden-Baden, 2010, p. 873-946). Nel 1939, nelle circoscrizioni rurali venne introdotto un sistema misto, che consentiva agli elettori di esprimere il proprio voto in due schede elettorali, una per la propria circoscrizione uninominale e l'altra per le liste territoriali, mentre a Budapest e nelle altre sette principali città del paese, come in passato, gli elettori votavano in un'unica scheda elettorale per le liste di partito. J.W. Schiemann, *Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary's Mixed-Member System*, in M. Soberg Shugart – M.P. Wattenberg (Eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, 2003, p. 233-234.

Già nei primi anni sessanta del Novecento – a seguito della brutale repressione delle proteste degli studenti di Budapest contro il governo e il controllo dell'Unione sovietica sul paese, e dell'insurrezione cruenta che ne seguì, nel 1956 –, aveva avuto inizio una fase di lento e moderato rinnovamento sotto la guida del Primo segretario del Partito socialista operaio János Kádár, il quale al contempo era stato in grado di evitare un nuovo intervento dell'Unione sovietica. Oltre alle riforme in ambito economico del 1968, che portarono alla parziale reintroduzione dell'autonomia di impresa e dell'iniziativa privata in alcuni settori, in ambito politico con l'approvazione della legge elettorale del 1966 e successivamente del testo unico sulle elezioni del 1970 venne ammessa la possibilità di candidature plurime nei collegi uninominali, anche se in un sistema non competitivo. Successivamente, con le riforme del 1983 la presenza di più candidati divenne obbligatoria e venne introdotta una lista nazionale bloccata per il 10% dei seggi¹⁸.

In questo contesto, e dunque molto prima dell'inizio della transizione, nacquero le prime organizzazioni al di fuori del partito-Stato, tra le quali il Forum democratico ungherese (un raggruppamento composito di forze di ispirazione di centro-destra, nazionalista, nel quale confluivano però anche i cristiano-democratici, i liberali e i socialdemocratici, che fu il principale movimento politico del paese fino al 1994), l'Alleanza dei liberi democratici o ALD (partito di intellettuali, con radici urbane, vicino alla classe media e di centro-sinistra) e la sua ala giovanile ovvero la Federazione dei giovani democratici o Fidesz (che divenne, nel 1989, un partito indipendente, anti-socialista, liberale), il Partito cristiano e il Partito dei contadini e vennero ricostituiti il Partito dei piccoli proprietari e quello dei social-democratici. Le nuove forze politiche vennero legalizzate con due leggi approvate l'11 gennaio 1989, ovvero la legge II del 1989 sul diritto di associazione e la legge III del 1989 sul diritto di riunione, con le quali veniva reintrodotta un sistema multipartitico¹⁹.

Con il passaggio da un sistema monopartitico ad un sistema pluripartitico, diveniva necessaria l'approvazione di una nuova legge elettorale. Dopo mesi di trattative tra il 1988 e il 1989, nell'ambito degli

¹⁸ B. Racz – I. Kukorelli, *The 'Second-generation' Post-Communist Elections in Hungary in 1994*, in *Europe-Asia Studies*, 1995, p. 251-279; M. Ganino, *Ungheria*, in P. Biscaretti di Ruffia (con la collaborazione di M. Ganino), *Costituzioni straniere contemporanee 2. Le costituzioni di sette stati di recente ristrutturazione*, Milano, 1996, p. 386-391.

¹⁹ A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Milano, 2012.

incontri della tavola rotonda tra il 10 giugno e il 18 settembre 1989 venne trovata una soluzione di compromesso²⁰.

Sulla base di quanto stabilito negli accordi della tavola rotonda del 18 settembre 1989, vennero approvate sei “leggi cardinali” (*sarkalatos törvények*)²¹. Tra queste, il 18 ottobre 1989 venne approvata la legge XXXI «Che modifica la Costituzione», la quale stabiliva che l’elezione dei membri dell’Assemblea nazionale sarebbe stata disciplinata da una legge separata²². Il 20 ottobre 1989 venne così adottata la legge XXXIV «Sull’elezione dei membri dell’Assemblea nazionale», la quale introduceva un complesso meccanismo elettorale, che avrebbe dovuto costituire una soluzione provvisoria, ma che è stato utilizzato – con poche modifiche – per ben sei elezioni consecutive, dal 1990 fino al 2010 (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010)²³. Infine, con la legge XL del 1990 «Che modifica la Costituzione della Repubblica d’Ungheria», veniva introdotto un nuovo art. 71, c. 3 che prevedeva che l’adozione delle leggi sull’elezione dei membri dell’Assemblea nazionale richiedesse il voto dei due terzi dei membri del parlamento presenti²⁴. Sebbene la formula elettorale non fosse stata costituzionalizzata, avrebbe potuto essere modificata solo a maggioranza qualificata dei presenti.

La legge XXXIV del 20 ottobre 1989 «Sull’elezione dei membri dell’Assemblea nazionale»²⁵, come detto, introduceva una formula elettorale particolarmente complessa – nelle intenzioni ispirata a quella tedesca – che tentava di combinare elementi maggioritari alla rappresentanza

²⁰ K. Benoit – J.W. Schieman, *Institutional Choice in New Democracies: Bargaining Over Hungary’s 1989 Electoral Law*, in *Journal of Theoretical Politics*, 2001, p. 153-182.

²¹ Si trattava della legge XXXI del 1989 «Che modifica la Costituzione», la legge XXXII del 1989 «Sulla Corte costituzionale», la legge XXXIII del 1989 «Sul funzionamento e il finanziamento dei partiti politici», e appunto la legge XXXIV del 1989 «Sull’elezione dei membri dell’Assemblea nazionale», la legge XXXV del 1989 «Sull’elezione del Presidente della Repubblica» e la legge XXXVI del 1989 «Sul rimedio delle condanne in connessione con la rivolta popolare del 1956».

²² Art. 35, legge XXXI del 1989 che emenda l’art. 71, c. 3 della Costituzione. In archive.org.

²³ J.W. Schieman, *Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary’s Mixed-Member System*, e K. Benoit, *Evaluating Hungary’s Mixed-Member Electoral System*, in M. Soberg Shugart – M.P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, cit.; A. Renwick, *Modelling Multiple Goals: Electoral System Preferences in Hungary in 1989*, in *Europe-Asia Studies*, 2005, p. 995-1019.

²⁴ Art. 45 legge XL del 1990 che modifica l’art. 71, c. 3 della Costituzione, in jogtarhu.

²⁵ In electoralsystemchanges.eu.

proporzionale²⁶. Si trattava di una scelta poco comune tra i paesi dell'Europa centro-orientale – ad eccezione di Albania, Bulgaria, Croazia, Lituania²⁷ – che nel processo di transizione privilegiarono formule proporzionali. Il sistema introdotto in Ungheria era inoltre particolarmente selettivo e pensato per un sistema politico maturo.

Il diritto di voto era riconosciuto a tutti i cittadini ungheresi che avessero compiuto la maggiore età, che risiedevano in Ungheria, non sottoposti a un regime di interdizione legale o a un regime di carcerazione (art. 1). Gli elettori esprimevano il proprio voto in due schede elettorali: una per la quota maggioritaria ed una per quella territoriale. Si prevedeva dunque che 176 seggi su 389 all'Assemblea nazionale fossero assegnati con sistema maggioritario a doppio turno, in collegi uninominali nei quali risultavano eletti i candidati che ottenevano più della metà dei voti “validamente espressi”, a condizione che almeno la metà degli elettori della circoscrizione avesse espresso il proprio voto (artt. 4, 7, c. 1)²⁸. Inoltre, 152 seggi erano attribuiti, sempre con doppio turno²⁹, in 20 circoscrizioni plurinominali, le c.d. “circoscrizioni territoriali” (artt. 4, 8), con soglia di sbarramento al 4%, poi elevata al 5% per i partiti e al 15% per le coalizioni formate da più di 3

²⁶ B. Racz, *Political Pluralisation in Hungary: The 1990 Elections*, in *Soviet Studies*, 1991, 1991, p. 107-136.

²⁷ V. Lubello, *Mixed Electoral Systems as a Political Way Out: a Comparative Perspective*, in *DPCEonline*, 2019, p. 1-8.

²⁸ Nel caso al primo turno l'affluenza alle urne nella circoscrizione uninominale fosse stata inferiore alla metà degli aventi diritto, erano ammessi al secondo turno tutti i candidati che si erano presentati al primo turno e risultava eletto il candidato che otteneva il maggior numero di voti (*plurality*). Al secondo turno, era richiesta un'affluenza alle urne di almeno un quarto degli aventi diritto nella circoscrizione affinché la votazione potesse considerarsi valida. Nel caso, invece, al primo turno l'affluenza alle urne fosse stata superiore alla metà degli aventi diritto nella circoscrizione, ma nessun candidato avesse superato il 50% delle preferenze, si procedeva con il secondo turno, al quale erano ammessi tutti i candidati che al primo turno avevano ottenuto più del 15% dei voti o i candidati che avevano ottenuto il maggior numero di voti e risultava eletto il candidato che otteneva il maggior numero di voti. Era richiesta anche in questo caso un'affluenza alle urne nella circoscrizione di almeno un quarto degli aventi diritto. Nel caso nessun candidato fosse risultato eletto al primo o al secondo turno si sarebbero tenute elezioni suppletive (art. 7).

²⁹ Anche nelle circoscrizioni plurinominali era richiesta un'affluenza alle urne del 50% al primo turno e del 25% al secondo turno affinché la votazione potesse considerarsi valida (art. 8, commi 1 e 2). Nel caso non fosse stato raggiunto il quorum nel secondo turno, il seggio era attribuito alla lista che otteneva i 2/3 dei voti necessari per ottenere un seggio. Qualora una lista territoriale non avesse ottenuto tale numero di voti, il seggio sarebbe stato attribuito con il sistema delle liste nazionali (art. 8, c. 3).

partiti nel 1994³⁰ (artt. 4, 8). Infine, 58 seggi (c.d. seggi di compensazione) erano assegnati con metodo d'Hondt alle liste nazionali (bloccate), in proporzione al *surplus* di voti ottenuti nelle circoscrizioni uninominali e territoriali, che veniva calcolato aggregando a livello nazionale: a) i voti validi ottenuti nelle circoscrizioni uninominali dai partiti i cui candidati non avevano ottenuto il seggio, b) i voti per le liste territoriali che avevano superato la soglia di sbarramento ma non avevano raggiunto il numero di voti necessario per partecipare all'allocazione dei seggi e i voti per le liste che avevano superato "minimo" il numero di voti necessario per ottenere un seggio (art. 9, c. 1)³¹. I voti non utili all'assegnazione dei seggi a causa del mancato raggiungimento dei quorum e i voti ottenuti dalle liste territoriali che non avevano superato la soglia di sbarramento non concorrevano invece alla determinazione del *surplus* di voti (art. 9, c. 2).

La legge XXXIV del 1989 regolamentava con grande dettaglio l'intero processo elettorale, con disposizioni specifiche sulla presentazione dei candidati, delle liste territoriali e nazionali³², la campagna elettorale, le operazioni di voto, gli organi incaricati dell'organizzazione delle elezioni e del controllo delle operazioni di voto (tra i quali i consigli elettorali, le commissioni elettorali delle circoscrizioni territoriali e uninominali e la Commissione elettorale nazionale)³³, la registrazione degli elettori, la pubblicità dei procedimenti elettorali, i ricorsi elettorali e le elezioni suppletive per i collegi uninominali.

³⁰ Legge III del 1994 «Che modifica e integra la legge XXXIV del 1989 sull'elezione dei membri del Parlamento», in mkogy.jogtar.hu.

³¹ B. Racz – I. Kukorelli, *The 'Second-generation' Post-Communist Elections in Hungary in 1994*, cit., p. 254.

³² I candidati nelle circoscrizioni uninominali, che potevano essere presentati dai partiti o presentarsi come indipendenti, dovevano ottenere il sostegno di almeno 750 elettori. Per poter presentare una lista di partito nelle circoscrizioni territoriali i partiti dovevano presentare i propri candidati in almeno un quarto delle circoscrizioni uninominali. Ed infine le liste nazionali potevano essere presentate dai partiti che avevano presentato una lista territoriale in almeno sette circoscrizioni territoriali (art. 5).

³³ Per quanto concerne gli organi incaricati dell'organizzazione e del controllo delle operazioni di voto, i membri dei comitati elettorali erano eletti dalle assemblee territoriali e dai partiti, mentre a livello nazionale i membri della Commissione elettorale nazionale erano eletti dall'Assemblea nazionale e dai partiti. Vi erano inoltre, a livello locale, consigli elettorali formati da cittadini incaricati di assistere i comitati elettorali nello svolgimento delle proprie funzioni (capitolo IV). Nel caso si fossero verificati abusi o irregolarità, era possibile per i cittadini, i candidati e i partiti presentare un ricorso alla commissione elettorale territoriale, o di fronte ad una decisione di rigetto della commissione, al tribunale competente (capitolo X).

Il sistema per la presentazione dei candidati, in particolare, era pensato per consentire ai leader delle principali forze politiche del paese di ottenere un seggio: era infatti possibile candidare una stessa persona contemporaneamente in una circoscrizione uninominale, in una lista territoriale e indicarla in quella nazionale (per la quale gli elettori non votavano direttamente). Nel caso, dunque, un candidato non avesse ottenuto la maggioranza dei voti in una circoscrizione uninominale, poteva essere eletto in una lista territoriale o in quella nazionale³⁴.

Il sistema elettorale introdotto con la legge XXXIV del 1989, nel contesto del passaggio da un sistema monopartitico ad un sistema pluripartitico, consentì il regolare svolgimento delle prime elezioni competitive nel paese dopo oltre quarant'anni di regime monopartitico. La formula mista riuscì ad assicurare adeguate garanzie di rappresentatività al sistema, ma anche a prevenire l'eccessiva frammentazione dei partiti. Si assicurava inoltre un particolare vantaggio in termini di seggi al partito che otteneva il maggior numero di voti (definito per questo *come top-heavy reward mechanism*)³⁵. Ne risultò un sistema particolarmente stabile, nel quale non si sono mai tenute elezioni anticipate. La particolare complessità della formula elettorale però rendeva di fatto impossibile per l'elettore comprendere quale candidato avrebbe ottenuto il seggio.

Il sistema elettorale – che venne applicato fino alle elezioni del 2010 – venne solo in parte riformato negli anni successivi, con l'introduzione di specifiche disposizioni che chiarivano alcuni aspetti procedurali disciplinati in maniera vaga dalla legge XXXIV del 1989.

³⁴ B. Racz, *Political Pluralisation in Hungary*, cit., p. 108.

³⁵ Mentre alle elezioni parlamentari del 1990 e del 1994 il primo partito ottenne un bonus del 20% in termini di seggi, nelle successive elezioni l'effetto distorsivo della formula elettorale fu più contenuto: alle elezioni del 1990, il primo partito, il Forum democratico, con il 24,7% dei voti ottenne il 42,74% dei seggi. Alle elezioni del 1994, il Partito socialista ungherese con il 32,99% dei voti ottenne il 54,14% dei seggi. Alle elezioni del 1998, il Fidesz ottenne il 29,48% dei voti e il 38,34% dei seggi. G. Török, *The political system of Hungary*, in W. Gizicki (Ed.), *Political Systems of Visegrad Group Countries*, Trnava-Lublin, 2012, p. 58; V. Lubello, *Mixed Electoral Systems as a Political Way Out: a Comparative Perspective*, cit., p. 1-8.

3. La legge cardinale CCIII del 2011 «Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale» ed il progressivo perfezionamento dell'ingegneria elettorale orbániana

In Ungheria, il processo di transizione ha condotto all'instaurazione di un regime genuinamente democratico, “certificato” dal completamento dall'adesione all'Unione europea. Dopo oltre vent'anni dall'inizio della transizione, tuttavia, il paese ha sperimentato una repentina inversione di tendenza e si è assistito ad una progressiva degenerazione delle conquiste democratiche³⁶.

A seguito della vittoria alle elezioni parlamentari del 2010 della coalizione Fidesz-KDNP – dopo una prima esperienza alla guida del governo ungherese per Orbán tra il 1998 e il 2002, nella quale però la coalizione guidata dal Fidesz aveva ottenuto solo la maggioranza semplice dei seggi³⁷ – sono state avviate un insieme di riforme che hanno “deformato” l'intero ordinamento costituzionale. Il 18 aprile 2011 il parlamento ungherese ha approvato una nuova Legge fondamentale, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012, la quale però – come la precedente Costituzione – non contiene disposizioni specifiche in materia elettorale, la cui disciplina è demandata alla legge cardinale. A differenza delle leggi di revisione costituzionale che richiedono la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti dell'Assemblea nazionale, le leggi cardinali sono «atti del Parlamento la cui adozione e modifica richiede il voto favorevole dei due terzi dei membri del Parlamento presenti» (art. T, c. 4). Si tratta di una fonte alla quale la Legge fondamentale rimanda frequentemente (più di cinquanta volte) anche in materie che richiederebbero flessibilità, e per questo particolarmente criticata dalla dottrina³⁸.

All'art. XXIII della Legge fondamentale compare unicamente un riferimento al diritto di voto attivo e passivo. Si stabilisce innanzitutto che ciascun cittadino ungherese adulto ha il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni dei rappresentanti dell'Assemblea nazionale, dell'autogoverno locale, dei sindaci e dei rappresentanti del Parlamento europeo, mentre ai

³⁶ A. Visegrády, *Transition to Democracy in Central and Eastern Europe: Experiences of a Model Country – Hungary*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, 1992, p. 1-22.

³⁷ Si ricorda che la coalizione che sosteneva il primo governo Orbán era formata oltre che dal Fidesz, dal Partito piccoli proprietari, lavoratori agricoli e partito civico (*Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt, FKGP*) e dal Forum democratico ungherese (*Magyar Demokrata Fórum, MDF*).

³⁸ G.F. Ferrari, *La Costituzione dell'Ungheria*, cit., p. 392. Cfr. A. von Bogdandy, LD. Spieker, *How to set aside Hungarian Cardinal Laws*, in *VerfBlog*, 18.03.2022.

cittadini degli altri paesi dell'Unione che risiedono in Ungheria – nel rispetto di quanto previsto dal Trattato di Maastricht, art. 8B commi 1 e 2 – si riconosce il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni dei rappresentanti dell'autogoverno locale, dei sindaci ed alle elezioni europee. Al c. 3 si prevede, inoltre, che ad ogni persona adulta che gode dello status di rifugiato, immigrato o residente in Ungheria sia riconosciuto il diritto di votare (ma non di candidarsi) alle elezioni dei rappresentanti dell'autogoverno locale.

Preoccupazioni sono state espresse dalla Commissione di Venezia con riferimento alle limitazioni del diritto di voto per «coloro che siano stati privati della capacità elettorale da un giudice per avere commesso un reato o a causa di limitate capacità mentali» (art. XXIII, c. 6)³⁹. La Commissione di Venezia, in particolare, ha sottolineato che l'art. XXIII, c. 6 deve essere interpretato ed applicato in maniera conforme a quanto previsto dall'art. 3, Protocollo 1 CEDU ed alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani⁴⁰.

Pochi mesi più tardi, il 23 dicembre 2011, il parlamento ungherese ha approvato la legge cardinale CCIII del 2011 «Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale»⁴¹, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2012, ma che ha trovato attuazione solo a partire dalle elezioni politiche del 2014⁴².

La nuova legge elettorale disciplina il sistema per l'elezione dei membri del parlamento, i meccanismi per definire le circoscrizioni elettorali (compresi due allegati nei quali sono elencate le circoscrizioni elettorali ed i relativi confini), i requisiti dei candidati alle elezioni, le modalità per la determinazione dei risultati elettorali e le elezioni suppletive per la quota uninominale.

Tra le principali novità introdotte dalla legge elettorale vi sono la riduzione del numero dei membri del parlamento (da 389 a 199), le nuove regole sulla rappresentanza delle minoranze nazionali in parlamento e l'introduzione del diritto di voto degli ungheresi residenti all'estero⁴³. Viene conservato un sistema elettorale misto, ma sono state modificate le regole sull'allocazione dei seggi. Gli elettori esprimono il proprio voto sempre in

³⁹ Parere n. 621/2011 sulla nuova Costituzione ungherese, del 17-18 giugno 2011.

⁴⁰ Sentenze *Hirst v. the United Kingdom* (No. 2), no. 74025/01, 6 ottobre 2005, e *Frodl v. Austria*, no. 20201/04, 8 aprile 2010.

⁴¹ Law CCIII on the Election of Members of Parliament as of 3 March 2014, in www.venice.coe.int.

⁴² G. Delle Donne, *Constitutional court dealing with electoral laws: comparative remarks on Italy and Hungary*, in *DPCEonline*, 2019.

⁴³ *Infra*.

due schede elettorali, una per la quota maggioritaria e una per quella proporzionale (art. 5). Tuttavia, si è assistito al passaggio da un sistema organizzato su tre livelli di assegnazione (con 176 seggi attribuiti nelle circoscrizioni uninominali, 152 seggi nelle 20 circoscrizioni territoriali e 58 seggi di compensazione) ad uno su due livelli (con 106 seggi attribuiti in circoscrizioni uninominali e 93 seggi in una circoscrizione unica nazionale). Il sistema a due turni per la quota proporzionale e per quella maggioritaria è stato sostituito da un sistema con un turno unico.

Il sistema elettorale è divenuto ancora più selettivo rispetto al passato: la riduzione del numero dei rappresentanti dell'Assemblea nazionale rende il sistema meno rappresentativo e costituisce un ulteriore ostacolo per i partiti di piccole dimensioni.

Per quanto concerne la nuova formula elettorale, 106 parlamentari sono eletti in collegi uninominali con sistema *first-past-the-post* (artt. 3, c. 2 e 13). I restanti 93 sono eletti con sistema proporzionale corretto, in una circoscrizione unica nazionale, sulla base dei voti ottenuti dalle liste presentate dai partiti ai quali viene aggiunto il *surplus* di voti ottenuti dai candidati di questi stessi partiti nelle circoscrizioni uninominali. Il *surplus* di voti viene calcolato: per il partito che si è aggiudicato il seggio nel collegio uninominale sottraendo dai voti ottenuti dal suo candidato i voti ottenuti dal candidato del secondo partito più uno, mentre per i partiti che non hanno vinto il seggio si considerano tutti i voti ottenuti (artt. 3, c. 2, 15 e 16 lett. a). Il riparto dei seggi⁴⁴ viene effettuato – dopo avere determinato i seggi da attribuire alle liste delle minoranze – con il metodo d'Hondt con soglia di sbarramento del 5% per i partiti, del 10% per le coalizioni formate da due partiti e del 15% per le coalizioni formate da più di due partiti (art. 14). La formula elettorale risulta dunque semplificata, ma viene conservato il meccanismo di compensazione che premia i partiti sconfitti, ma anche i

⁴⁴ Il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista nazionale viene definito attraverso una serie di passaggi. Come già detto, viene innanzitutto calcolato il *surplus* di voti ottenuto da ciascuna lista nazionale nella quota uninominale che viene sommato ai voti ottenuti da ciascuna lista nazionale nella quota proporzionale (per le liste che superano la soglia di sbarramento). I voti totali delle liste nazionali vengono sommati a quelli ottenuti dalle liste delle minoranze. Il totale viene diviso per i 93 seggi da attribuire, e poi per quattro per definire la quota preferenziale per le minoranze (che corrisponde al 25% della quota per le liste nazionali). Le liste delle minoranze che superano la quota preferenziale ottengono un seggio. I seggi rimasti vengono attribuiti alle liste nazionali e alle liste delle minoranze con il metodo d'Hondt (art. 16).

partiti che si sono aggiudicati il seggio, in questo caso nelle circoscrizioni uninominali.

La legge sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale ha introdotto, come già detto, specifiche disposizioni per favorire la partecipazione delle minoranze nazionali riconosciute, ovvero la minoranza bulgara, greca, croata, polacca, tedesca, armena, rom, romena, rutena, serba, slovacca, slovena e ucraina (elencate nell'allegato 1 alla legge CLXXIX del 19 dicembre 2011 sui diritti delle nazionalità)⁴⁵. Si ricorda che gli elettori, sulla base di quanto previsto dalla legge sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale esprimono un voto per un candidato nelle circoscrizioni uninominali e per una lista di partito (art. 12, c. 1). Secondo quanto previsto dall'art. 12, c. 2, nella componente proporzionale, gli elettori hanno la facoltà di decidere se votare per le liste di partito nazionali o per le liste delle minoranze. La scelta della scheda elettorale per la componente proporzionale – nazionale o della minoranza – è fatta al momento della registrazione dell'elettore. Per le liste delle minoranze nazionali non è prevista una soglia di sbarramento, ma è sufficiente superare la c.d. “quota preferenziale”⁴⁶, per ottenere un rappresentante eletto nell'Assemblea nazionale (art. 16d). Nel caso tale soglia non venga superata, le minoranze hanno comunque diritto ad avere un portavoce nell'Assemblea nazionale, senza diritto di voto, ovvero la prima persona indicata nella lista elettorale della minoranza (art. 18).

La Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno elaborato un parere congiunto sulla nuova legge sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale, su richiesta del ministro degli esteri ungherese. Nel parere congiunto n. 662/2012 del 18 giugno 2012 viene innanzitutto manifestata grande preoccupazione in relazione alla scarsa inclusività delle procedure per l'approvazione della legge, in particolare è stato sottolineato che aspetti essenziali legati al processo elettorale – come la scelta del sistema elettorale e del sistema per l'allocazione dei seggi o la delimitazione delle circoscrizioni elettorali – non sono stati adeguatamente discussi tra le diverse parti coinvolte. Si è chiesto dunque all'Ungheria, nell'approvazione di eventuali successive modifiche alla legge, di avviare un'ampia consultazione, per raggiungere un più alto livello di consenso politico attraverso un processo di approvazione delle riforme aperto, trasparente e inclusivo.

⁴⁵ *Magyar Közlöny 154. Szám. A Magyar köztársaság hivatalos lapja 2011. december 19., hétfő* [Hungarian Journal No. 154 Official Journal of the Republic of Hungary, Monday, December 19, 2011], in magyarkozlony.hu.

⁴⁶ *Supra* nota 40.

Per quanto concerne i contenuti della riforma, non è stata espressa una valutazione con riferimento alla formula elettorale prescelta – ed in particolare alla riduzione del numero dei membri del parlamento, da 386 a 199, all’allocazione dei seggi con sistema maggioritario o proporzionale, all’introduzione di un sistema a turno unico invece che a due turni – che rientra nell’assoluta discrezionalità del paese membro (punto 21).

Nel parere n. 662/2012 si è valutata positivamente la ridefinizione delle circoscrizioni elettorali. Tuttavia, è stato sottolineato che l’inclusione nella legge cardinale – che come ricordato può essere adottata e modificata con il voto favorevole di due terzi dei membri del parlamento presenti – dei due allegati contenenti l’elenco ed i confini delle circoscrizioni elettorali avrebbe rischiato di cristallizzare una materia nella quale deve essere assicurata flessibilità. Si è rilevata inoltre la necessità di definire con maggiore chiarezza una serie di questioni tecniche connesse all’allocazione dei seggi, le regole per la delimitazione e la definizione delle dimensioni delle circoscrizioni uninominali⁴⁷, di introdurre un meccanismo di revisione periodica dei confini delle circoscrizioni elettorali e di affidare ad una commissione indipendente tale incarico⁴⁸. Si tratta una questione particolarmente problematica, soprattutto se si considera che in Ungheria si è fatto ampiamente ricorso a tecniche di *gerrymandering* nella definizione delle circoscrizioni elettorali⁴⁹.

⁴⁷ Nel Commento generale 25 all’art. 25 del Patto sui diritti civili e politici, alla sezione 21 si afferma che «within the framework of each State’s electoral system, the vote of one elector should be equal to the vote of another. The drawing of electoral boundaries and the method of allocating votes should not distort the distribution of voters or discriminate against any group and should not exclude or restrict unreasonably the right of citizens to choose their representatives freely». Il Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, alla sez. I, 2.2, iv, prevede che: «The permissible departure from the norm should not be more than 10%, and should certainly not exceed 15% except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity)».

⁴⁸ Conformemente a quanto previsto nel Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, che alla sez. I, 2.2 prevede che «When constituency boundaries are redefined (...) it must be done: - impartially; - without detriment to national minorities; - taking account of the opinion of a committee, the majority of whose members are independent; this committee should preferably include a geographer, a sociologist and a balanced representation of the parties and, if necessary, representatives of national minorities» e alla sez. I, 2.2, v stabilisce che «In order to guarantee equal voting power, the distribution of seats must be reviewed at least every ten years, preferably outside election periods».

⁴⁹ A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, cit., p. 369.

Come già detto, la Legge fondamentale, all'art. XXIII – a differenza della Costituzione del 1949, art. 70 – non esclude la possibilità per i cittadini ungheresi che risiedono all'estero di esercitare il diritto di voto. Tuttavia, la legge CCIII, all'art. 12, c. 3 precisa che gli elettori ungheresi che non risiedono in Ungheria votano unicamente per le liste di partito. La Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno valutato positivamente l'estensione del suffragio e ritenuto conforme agli standard internazionali la limitazione del voto alla componente proporzionale per cittadini che risiedono all'estero⁵⁰. Tale ultima disposizione deve essere infatti valutata anche alla luce della legge sulla cittadinanza n. XLIV del 26 maggio 2010⁵¹ (che ha generato tensioni con tutti i paesi vicini, ed in particolare con Ucraina, Slovacchia, Serbia e Romania)⁵², che consente alle persone che erano cittadini ungheresi prima del 1920 o che discendono da persone che avevano la cittadinanza ungherese prima del 1920 – e che possono provare la conoscenza della lingua – di presentare richiesta per ottenere la cittadinanza ungherese. Si è stimato che la nuova legge avrebbe consentito a circa 5 milioni di persone di ottenere la cittadinanza (cosa che materialmente non si è prodotta). Si tratta comunque di un numero di persone molto elevato, soprattutto se si considera che l'Ungheria ha 9,7 milioni di abitanti. La Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno proposto l'introduzione di ulteriori limitazioni – ad esempio l'obbligo di dimostrare legami con il paese – per evitare distorsioni del risultato delle elezioni.

Per comprendere gli effetti del voto dei cittadini ungheresi all'estero è necessario inoltre conoscerne la distribuzione e l'orientamento politico. Gli ungheresi che risiedono all'estero si concentrano nei paesi confinanti con l'Ungheria, in Ucraina, Romania, Slovacchia, Croazia e Serbia (circa 2 milioni di persone). Si tratta di comunità autoctone storicamente insediate nei territori che il Regno d'Ungheria, sconfitto nel primo conflitto mondiale,

⁵⁰ Tale disposizione si ritiene conforme al Codice di buona condotta in materia elettorale, sez. I, 1.1, v, che stabilisce che il diritto di voto «può essere riconosciuto ai cittadini risiedenti all'estero» (enfasi aggiunta) e al Report sul voto fuori dal paese della Commissione di Venezia, adottato del 18 giugno 2011.

⁵¹ 2010. évi XLIV. Törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról [Legge XLIV del 2010 che modifica la legge LV del 1993 sulla cittadinanza ungherese], in mkogy.jogtar.hu.

⁵² Global Citizenship Observatory, *Reactions in Ukraine, Slovakia, Romania and Serbia to Hungary's decision to give access to citizenship to ethnic Hungarians*, in globalcit.eu, 23.05.2010.

dovette cedere sulla base di quanto stabilito nel Trattato del Trianon. Tali comunità appartengono tendenzialmente all'elettorato conservatore⁵³.

Infine, le disposizioni per favorire la partecipazione delle minoranze nazionali riconosciute sono state valutate molto positivamente dalla commissione di Venezia e dall'ODIHR. Si è però raccomandato di consentire agli elettori di scegliere se ricevere la scheda elettorale con le liste di partito nazionali o delle minoranze fino a poco tempo prima delle elezioni, tenendo in considerazione che la situazione desiderabile sarebbe quella di offrire ai cittadini la possibilità di scegliere la scheda elettorale il giorno stesso delle elezioni.

Il quadro normativo in materia di elezioni è stato infine completato con l'approvazione della nuova legge XXXVI del 2013 «Sul procedimento elettorale» e dalla legge LXXXVII del 2013 «Sulla trasparenza dei finanziamenti delle campagne elettorali per l'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale».

3.1 La riforma della legislazione elettorale del 15 dicembre 2020

Il 10 novembre 2020, nel difficile contesto della pandemia da Covid-19, l'Assemblea nazionale ungherese ha approvato la legge CIX del 2020, con la quale è stato introdotto un *lockdown* parziale in tutto il paese⁵⁴. Quello stesso giorno, il governo ha presentato in parlamento un ampio pacchetto di riforme che sono state approvate poche settimane più tardi – senza l'appoggio delle opposizioni e alcuna consultazione pubblica – ovvero il IX emendamento alla Legge fondamentale (approvato il 1° dicembre 2020), la legge CLXV del 2020, il c.d. *Omnibus Act*, con il quale sono state emendate ben 22 leggi in materia di giustizia, ed infine la legge CLXVII del 2020 con la quale è stata riformata l'intera legislazione elettorale (approvate entrambe il 15 dicembre 2020)⁵⁵.

⁵³ Vi sono poi poco più di 300 mila cittadini ungheresi che hanno abbandonato il paese nel periodo socialista o per ragioni economiche, il cui orientamento politico è meno definito. L. Rutai, *A Tale Of Two Diasporas: The Battle For Hungarian Voters Abroad*, in *RadioFreeEurope*, 21.02.2022.

⁵⁴ Legge CIX del 2020 «Sulle misure per contrastare la seconda ondata della pandemia da Covid 19», in *jogtar.hu*.

⁵⁵ *Magyar Közlöny* 285. *Szám. Magyarország hivatalos lapja 2020. december 22., kedd* (Hungarian Journal No. 285. Official Journal of Hungary, Tuesday, 22 December 2020), in *magyarkozlony.hu*.

La legge CLXVII del 2020 «Che emenda alcune leggi in materia di elezioni» modifica ben sette leggi cardinali: la legge L del 2010 «Sulle elezioni dei consiglieri comunali e dei sindaci», la legge CLXXIX del 2011 «Sui diritti delle minoranze nazionali», la legge CCIII del 2011 «Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale», la legge XXXVI del 2012 «Sull'Assemblea nazionale», la legge XXXVI del 2013 «Sul procedimento elettorale», la legge LXXXVII del 2013 «Sulla trasparenza dei costi delle campagne elettorali connessi alle elezioni dei membri dell'Assemblea nazionale», e la legge CCXXXVIII del 2013 «Sull'iniziativa referendaria, l'iniziativa dei cittadini europei e i procedimenti referendari».

La novità di maggiore rilievo introdotta dalla legge CLXVII riguarda i requisiti per presentare una lista di partito nella circoscrizione unica nazionale e per avere accesso al finanziamento pubblico. Il numero dei collegi uninominali nei quali i partiti/coalizioni devono presentare i propri candidati per potere presentare una lista nazionale è stato più che raddoppiato. Ciò impone un grande sforzo ai partiti di piccole dimensioni. La legge CLXVII del 2020, all'art. 3, c. 1 che modifica l'art. 8, c. 1 della legge CCIII del 2011 «Sulle elezioni dei membri dell'Assemblea nazionale», prevede infatti che i partiti debbano presentare i propri candidati in 71 su 106 circoscrizioni uninominali (invece che in 27), all'interno di 14 su 19 contee e a Budapest (invece che in 9 contee e a Budapest) per potere presentare una lista di partito per la quota proporzionale.

Tali modifiche devono essere esaminate anche alla luce degli emendamenti all'art. 3, c. 1 della legge LXXXVII «Sulla trasparenza dei finanziamenti delle spese elettorali per l'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale», con i quali viene introdotto un nuovo meccanismo per il finanziamento pubblico delle spese elettorali. Per accedere al finanziamento pubblico viene imposto alle formazioni politiche di presentare i propri candidati in almeno 71 circoscrizioni (invece che in 27). Si tratta di uno impegno notevole per i partiti, che richiede l'organizzazione della campagna elettorale su larga scala.

Infine, viene quasi integralmente riformata la legge XXXVI del 2013 «Sul procedimento elettorale», per quanto concerne in particolare i meccanismi di selezione dei membri, le funzioni e l'organizzazione dei lavori delle commissioni elettorali, le clausole di incompatibilità per i membri delle commissioni elettorali, le procedure per l'aggiornamento dei registri elettorali, i ricorsi elettorali, le operazioni di voto e il voto postale, l'elezione dei rappresentanti delle minoranze nazionali, le procedure la distruzione dei documenti elettorali.

3.2 Il parere congiunto della Commissione di Venezia/ODIHR n. 1040/2021 del 18 ottobre 2021

Su richiesta del Presidente della Commissione di monitoraggio dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Michael Aastrup Jensen, la Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno elaborato il parere congiunto n. 1040/2021 del 18 ottobre 2021 sugli emendamenti alla legislazione elettorale del 15 dicembre 2020⁵⁶. Nel parere viene valutata la conformità delle modifiche introdotte agli standard internazionali ed europei in materia di elezioni, ed in particolare al Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni unite, alla CEDU ed ai suoi protocolli addizionali, agli obblighi OSCE sulla Dimensione umana, al Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia ed all'insieme di studi e report elaborati dalla Commissione di Venezia che costituiscono "un patrimonio costituzionale comune europeo" in materia di elezioni (par. 3 e par. 42). Dalla lettura del documento nella sua interezza emerge una grande apprensione per la situazione del paese.

La Commissione di Venezia e l'ODIHR – come nel parere n. 662/2012 – hanno espresso ancora una volta grande preoccupazione con riferimento alle modalità con le quali sono stati approvati gli emendamenti alla legislazione elettorale, in un contesto di emergenza pandemica, attraverso un procedimento rapido, privo di un genuino confronto con le opposizioni e di consultazioni pubbliche, su un tema che invece richiede un processo di approvazione inclusivo. Tale procedimento non si ritiene conforme ad un insieme di documenti elaborati dalla Commissione di Venezia – che al pari degli strumenti di *soft law* non sono vincolanti, ma sono dotati di un grande valore legato all'autorevolezza dell'organo che li adotta –, tra i quali la *Rule of Law Checklist*⁵⁷, il Report della Commissione sul rispetto della democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto a seguito della proclamazione di uno stato

⁵⁶ 1040/2021 - Hungary - Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on amendments to electoral legislation, in www.venice.coe.int.

⁵⁷ European Commission for Democracy through Law, *Rule of Law Checklist*, Study n. 711/2013, 18 March 2016, in www.venice.coe.int.

di emergenza⁵⁸ e il Report sul ruolo delle opposizioni in un parlamento democratico⁵⁹.

Si è ribadito inoltre che il ricorso a leggi cardinali può essere problematico. Si tratta infatti di atti dell'Assemblea nazionale – come già detto approvati a maggioranza dei due terzi dei membri presenti (art. T, c. 4) – che richiedono il raggiungimento di un consenso più ampio rispetto alle leggi ordinarie, e dunque l'accordo tra maggioranza e opposizioni.

Il fatto che la coalizione di governo Fidesz-KDNP, che detiene la maggioranza dei due terzi dei seggi in parlamento, non abbia cercato ancora una volta il sostegno delle opposizioni su un tema di così grande rilievo come la riforma del sistema elettorale, non solo si pone in contrasto con gli standard internazionali in materia di elezioni, ma va a frustrare le finalità per le quali le leggi cardinali sono state immaginate. Inoltre, come già sottolineato dalla Commissione di Venezia e dall'ODIHR nel parere del 2012, la regolamentazione di aspetti di natura tecnica connessi alle elezioni tramite leggi cardinali rischia di cristallizzare disposizioni che dovrebbero conservare una natura flessibile. Si fa riferimento in particolare alla definizione dei confini delle circoscrizioni elettorali, soprattutto in considerazione delle variazioni della composizione demografica che queste possono subire nel corso del tempo. Sarebbe dunque preferibile che tali questioni tecniche venissero disciplinate con regolamenti elettorali, come indicato nel Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, paragrafi 63-67. Come sottolineato dalla dottrina, inoltre, qualsiasi successiva modifica alla legislazione elettorale – così come di tutte le materie regolamentate con legge cardinale – richiederà l'approvazione di due terzi dei membri del parlamento presenti. Ciò potrebbe costituire, come già detto, un ostacolo per qualsiasi futuro governo che non riuscisse a conquistare la maggioranza qualificata dei seggi in parlamento⁶⁰.

Concentrandosi poi su un insieme di questioni tecniche, la Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno invitato l'Ungheria a riconsiderare il numero delle circoscrizioni uninominali nelle quali i partiti sono tenuti a presentare i propri candidati per potere presentare anche una lista nazionale nella parte proporzionale e per avere accesso al

⁵⁸ European Commission for Democracy through Law, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during the state of emergency: Reflections*, Study n. 987/2020, 19 June 2020, in www.venice.coe.int.

⁵⁹ European Commission for Democracy through Law, *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*, Study n. 496/2008, 15 November 2010, in www.venice.coe.int.

⁶⁰ A. von Bogdandy, L.D. Spieker, *How to set aside Hungarian Cardinal Laws*, cit.

finanziamento pubblico delle spese elettorali. Come già detto, per accedere al finanziamento pubblico viene imposto alle formazioni politiche di presentare i propri candidati in almeno 71 circoscrizioni, che corrispondono a 2/3 del totale. Ciò si ritiene contrario agli standard europei sulla libertà di associazione e rispetto del principio del pluralismo politico, come definiti nelle Linee guida congiunte della Commissione di Venezia/ODIHR sulla regolamentazione dei partiti politici⁶¹.

L'obiettivo perseguito dalla legislazione elettorale ungherese di assicurare la stabilità del sistema politico, attraverso l'introduzione di un meccanismo particolarmente "remunerativo" per i partiti di grandi dimensioni e con una presenza significativa su tutto il territorio nazionale si ritiene di per sé legittimo. La Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno però sottolineato che, in un sistema tradizionalmente multipolare, l'eccessiva semplificazione del sistema politico potrebbe condurre ad una polarizzazione ed estremizzazione delle posizioni e generare fratture nella società, cosa che si è concretizzata nelle elezioni parlamentari del 2022.

Le opposizioni hanno fortemente criticato le modifiche introdotte al sistema elettorale⁶²: la quota maggioritaria favorisce il primo partito/coalizione e per accedere alla quota proporzionale è necessario presentare i propri candidati in 2/3 dei collegi uninominali (particolarmente oneroso per i partiti più piccoli, che difficilmente riescono a conquistare un seggio uninominale). L'incentivo per i partiti minori a coalizzarsi tende poi a portare alla nascita di formazioni nelle quali sono rappresentate posizioni divergenti, che rischiano di essere penalizzate alle elezioni e di non superare la soglia di sbarramento del 10% o 15%.

La Commissione di Venezia e l'ODIHR hanno espresso una generale soddisfazione per l'approvazione di modifiche tecniche, con le quali hanno trovato soluzione alcune delle criticità evidenziate nel parere n. 662/2012⁶³. Nel parere n. 1040/2021, si richiedono però ulteriori riforme della

⁶¹ Venice Commission – ODIHR, Guidelines on political party regulation, Study No. 881/2017, 14 December 2020, in www.venice.coe.int.

⁶² M. Dunai, *Orban proposes change to Hungary's election law, opposition cries foul*, in *Reuters*, 11.11.2020.

⁶³ Si fa riferimento in particolare alla sez. 27 della legge CLXVII del 2020 la quale prevede che nel modulo per la raccolta delle firme venga indicato il nome, il numero del documento di identità e la firma della persona incaricata della raccolta delle firme; la sez. 39 e la sez. 56 che prevedono che gli osservatori elettorali non possano essere membri delle commissioni elettorali; le disposizioni che favoriscono l'esercizio del voto postale per gli ungheresi residenti all'estero, compreso il voto postale; ecc.

legislazione elettorale, per assicurare il pieno rispetto degli standard europei ed internazionali. Si ribadisce ancora una volta la necessità di riconsiderare le disposizioni relative alla perdita automatica del diritto di voto per le persone con una disabilità intellettiva sottoposte ad un regime di interdizione legale, che si considerano in contrasto con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁶⁴. Inoltre, come nel parere n. 662/2012, si chiede l'introduzione di disposizioni specifiche per consentire ai cittadini appartenenti alle minoranze di decidere se registrarsi per votare le liste nazionali o le liste per le minoranze fino a poco prima delle elezioni (o anche il giorno stesso delle elezioni).

Per quanto concerne infine, l'organizzazione delle operazioni di voto nel parere si ricorda che la selezione dei membri delle commissioni elettorali di livello inferiore deve essere aperta e trasparente e non può essere affidata ai consigli comunali, che sono organi politici e per la loro stessa natura non possono assicurare garanzie di indipendenza (che rappresenta invece un elemento di continuità nella legislazione elettorale ungherese). Si sottolinea inoltre la necessità di introdurre disposizioni più chiare sull'organizzazione delle sezioni dei seggi elettorali riservate a coloro che votano in un luogo diverso da quello di residenza, affinché possano esercitare il proprio diritto senza code o ritardi, come già richiesto nel Report finale ODIHR dell'8 aprile 2018 sulle elezioni parlamentari ungheresi.

4. Le elezioni parlamentari del 2022

Dopo il parziale successo riportato alle elezioni amministrative del 2019⁶⁵, e in maniera più limitata alle elezioni europee dello stesso anno, sei

⁶⁴ C. Kopel, *Suffrage for People with Intellectual Disabilities and Mental Illness: Observations on a Civic Controversy*, in *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*, 2017, p. 221 ss.

⁶⁵ Alle elezioni amministrative del 2019 tutte le forze politiche di opposizione, dalla destra estrema dello Jobbik ai socialisti di MSZP si sono presentati per la prima volta uniti. L'affluenza alle urne è stata del 49% degli aventi diritto. Le opposizioni hanno riportato una grande vittoria nella capitale Budapest: il candidato Gergely Karácsony, sostenuto da Coalizione democratica, Momentum, Partito socialista, Partito dei verdi, Párbeszéd, Jobbik, ha ottenuto il 50,86% dei consensi ed è stato eletto sindaco della capitale (*főpolgármester*) e i partiti di opposizione hanno ottenuto la maggioranza dei seggi nel consiglio della capitale (*fővárosi közgyűlés*) con 18 rappresentanti, contro i 13 del Fidesz-KDNP e 2 indipendenti. Infine, le forze di opposizione hanno vinto le elezioni in 10 delle 23 principali città del paese. Nel resto del paese però il Fidesz-KDNP è risultato vincitore. C. Preiner, *Le elezioni*

partiti di opposizione – ovvero Coalizione Democratica, Jobbik, Partito socialista, La politica può essere diversa, Dialogo e Momentum – hanno deciso di presentarsi uniti alle elezioni politiche del 2022. Nel mese di dicembre 2020, i leader dei sei partiti hanno dunque firmato un accordo politico che ha sancito la nascita della lista comune “Uniti per l’Ungheria” (*Egységben Magyarországért*).

Nel 2021 si sono tenute le elezioni primarie delle opposizioni per l’individuazione del candidato alla carica di primo ministro (in due turni, tra il 18 e il 26 settembre 2021 e tra il 10 e il 16 ottobre 2021) e dei candidati per le circoscrizioni uninominali (in un turno unico)⁶⁶.

Al primo turno, la candidata della Coalizione democratica Klára Dobrev ha ottenuto 34,84% dei voti, seguita dal candidato di Dialogo-Partito socialista (e sindaco di Budapest) Gergely Karácsony con il 27,3% dei voti, dal candidato indipendente Péter Márki-Zay con il 20,4% dei voti, dal candidato di Jobbik Péter Jakab, con il 14,2% dei voti e dal candidato di Momentum, András Fekete-Győr, con il 3,5% voti⁶⁷. Al secondo turno avrebbero potuto essere ammessi i tre candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti al primo turno: sono stati dunque subito esclusi Péter Jakab e András Fekete-Győr, mentre Gergely Karácsony ha deciso di ritirarsi dalla competizione e di non partecipare al ballottaggio per favorire Márki-Zay, che rispetto alla Dobrev avrebbe avuto maggiori possibilità di ottenere la maggioranza alle elezioni politiche di aprile 2022. Márki-Zay – un conservatore cattolico – si presentava infatti come un’alternativa al Fidesz e si riteneva potesse raccogliere consensi, oltre che nelle città, anche nelle aree rurali del paese dove i partiti di opposizione non godevano di ampio sostegno. Klára Dobrev – moglie dell’ex Primo ministro socialista Ferenc Gyurcsány, una delle figure più contestate all’interno del paese per

amministrative del 13 ottobre 2019 in Ungheria. Il Fidesz vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022, in *NAD*, 2019; V. Karzai, J. Mécs, *Local Elections in Hungary: the Results in Context*, cit.

⁶⁶ Le elezioni primarie non rappresentano una completa novità per il paese. Già nel 2019 erano state organizzate delle elezioni primarie, a livello locale, dalle opposizioni alla coalizione di governo Fidesz-KDNP per scegliere un candidato unitario per le elezioni del sindaco di Budapest. Il candidato che aveva vinto le primarie, Gergely Karácsony, come già detto, è stato poi eletto sindaco di Budapest. C. Preiner, *Ungheria. È Péter Márki-Zay l’anti-Orbán*, cit.

⁶⁷ F. Előd, *Dobrev Klára nyerte az ellenzéki miniszterelnök-jelölti verseny első fordulóját [Klára Dobrev vince il primo turno delle primarie per il candidato del primo ministro delle opposizioni]*, in *telex.hu*, 21.10.2021.

una serie di scandali accaduti nel periodo in cui era Primo ministro⁶⁸ – era invece un candidato profondamente divisivo⁶⁹. Al secondo turno, il candidato indipendente Péter Márki-Zay è risultato vincitore, con il 56,71% dei voti, ed è stato indicato quale candidato alla posizione di Primo ministro della coalizione qualora questa avesse vinto le elezioni.

Poche settimane prima dell'indizione delle elezioni e dell'avvio della campagna elettorale, la legislazione elettorale è stata ulteriormente riformata con l'approvazione, il 17 novembre 2021, della legge CXVII del 2021 «Che modifica alcune leggi elettorali»⁷⁰, con la quale sono state emendate la legge CCXXXVIII del 2013 «Sull'iniziativa referendaria, l'iniziativa dei cittadini europei, e i procedimenti referendari» e la legge XXXVI del 2013 «Sul procedimento elettorale» per consentire lo svolgimento dei referendum il giorno stesso delle elezioni⁷¹.

La legge CXVII del 2021 è stata dunque applicata alle elezioni del 3 aprile 2022. Quello stesso giorno, i cittadini ungheresi sono stati chiamati ad esprimersi su quattro quesiti referendari sulla legge sulla tutela dell'infanzia, relativi all'educazione sessuale dei minori⁷². Non è però stato raggiunto il quorum del 50% dei voti validi affinché il referendum potesse essere considerato valido.

Per quanto concerne il risultato delle elezioni, come già detto la coalizione Fidesz-KDNP ha ottenuto il 54,13% dei voti nelle circoscrizioni uninominali e il 52,52% nella circoscrizione unica nazionale, che

⁶⁸ In un incontro riservato del Congresso del Partito socialista del 2006, che fu però ripreso e pubblicato sui media, il Primo ministro Gyurcsány ammise di avere mentito al paese. Il discorso di Gyurcsány generò grandi proteste e scontri tra manifestanti e forze dell'ordine. *Excerpts: Hungarian 'lies' speech*, in news.bbc.co.uk, 19.09.2006.

⁶⁹ S. Benvenuti, *Ungheria: la prospettiva del conflitto costituzionale si affaccia dopo le primarie di coalizione, il cui esito mette in seria difficoltà la maggioranza Fidesz in vista delle vicine elezioni parlamentari*, cit., p. 4-9.

⁷⁰ 2021. évi CXVII. Törvény egyes választási tárgyú törvények módosításáról [2021. CXVII Law amending certain electoral laws], in *Magyar Közlöny* 208. Szám. Magyarország hivatalos lapja 2021. november 17., szerda [Hungarian Journal No. 208. Official Journal of Hungary, Tuesday, 17 November 2021].

⁷¹ P. Cseresnyés, *Parliament Adopts Amendment Allowing Referendums to be Held on Same Day as Elections*, in *Hungary Today*, 11.11.2021.

⁷² Nel referendum si è chiesto agli elettori ungheresi se fossero favorevoli all'organizzazione di eventi nell'ambito delle istituzioni scolastiche sull'orientamento sessuale senza il consenso dei genitori, alla promozione della riassegnazione di genere per i minori, all'esposizione dei minori a contenuti sessuali espliciti sui media che possano condizionare lo sviluppo, alla possibilità di mostrare ai minori procedure di cambiamento di genere. S. Benvenuti, *«Abbiamo ottenuto una vittoria tale che può essere vista dalla luna – e certamente lo è da Bruxelles»*, cit., p. 4.

corrispondono a 135 su 199 seggi (2 in più rispetto alle precedenti elezioni); la coalizione Uniti per l'Ungheria ha ottenuto il 34,44% dei voti nelle circoscrizioni uninominali e il 36,9% nella circoscrizione unica nazionale, per un totale di 57 seggi (8 in meno rispetto a quelli ottenuti dai singoli partiti nelle precedenti elezioni), il Movimento "Terra nostra", che si presentava per la prima volta alle elezioni, ha ottenuto il 5,88% dei voti nelle circoscrizioni uninominali, che corrispondono a 6 seggi e il partito che rappresenta la minoranza tedesca ha ottenuto 1 seggio. Tutte le altre formazioni che hanno partecipato alle elezioni, ovvero il Partito del cane a due code ungherese, il Movimento Soluzione e il Partito per una vita normale non hanno ottenuto seggi. L'affluenza alle urne è stata molto elevata ed ha raggiunto il 70,21% degli aventi diritto.

4.1 La Relazione finale della missione di osservazione elettorale internazionale OSCE del 29 luglio 2022

Su invito del Ministero degli Affari esteri e del Commercio ungherese del 20 gennaio 2022, l'OSCE-ODIHR ha organizzato una missione di osservazione elettorale per monitorare lo svolgimento delle elezioni parlamentari ed il referendum sulla protezione dell'infanzia del 3 aprile 2022. Sulla base di quanto stabilito nel report della *Needs Assessment Mission* (NAM) dell'ODIHR del 21 gennaio 2022⁷³, i cui lavori si sono svolti dal 17 al 21 gennaio 2022, la missione di osservazione elettorale sarebbe stata composta da 14 membri permanenti e 18 osservatori esterni di lungo periodo, ai quali si sarebbero aggiunti 200 osservatori di breve periodo, incaricati di osservare le operazioni di voto, conteggio e calcolo dei risultati elettorali⁷⁴. L'organizzazione di una missione di osservazione elettorale con una composizione tanto ampia rappresenta un evento poco consueto per un paese dell'Unione europea⁷⁵. La NAM, tuttavia, ha tenuto in considerazione le preoccupazioni espresse dai rappresentanti delle opposizioni, dai media e dalla società civile, sul deterioramento del clima elettorale, sull'indipendenza del sistema giudiziario, sulla libertà dei media,

⁷³ ODIHR Needs Assessment Mission Report 17-21 January 2022, Warsaw 4 February 2022, in www.osce.org.

⁷⁴ Information sheet. Request for short-term observers. Hungary. Parliamentary elections and referendum, in www.osce.org.

⁷⁵ T. Wesolowsky, *OSCE Monitors Hungarian Elections Amid Voter Fraud Fears*, in *RadioFreeEurope*, 03.04.2022.

oltre che sull'ampiezza dei poteri dell'esecutivo a seguito della proclamazione dello stato di emergenza legato alla pandemia da Covid-19. La NAM ha così recepito la richiesta di una presenza più significativa dell'OSCE-ODIHR in Ungheria proveniente dai diversi interlocutori consultati, e raccomandato l'organizzazione di una missione elettorale più ampia rispetto alle precedenti consultazioni elettorali del 2018.

Nella Relazione finale del 29 luglio 2022⁷⁶, la missione di osservazione ha rilevato una serie di criticità connesse sia al quadro normativo che allo svolgimento delle elezioni. Per quanto concerne il primo aspetto, vengono riprese molte delle considerazioni contenute nel parere congiunto Commissione di Venezia-ODIHR n. 1040/2021⁷⁷. Di conseguenza si rileva che, sebbene la legislazione elettorale ungherese appaia nel complesso adeguata allo svolgimento di elezioni democratiche, permangono disposizioni che non si ritengono conformi agli standard internazionali.

Il primo importante rilievo contenuto nella Relazione finale riguarda il mancato coinvolgimento delle opposizioni e della società civile nel procedimento di approvazione della riforma della legislazione elettorale del 2020, che costituirebbe una violazione degli impegni assunti dal paese nel contesto della Conferenza CSCE sulla "dimensione umana", ed in particolare nella sez. 5.8 del Documento di Copenaghen del 1990, il quale prevede che le leggi debbano essere approvate con un «procedimento pubblico»⁷⁸.

Si sottolinea inoltre che, nonostante la legge CLXVII del 15 dicembre 2020 abbia introdotto dei miglioramenti tecnici nella legislazione elettorale, questa stessa riforma non ha dato soluzione ad un insieme di problematiche evidenziate nei precedenti report OSCE-ODIHR – ed in particolare nella Relazione finale sulle elezioni parlamentari dell'8 aprile 2018⁷⁹ –, in violazione di quanto previsto dal par. 25 della Dichiarazione del vertice di Istanbul del 1999, che impegna le parti a rispettare le valutazioni e le

⁷⁶ Hungary, Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: ODIHR Election Observation Mission Final Report, in www.osce.org.

⁷⁷ *Supra*, par. 2.1.

⁷⁸ Gli Stati partecipanti «dichiarano solennemente che fra gli elementi di giustizia, essenziali per la piena affermazione della dignità inerente alla persona umana e dei diritti uguali e inalienabili di tutti gli uomini, sono compresi i seguenti: le leggi, da adottarsi mediante procedure pubbliche, e i regolamenti saranno pubblicati, e ciò deve essere la condizione della loro applicabilità. Tali testi saranno accessibili a tutti», par. 5.8, Dichiarazione di Copenaghen 1990, www.osce.org.

⁷⁹ ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report, Hungary. Parliamentary Elections 8 April 2018, in www.osce.org.

raccomandazioni dell'ODIHR⁸⁰. Le autorità ungheresi hanno precisato a questo riguardo che le raccomandazioni che non vengano considerate conformi alle “tradizioni giuridiche e democratiche” ungheresi non troveranno attuazione⁸¹. Emerge dunque anche con riferimento alla dimensione OCSE – come è avvenuto nei rapporti con l'Unione europea e con il Consiglio d'Europa – un richiamo indiretto al concetto dell'“identità costituzionale ungherese”, attraverso il quale vengono chiariti i rapporti tra l'ordinamento internazionale e quello costituzionale ungherese ed i limiti entro i quali il diritto internazionale trova applicazione nel paese⁸².

Per quanto concerne lo svolgimento delle elezioni del 3 aprile 2022, la missione di osservazione elettorale ha rilevato che, nonostante le elezioni siano state amministrare in maniera corretta, «è di fatto mancata una reale competizione tra le diverse forze politiche».

La registrazione degli elettori è stata svolta in maniera accurata. Tuttavia, la modifica dei requisiti per la registrazione della residenza degli elettori introdotta con la legge CXVII del 17 novembre 2021 non si considera conforme agli standard internazionali. Nel Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia si ricorda che gli elementi essenziali della legge elettorale non dovrebbero essere modificati l'anno precedente alle elezioni. Come denunciato dalle opposizioni, inoltre, la semplificazione dei requisiti richiesti per la registrazione della residenza – che diviene una sorta di “indirizzo di contatto” per i rapporti con la pubblica amministrazione – ha favorito il c.d. “turismo elettorale” e il voto di scambio⁸³.

Per quanto concerne l'esercizio del voto all'estero, i cittadini che conservano la residenza nel paese devono recarsi a votare nelle rappresentanze diplomatiche e consolari, mentre agli ungheresi che hanno spostato la residenza all'estero è consentito di votare per posta. Le differenti disposizioni sull'esercizio del diritto di voto all'estero si ritengono contrarie

⁸⁰ In www.osce.org.

⁸¹ Nota 25, Relazione finale.

⁸² P. Bárd – N. Chronowski – Z. Fleck Zoltán, *Inventing constitutional identity in Hungary*, in *MTA Law Working Papers. A Jogtudományi Intézet műhelytanulmányai*, 2022, p. 1-33. Cfr. A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, *cit.*, p. 60.

⁸³ *Legalizálja a fiktív lakcím létesítést egy frissen elfogadott salátatorvény* [A newly passed salad law legalizes the establishment of a fictitious address], in tasz.hu, 16.11.2021; G. Tanács, *Lakhelynyibántartás és voksutizmus: káoszról zűrzavar* [Housing register and electoral tourism: from confusion to chaos], in hu.euronews.com, 21.11.2021.

al par. 7.3 della Dichiarazione di Copenaghen del 1990, sull'uguaglianza del suffragio. La stampa ungherese ha documentato poi numerosi episodi di irregolarità connessi all'esercizio del voto postale, per quanto concerne la consegna e spedizione dei plichi elettorali⁸⁴. La legislazione elettorale prevede, inoltre, che i registri elettorali per il voto postale – che contengono i dati di quasi mezzo milione di elettori – vengano aggiornati ogni 10 anni. Secondo il parere della missione di osservazione elettorale ciò si pone in contrasto con quanto previsto nel Codice di buona condotta in materia elettorale della Commissione di Venezia, che alla sezione I, 1.2 specifica che i registri elettorali dovrebbero essere aggiornati in maniera regolare, almeno una volta l'anno.

La libertà dei media, il diritto all'informazione e la libertà di associazione hanno subito crescenti restrizioni nel corso degli anni. Le diverse forze politiche hanno avuto la possibilità di organizzare liberamente la propria campagna elettorale e partecipare alle elezioni. Tuttavia, è emersa una profonda disparità nella copertura mediatica riservata a ciascuna di esse, e la concentrazione della proprietà dei media e delle società che si occupano di affissioni commerciali ha nettamente favorito la coalizione di governo. Inoltre, la proclamazione dello stato di emergenza legato all'emergenza pandemica ha rafforzato ulteriormente i poteri dell'esecutivo e portato all'introduzione di ampie limitazioni delle libertà e dei diritti fondamentali, compresa la libertà di espressione. I rilievi della missione di osservazione elettorale in relazione alle restrizioni alla libertà dei media nel contesto dell'emergenza pandemica sono del tutto simili a quelli contenuti nel Report sullo Stato di diritto dell'Unione europea, sia del 2020 che del 2021⁸⁵.

Nella Relazione finale della missione di osservazione elettorale si rileva che la coalizione di governo si è servita delle campagne di informazione alla popolazione (relative ad esempio alle politiche sociali, o alla guerra in

⁸⁴ Z. Sipos, *Választási visszaélések: kitöltött szavazólapok egy Jedd melletti szemétdombon* [Abusi elettorali: schede elettorali abbandonate in una discarica vicino a Jedd], in *atlatszo.ro*, 31.03.2022.

⁸⁵ Nel report del 2021 si rileva in particolare che «l'importante volume di inserzioni pubblicitarie dello Stato ha continuato a consentire al governo di esercitare un'influenza politica indiretta sui media. L'accesso alle informazioni pubbliche è stato ristretto dalle misure di emergenza introdotte durante la pandemia, rendendo più difficile un accesso tempestivo per i media indipendenti». Relazione sullo Stato di diritto 2021 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Relazione sullo Stato di diritto 2021 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, SWD(2021) 714 final, 20.7.2021.

Ucraina) per sostenere il proprio messaggio politico. Nel febbraio del 2022, il governo aveva inviato un messaggio a tutti gli utenti registrati per la vaccinazione contro il Covid-19 per condannare apertamente la posizione delle “opposizioni” favorevoli all’invio di armi e soldati in Ucraina⁸⁶. L’utilizzo delle risorse dello Stato da parte dell’esecutivo nel contesto della campagna elettorale costituisce una grave violazione di quanto previsto dal par. 5.4 della Dichiarazione di Copenaghen del 1990, che richiede una “chiara separazione” tra Stato e partiti politici⁸⁷.

La legittimità del messaggio del governo è stata sottoposta all’esame della Commissione elettorale nazionale che ha ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione della legge sul procedimento elettorale. Tale decisione è stata poi riformata dalla Kúria⁸⁸, la Corte suprema ungherese, la quale ha invece stabilito che il governo aveva violato le disposizioni della legge sul procedimento elettorale concernenti la campagna elettorale. Infine, la Corte costituzionale⁸⁹ ha annullato la sentenza della Kúria. Secondo quanto sostenuto dalla Corte costituzionale, il messaggio inviato dal governo era finalizzato ad informare i cittadini e perseguiva un interesse pubblico.

La vicenda ha inoltre posto in evidenza delle criticità nel sistema dei ricorsi elettorali. Non solo si è rilevato un atteggiamento molto prudente delle commissioni elettorali nell’esame dei ricorsi elettorali, ma anche nei casi nei quali le commissioni si sono pronunciate in favore dei ricorrenti le decisioni sono state annullate dalle corti di livello superiore.

La missione internazionale, recependo le raccomandazioni formulate dall’ODIHR/GRECO, ha infine sottolineato la necessità di procedere con una riforma delle norme sul finanziamento della campagna elettorale per rendere il sistema più trasparente. Come già detto i fondi pubblici rappresentano la prima fonte di finanziamento per candidati, partiti e coalizioni, i quali possono però ricevere anche donazioni da privati, sulle quali però non sono disponibili informazioni dettagliate. I dati sulle

⁸⁶ *Constitutional Court Annuls Top Court Ruling on Govt’s Suspected Election Law Violation*, in hungarytoday.hu, 16.03.2022.

⁸⁷ Ciò si pone inoltre in contrasto con quanto previsto dalle Linee guida congiunte della Commissione di Venezia-ODIHR sulla prevenzione e contrasto all’uso illegittimo di risorse amministrative nel processo elettorale. Venice Commission-ODIHR, Joint Guidelines on Preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, 10 March 2016.

⁸⁸ *Kvk.II.39.260/2022/5. számu határozat* [Decisione n. 39.260/2022/5], in www.kuria-birosag.hu.

⁸⁹ Decisione della Corte costituzionale 3130/2022. (IV. 1.) dell’11 marzo 2022. In publicmkab.hu.

donazioni vengono infatti pubblicati in forma aggregata nei report annuali predisposti dai partiti. L'assenza di norme specifiche sulle attività finanziate da terzi consente poi di aggirare i limiti di spesa previsti per le campagne elettorali. Tale situazione ha costituito un innegabile vantaggio per la coalizione di governo.

5. Le ragioni del fallimento dell'ipotesi di “regime change” ed il rafforzamento del regime orbániano nel contesto dell'emergenza legata al conflitto in Ucraina.

Le elezioni parlamentari del 3 aprile 2022 hanno rappresentato un momento cruciale per la storia politica dell'Ungheria. Negli ultimi tempi, in particolare a seguito delle elezioni amministrative del 2019, per la prima volta dalla conquista della super-maggioranza da parte della coalizione Fidesz-KDNP nel 2010, si era concretizzata l'idea di un “*regime change*”⁹⁰. Alle opposizioni – unite dal rifiuto dell'ideologia illiberale – è da ascrivere il merito di avere trovato un accordo ed elaborato una strategia comune per raggiungere l'obiettivo della restaurazione della democrazia liberale. La sconfitta della coalizione “Uniti per l'Ungheria” segna però una battuta di arresto nello sviluppo della riflessione sulla transizione da un regime illiberale.

Un insieme di fattori ha contribuito a determinare il risultato delle elezioni: il primo, ed il più importante, è rappresentato dalle caratteristiche dell'ordinamento costituzionale ungherese che negli ultimi dodici anni, come già detto, ha sperimentato un intenso processo di deterioramento. Come rilevato in un insieme di documenti internazionali – tra i quali i pareri della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, i report finali dell'OSCE-ODIHR, i report sullo Stato di diritto dell'Unione europea – la libertà dei media, il diritto all'informazione e la libertà di associazione, così come l'indipendenza degli organi del potere giudiziario, hanno subito crescenti limitazioni nel corso degli anni.

In questo contesto, la legislazione elettorale è stata utilizzata come uno strumento “politico”. La formula elettorale estremamente selettiva – e

⁹⁰ Anche se il concetto di “cambio di regime” potrebbe essere ritenuto troppo radicale se riferito al caso dell'Ungheria, nel quale tuttavia è stato instaurato un sistema di potere che dura da dodici anni e presenta tutte le caratteristiche di un assetto personalistico, patrimonialistico e clientelare. A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale*, cit., p. 55.

remunerativa per il primo partito/coalizione – rappresenta forse l'elemento più eclatante sotto questo profilo. Nel contesto della pandemia da Covid-19, si è assistito poi ad un ulteriore irrigidimento dei requisiti per la presentazione delle liste nazionali nella quota proporzionale e per l'ottenimento del finanziamento pubblico. Vi sono poi nella legislazione elettorale “di contorno” – ed in particolare nella legge CCIII «Sull'elezione dei membri dell'Assemblea nazionale» e nella legge XXXVI del 2013 «Sul procedimento elettorale» – disposizioni che riguardano aspetti tecnici che perseguono la medesima finalità, ovvero quella di assicurare un vantaggio per la coalizione di governo, che non possono essere considerati conformi agli standard internazionali in materia di elezioni, come le norme sulla definizione delle circoscrizioni elettorali, le disposizioni sul voto estero, le norme sulla registrazione degli elettori, le lacune nella disciplina dei ricorsi elettorali, e soprattutto le norme sul finanziamento della campagna elettorale, oltre alle disposizioni sui media.

Se l'insieme di questi elementi, con ogni probabilità, ha contribuito a definire l'esito delle elezioni, il difficile contesto internazionale ha determinato la misura del successo elettorale della coalizione Fidesz-KDNP. Come detto, il conflitto al confine orientale del paese ha condizionato profondamente l'elettorato ungherese e lo ha spinto a riunirsi intorno ad un leader forte⁹¹. In un periodo di incertezza sul piano internazionale si è rinunciato a dare avvio ad una fase di rinnovamento, foriera di tensioni, guidata oltretutto da una coalizione profondamente eterogenea al proprio interno che avrebbe con ogni probabilità incontrato difficoltà nel corso della legislatura, in considerazione anche delle ampie aspettative di cui era stata caricata. Il nuovo sistema elettorale, risultato del perfezionamento dell'opera di ingegneria elettorale della coalizione Fidesz-KDNP, si è dimostrato dunque in grado di raggiungere gli obiettivi per i quali era stato immaginato, ed in particolare di arrivare ad una estrema semplificazione del sistema politico del paese ed all'ulteriore indebolimento delle opposizioni.

La posizione di forza nella quale si trova la coalizione Fidesz-KDNP a seguito della vittoria delle ultime elezioni ha consentito poi alla maggioranza di governo di introdurre importanti modifiche alla disciplina dello stato di eccezione, già ampiamente riformata con l'approvazione del IX

⁹¹ D. Szikra, M.A. Orenstein, *Why Orbán Won Again*, in www.project-syndicate.org, 05.02.2022.

emendamento alla Legge fondamentale del 22 dicembre 2020⁹². Il nuovo regime di eccezione rafforza ulteriormente il ruolo dell'esecutivo nella gestione delle situazioni di crisi ed ha consentito alla coalizione Fidesz-KDNP non solo di prorogare lo stato di pericolo legato alla pandemia da Covid-19, ma anche di proclamare un nuovo stato di pericolo legato al conflitto in Ucraina.

Il 24 maggio 2022, l'Assemblea nazionale ha approvato il X emendamento alla Legge fondamentale⁹³ e la legge III del 2022 «Sulla prevenzione delle catastrofi e la modifica di alcune leggi ad essa correlate». Con il X emendamento si è anticipata l'entrata in vigore delle disposizioni sugli stati di eccezione contenute nel IX emendamento, dal 1° luglio 2023 al 1° novembre 2022⁹⁴. Viene inoltre modificato l'art. 53, c. 1 della Legge fondamentale con l'aggiunta di nuove circostanze che possono portare alla proclamazione dello stato di pericolo. Si prevede in particolare che, oltre a una calamità naturale o un disastro industriale che minacci la vita o la proprietà, anche «lo stato di guerra, il conflitto armato o la crisi umanitaria in un paese confinante» possano portare alla proclamazione dello stato di pericolo⁹⁵. La legge III del 2022, all'art. 1, precisa poi che a seguito della proclamazione dello stato di pericolo, il governo adotta decreti di emergenza attraverso i quali è possibile sospendere l'applicazione o derogare a specifiche disposizioni di legge e introdurre «altre misure straordinarie».

Il X emendamento alla Legge fondamentale e la legge III del 2022 sono entrati in vigore il 25 maggio 2022 e, quello stesso giorno, il governo ha proclamato lo stato di pericolo legato alla guerra in Ucraina⁹⁶. Infine, l'8

⁹² *Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.)* [IX emendamento alla Legge fondamentale dell'Ungheria – 22 dicembre 2020], in mkogy.jogtar.hu.

⁹³ In www.parlament.hu.

⁹⁴ La Legge fondamentale nella versione attualmente in vigore disciplina sei stati di eccezione, ovvero lo stato di crisi nazionale, di emergenza, di difesa preventiva, di minaccia terroristica, di attacco inaspettato e lo stato di pericolo (artt. 48-54). Il IX emendamento riduce da sei a tre gli stati di eccezione, ovvero lo stato di guerra, lo stato di emergenza e lo stato di pericolo.

⁹⁵ *Magyar Közlöny 84. szám Magyarország hivatalos lapja 2022. május 24., kedd* [Hungarian Journal No. 84. Official Journal of Hungary, Tuesday, 24 May 2022], in www.parlament.hu.

⁹⁶ *180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról* [180/2022. (V. 24.) Decreto del governo sulla dichiarazione dello stato di emergenza e di alcune disposizioni

giugno 2022 l'Assemblea nazionale ha approvato la legge IV del 2022 «Sulla prevenzione delle conseguenze in Ungheria di un conflitto armato o di una catastrofe umanitaria in un paese confinante»⁹⁷, con la quale l'Assemblea nazionale ha autorizzato il governo a adottare decreti di emergenza che saranno efficaci fino a quando rimarrà in vigore la legge di autorizzazione.

La proclamazione dello stato di pericolo consentirà dunque all'esecutivo di “governare tramite decreto”, escludendo l'Assemblea nazionale – nonché le forze politiche di opposizione – dalla gestione della crisi. Grande preoccupazione è stata manifestata dalle istituzioni europee, ed in particolare dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con riferimento alla tenuta delle istituzioni democratiche nel paese nel contesto del regime di eccezione⁹⁸.

ABSTRACT: In this paper we will try to understand how, in a complex international context, the Hungarian electoral legislation *de facto* contributed to determine the results of the 2022 Hungarian parliamentary elections – in which Fidesz-KDNP coalition obtained a new landslide victory – and if it can be considered compliant to international standards. We will focus in particular on the amendments to the electoral legislation approved on 15 December 2020, analysed in the Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR n. 1040/2021.

sullo stato di emergenza per prevenire le conseguenze in Ungheria del conflitto armato e della catastrofe umanitaria nel territorio dell'Ucraina], in net.jogtar.hu.

⁹⁷ In 2022. évi VI. Törvény szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról [Sulla prevenzione delle conseguenze di un conflitto armato o di una catastrofe umanitaria in un paese confinante], in net.jogtar.hu.

⁹⁸ L. Gall, *Hungary's New 'State of Danger'. Orban Instrumentalizes Ukraine War to Further Consolidate Power*, in www.hrw.org, 08.06.2022; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Newly declared 'state of danger' in Hungary should not weaken political dialogue and parliamentary oversight, say PACE co-rapporteurs*, in pace.coe.int, 17.06.2022.

Arianna Angeli

L'ingegneria elettorale illiberale alla luce degli standard internazionali ed europei

KEYWORDS: Hungary, Parliamentary Elections 2022, Electoral Legislation, Democratic Backsliding, International Election Standards

Arianna Angeli - Professoressa a contratto di Diritto costituzionale comparato presso l'Università degli Studi di Milano, Dottoressa di ricerca in Diritto e Scienze umane presso l'Università degli Studi dell'Insubria (arianna.angeli@unimi.it)