



15 MAGGIO 2019

# Europee 2019 nell'Ungheria di Orbàn a 15 anni dall'adesione all'UE

di Simon Pietro Isaza Querini

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale

Sapienza – Università di Roma

Funzionario presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali



# Europee 2019 nell'Ungheria di Orbàn a 15 anni dall'adesione all'UE \*

di **Simon Pietro Isaza Querini**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale

Sapienza – Università di Roma

Funzionario presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali\*\*

**Sommario:** 1. Quadro politico e istituzionale. – 2. Seggi e sistema elettorale. – 3. Elezioni europee del 2014. – 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

## Quadro politico e istituzionale

A quindici anni dall'adesione all'Unione europea (UE), l'Ungheria di Orbàn si appresta ad affrontare il voto per il rinnovo del Parlamento europeo in qualità di “osservato speciale”. L'Ungheria rappresenta, infatti, un *unicum* nel panorama politico e istituzionale europeo. Com'è noto, a seguito del crollo del muro di Berlino, lo Stato magiaro è stato pioniere del processo di democratizzazione e di integrazione europea degli Stati ex socialisti dell'Europa centro-orientale, processo culminato con l'adesione all'UE di gran parte di detti Stati in occasione degli allargamenti del 2004, 2007 e, da ultimo, 2013<sup>1</sup>. Al riguardo, vale la pena ricordare come l'Ungheria sia membro dello spazio Schengen dal 21 dicembre 2007 e sia stato il secondo Paese – il primo è la Lituania – a ratificare il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>2</sup>, nonché il primo a ratificare il Trattato di Lisbona. Fino a poco tempo fa, pertanto, l'ordinamento ungherese appariva saldamente ancorato ai principi dello Stato di diritto e irreversibilmente orientato a una politica filo-europea.

A partire dal 2010, tuttavia, l'Ungheria ha vissuto una vera e propria “rivoluzione” costituzionale, che ha messo in discussione le conquiste democratiche ottenute nella transizione post-1989 e la stessa appartenenza dello Stato magiaro all'Unione europea. L'inizio di questa inversione di tendenza può essere

---

\* Capitale: Budapest; superficie: 93.030 kmq; numero di abitanti: 9.781.127; densità: 105,13 ab./kmq; moneta: fiorino ungherese; aspettativa di vita: 75,57 anni; Pil: 139,1 miliardi USD; Pil/abitante: 14.224,85 USD; tasso di disoccupazione: 3,6%; tasso di inflazione annuo: 3,06%; rapporto debito pubblico/Pil: 73,6%; data ingresso nell'Unione Europea: 1° maggio 2004.

\*\* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

<sup>1</sup> Nel 2004 aderiscono, oltre all'Ungheria, anche Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia; nel 2007 Bulgaria e Romania; nel 2013 la Croazia. Paesi candidati ufficialmente all'adesione sono l'Albania, la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e la Turchia. Altri Paesi che aspirano all'adesione sono la Bosnia ed Erzegovina e il Kosovo.

<sup>2</sup> Com'è noto, il progetto “costituzionale” europeo è stato formalmente abbandonato a seguito degli esiti negativi dei referendum francese e nederlandese, pur essendo stato sostanzialmente riproposto con il Trattato di Lisbona.

individuato nelle elezioni parlamentari dell'aprile del 2010, che hanno sancito la schiacciante vittoria della formazione politica di centro-destra guidata da Victor Orbàn, il Fidesz-KDNP<sup>3</sup>, e la nascita del secondo Governo Orbàn (2010-2014)<sup>4</sup>. La nuova maggioranza parlamentare, forte dei due terzi del Parlamento – 262 seggi sui 386 di cui allora si componeva l'organo rappresentativo ungherese<sup>5</sup> – ha così potuto imprimere rilevanza costituzionale al proprio programma politico di governo, ispirato a principi e valori conservatori, nazionalistici e dichiaratamente antiliberali, con l'adozione di una nuova Costituzione, denominata “Legge fondamentale”, approvata dal Parlamento ungherese nell'aprile del 2011 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2012<sup>6</sup>. La nuova Costituzione, che ha sostituito quella di stampo socialista in vigore dal 1949 e più volte modificata a partire dal 1989 – fino al 2012, l'Ungheria è stata l'unica Repubblica ex-socialista a non aver formalizzato la fine del comunismo e l'avvio della transizione democratica con una nuova Carta fondamentale – ha sollevato numerose critiche, in particolare da parte delle Istituzioni europee e del Consiglio d'Europa, tanto per il *deficit* democratico che ne ha accompagnato l'iter di adozione, quanto per le previsioni sostanziali in essa contenute. In particolare, hanno destato apprensione il ridimensionamento degli strumenti di democrazia partecipativa, le carenze in materia di tutela dei diritti fondamentali e le limitazioni in tema di libertà di espressione e di stampa<sup>7</sup>. La nuova Legge fondamentale è apparsa sin da subito come un punto di partenza piuttosto che di arrivo di un profondo processo di riforma dell'ordinamento ungherese. Difatti, già all'indomani dell'entrata in vigore, la nuova Carta è stata più volte emendata, da ultimo nel giugno del 2018, con l'adozione del settimo emendamento che ha introdotto, tra gli altri, rilevanti previsioni in materia di organizzazione della giustizia e sensibili limitazioni

---

<sup>3</sup> Si tratta di un raggruppamento formato dall'Alleanza civica ungherese (*Fidesz - Magyar Polgári Szövetség*) e dal Partito popolare cristiano democratico (*Kereszténydemokrata Néppárt* – KDNP).

<sup>4</sup> Il primo Governo Orbàn (1998-2002) nasce a seguito delle elezioni parlamentari del 24 maggio 1998; il terzo Governo Orbàn (2014-2018) nasce all'indomani delle elezioni parlamentari del 6 aprile 2014; successivamente alle elezioni parlamentari dell'8 aprile 2018, infine, nasce il quarto Governo Orbàn, attualmente in carica.

<sup>5</sup> Come si vedrà nel prosieguo, con la riforma costituzionale del 2011, i seggi del Parlamento sono stati ridotti a 199.

<sup>6</sup> Cfr. J. SAWICKI, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018, p. 93 ss.

<sup>7</sup> Sulla nuova Legge fondamentale ungherese e successivi sviluppi vd., *ex multis*, F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013; G. F. FERRARI, *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle costituzioni*, Vol. III, Padova, 2013, p. 387 ss.; G. F. FERRARI (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012; A. VON BOGDANDY – P. SONNEVEND (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford-Portland (Oregon), 2015; Z. SZENTE – F. MANDAK – Z. FEJES (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, Paris, 2015; L. BELLUCCI, *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and Politics*, Milano, 2018; F. R. DAU, *L'esperienza costituzionale ungherese e l'equilibrio tra democrazia diretta e principio rappresentativo. Brevi note a margine dell'approvazione del nuovo testo costituzionale dell'aprile 2011*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 24/2011.

in tema di richiesta di asilo e di accoglienza di migranti economici<sup>8</sup>. In sintesi, le trasformazioni costituzionali appena descritte hanno inciso così profondamente sui principi fondativi dello Stato magiaro da spingere la dottrina a parlare della nascita di un vero e proprio regime “populista” e “illiberale” all’interno dell’UE, incompatibile con i valori fondanti dell’ordinamento eurounitario<sup>9</sup>. Come si vedrà, le trasformazioni costituzionali ungheresi, qui solo brevemente richiamate, sono state alla base del progressivo deterioramento dei rapporti tra Budapest e Bruxelles, deterioramento che ha raggiunto l’apice proprio alla vigilia del voto europeo (vd. *infra*, § 4).

Per quanto riguarda la forma di governo, le modifiche costituzionali introdotte a partire dal 2012, pur traducendosi in una fattuale alterazione del principio di alternanza democratica, non hanno modificato, tuttavia, l’architettura istituzionale e il funzionamento di fondo dello Stato magiaro. L’Ungheria è una repubblica parlamentare caratterizzata da alcuni elementi di razionalizzazione che, unitamente alla conformazione del sistema partitico e di quello elettorale – misto ma con preminenti aspetti maggioritari e uninominali – l’avvicinano al modello di cancellierato tedesco<sup>10</sup>.

Partendo dall’organo di rappresentanza popolare, al pari di gran parte degli Stati ex socialisti dell’Europa centro-orientale, l’Ungheria è caratterizzata da un parlamento monocamerale denominato “Assemblea nazionale” (*Országgyűlés*) e composto, a seguito dell’entrata in vigore della nuova Legge fondamentale, da 199 membri eletti a suffragio universale e rinnovati ogni quattro anni<sup>11</sup>. L’Assemblea nazionale esercita, oltre alla funzione legislativa – cui concorrono anche il Governo e il Capo dello Stato – rilevanti funzioni elettorali: spetta all’*Országgyűlés*, difatti, l’elezione, tra gli altri, del Presidente della Repubblica, dei membri e del Presidente della Corte costituzionale e del Primo Ministro.

Capo dello Stato è il Presidente della Repubblica, il quale esprime l’unità nazionale e vigila sul funzionamento democratico dell’organizzazione statale. Eletto per cinque anni dall’Assemblea nazionale, è rinnovabile per un solo mandato. Tra le più rilevanti prerogative presidenziali si segnalano l’iniziativa legislativa, il potere di scioglimento del parlamento, la designazione del candidato Primo Ministro da sottoporre all’elezione dell’Assemblea nazionale e la nomina dei Ministri.

---

<sup>8</sup> Sulla revisione costituzionale del 2018 vd. G. POGGESCHI, *Il cosiddetto pacchetto legislativo “stop-soros” e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una “democrazia illiberale”*, in *DPCE on line*, n. 2/2018.

<sup>9</sup> Cfr. A. BOZÓKI – D. HEGEDŰS, *An Externally Constrained Hybrid Regime: Hungary in the European Union*, in *Democratization*, vol. 25, n. 7/2018, in cui l’Ungheria di Orbán viene classificata come un “regime ibrido” fortemente condizionato, sia in termini di “*regime constraining*” che di “*regime sustaining*”, dall’appartenenza dello Stato magiaro all’Unione europea. Cfr. anche G. HALMAI, *A Coup Against Constitutional Democracy: The case of Hungary*, in M. A. GRABER – S. LEVINSON – M. TUSHNET (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018, p. 243 ss.

<sup>10</sup> Cfr. J. SAWICKI, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>11</sup> Come già anticipato, prima dell’adozione della nuova Legge fondamentale, l’Assemblea nazionale era composta da 386 membri.

Passando al Governo, questi è descritto come l'organo generale del potere esecutivo, cui spettano tutte le funzioni e i poteri non espressamente attribuiti ad altri organi. Il Governo è costituito dal Primo Ministro, eletto dall'Assemblea nazionale – a maggioranza assoluta dei suoi membri – su proposta del Presidente della Repubblica, e dai Ministri, nominati invece da quest'ultimo su proposta del Primo Ministro. La formazione del Governo si perfeziona con la nomina dei Ministri e tutti i membri del Governo sono tenuti a prestare giuramento davanti all'Assemblea nazionale.

Come accennato, esistono diversi elementi di razionalizzazione e dinamiche nel concreto funzionamento della forma di governo che avvicinano l'ordinamento ungherese al modello di cancellierato tedesco. Va innanzitutto evidenziata la limitata influenza presidenziale sulla formazione del Governo, stante la conformazione del sistema partitico ed elettorale, e sullo scioglimento del Parlamento, che può avvenire solo qualora l'Assemblea nazionale non elegga il candidato Primo Ministro proposto dal Presidente della Repubblica entro quaranta giorni dalla presentazione della candidatura o non approvi il bilancio dello Stato entro il 31 marzo di ciascun anno. In secondo luogo, va rilevata la preminenza del Primo Ministro all'interno della compagine governativa, preminenza che si sostanzia nel voto di investitura solo sul candidato Primo Ministro e non sui Ministri – un voto, peraltro, espresso esclusivamente sulla figura del Primo Ministro e non anche sul programma politico da questi perseguito e che avviene prima della nomina dei Ministri – e nell'iniziativa di nomina e rimozione dei Ministri da parte del Primo Ministro. Quali elementi di razionalizzazione in senso stretto vanno ricordati l'istituto della sfiducia costruttiva – in base al quale il Parlamento, su proposta di almeno un quinto dei suoi membri, può sfiduciare il Primo Ministro ed eleggere contestualmente un nuovo *Premier* con la maggioranza assoluta dei suoi membri – e la questione di fiducia – la quale, posta dal Primo Ministro, qualora non venga sostenuta dalla maggioranza assoluta dei deputati, si sostanzia in un voto di sfiducia nei suoi confronti.

Attualmente, Primo Ministro è Viktor Orbán – ininterrottamente a capo del Governo dal 2010 – sostenuto dalla maggioranza parlamentare Fidesz-KDNP che può contare, complessivamente, sui due terzi del parlamento. Tale assetto politico è il risultato delle elezioni parlamentari dell'8 aprile 2018, in occasione delle quali il Fidesz-KDNP ha ottenuto 133 seggi, contro i 26 dell'estrema destra di Jobbik (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom* o “Movimento per un'Ungheria migliore”) – confermatasi seconda forza politica del Paese<sup>12</sup> – i 20 della lista di centro-sinistra composta dal Partito socialista ungherese (*Magyar Szocialista Párt* – MSZP) e dalla sinistra ecologista del “Dialogo per l'Ungheria” (*Párbeszéd Magyarorszáért*), i 9 della sinistra della “Coalizione democratica” (*Demokratikus Koalíció* – DK), gli 8 degli ecologisti di “La politica può essere diversa” (*Lehet Más a Politika* – LMP), 1 seggio dei social-liberali di “Insieme - Partito

---

<sup>12</sup> Come si vedrà, Jobbik era ascesa a seconda forza politica già in occasione delle elezioni europee del 2014 (vd. *infra*, § 3).

per una nuova era” (*Együtt - a Korszakváltók Pártja*), 1 seggio dell’“Autogoverno nazionale dei tedeschi in Ungheria” (*Magyarországi Németek Országos Önkormányzata* – MNOÖ) – organizzazione rappresentativa della minoranza tedesca in Ungheria – e, infine, il seggio conquistato dal candidato indipendente Tamás Mellár.

Come si vedrà, le elezioni parlamentari del 2018 hanno confermato una tendenza comune emersa in occasione degli appuntamenti elettorali, nazionali ed europei, che si sono tenuti in Ungheria a partire dal 2004: la crescente fiducia dell’elettorato nel centro-destra di Orbán, la progressiva affermazione nel panorama politico nazionale ed europeo dell’estrema destra rappresentata da Jobbik e il declino del consenso popolare verso l’offerta politica di centro-sinistra (vd. *infra*, § 3).

Capo dello Stato è invece János Áder, eletto nel maggio del 2012 e rieletto per un secondo – e ultimo – mandato a marzo 2017.

Commissario europeo per l’educazione, la cultura, la gioventù e lo sport dell’attuale Commissione Juncker è Tibor Navracsics.

## 2. Seggi e sistema elettorale

All’Ungheria spetta l’elezione di 21 Eurodeputati. Al pari della stragrande maggioranza degli altri Stati membri, la data per il rinnovo dei deputati ungheresi al Parlamento europeo è stata fissata per il 26 maggio 2019<sup>13</sup>. L’elezione dei rappresentanti ungheresi all’Europarlamento è disciplinata dalla legge n. CXIII/2003<sup>14</sup>, che prevede un sistema elettorale proporzionale con liste bloccate e soglia di sbarramento al 5%. La distribuzione dei seggi avviene secondo il metodo del divisore d’Hondt e i candidati ottengono gli scranni secondo l’ordine di registrazione nelle rispettive liste di appartenenza. L’elettore può votare solo per una lista. Al pari di gran parte degli altri Stati membri, l’Ungheria conforma un’unica circoscrizione elettorale<sup>15</sup>.

In tema di elettorato attivo e passivo, il diritto a partecipare alle elezioni europee è riconosciuto, in via generale, a chiunque abbia compiuto il diciottesimo anno di età e sia domiciliato in Ungheria. Con specifico riferimento all’elettorato attivo, il diritto di voto è riconosciuto anche a chi vive in Ungheria pur non essendo domiciliato o anche a chi non sia domiciliato nel territorio dell’UE. Al riguardo, è interessante notare come la legislazione in materia preveda che possano prendere parte alle elezioni anche

<sup>13</sup> Fanno eccezione: Paesi Bassi e Regno Unito (che voteranno il 23 maggio); Irlanda (24 maggio); Lettonia, Malta e Slovacchia (25 maggio); Repubblica Ceca (24 e 25 maggio). Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_ATA\(2018\)623556](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2018)623556).

<sup>14</sup> <http://www.valasztas.hu/web/national-election-office/act-cxiii-of-2003-on-the-election-of-members-of-the-european-parliament>.

<sup>15</sup> Prevedono più di una circoscrizione: Belgio, Irlanda, Italia, Polonia e Regno Unito. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_ATA\(2018\)623556](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2018)623556).

i cittadini di Stati candidati all'adesione all'UE, i quali sono effettivamente considerati alla stregua di cittadini di Stati membri dell'UE. Inoltre, possono votare gli elettori ungheresi che non esercitino il diritto di voto in un altro Stato membro, nonché gli elettori di altri Stati membri, domiciliati in Ungheria, che intendano esercitare il diritto di voto nello Stato magiaro.

Il voto non è obbligatorio e la legislazione elettorale in materia disciplina i casi di incompatibilità con la carica di europarlamentare.

### 3. Elezioni europee del 2014

Come è stato anticipato, se si guarda agli appuntamenti elettorali che si sono tenuti in Ungheria a partire dal 2004, emerge una tendenza comune: la crescente e massiccia fiducia dell'elettorato nel Fidesz-KDNP di Orbàn, l'affermazione dell'estrema destra di Jobbik nell'arena politica nazionale (ed europea) e il declino del consenso elettorale verso il centro-sinistra. Limitando l'analisi al voto europeo, alle elezioni del 2004, il Fidesz aveva ottenuto il 47,40% dei voti e 12 seggi sui 24 allora spettanti all'Ungheria, contro il 34,30% delle preferenze e i 9 seggi totalizzati dall'MSZP, il 7,74% dei suffragi e i 2 seggi conseguiti dall' "Alleanza dei liberi democratici - il Partito liberale ungherese" (*Szabad Demokraták Szövetsége - a Magyar Liberális Párt – SzDSz*) e il 5,33% e 1 seggio conseguito dal "Forum democratico ungherese" (*Magyar Demokrata Fórum – MDF*)<sup>16</sup>. Cinque anni più tardi, alle europee del 2009, il Fidesz-KDNP aveva raggiunto il 56,36% delle preferenze e 14 seggi sui 22 allora spettanti all'Ungheria, a fronte del 17,37% dei voti e i 4 seggi ottenuti dai socialisti, il 14,77% e i 3 seggi conseguiti da Jobbik e il 5,31% dei suffragi e 1 seggio totalizzati dall'MDF<sup>17</sup>. Infine, alle europee del 2014, la lista Fidesz-KDNP ha ottenuto il 51,48% dei voti e 12 seggi sui 21 spettanti all'Ungheria, a fronte del 14,67% delle preferenze e i 3 seggi conseguiti da Jobbik – ascesa a seconda forza politica del Paese – il 10,90% dei suffragi e i 2 seggi conquistati dai socialisti, il 9,75% dei voti e i 2 seggi totalizzati dalla DK, il 7,25% e 1 seggio guadagnati dai social-liberali di "Insieme-Partito per una nuova era" (*Együtt-A Korszakváltók Pártja*) e il 5,04% dei voti e 1 seggio conquistati dagli ecologisti di "La politica può essere diversa" (*Lehet Más a Politika – LMP*)<sup>18</sup>.

Altra tendenza che emerge chiaramente dai risultati alle elezioni europee – e che è bene rimarcare in vista dell'appuntamento elettorale del 2019 – è l'alto tasso di astensionismo dell'elettorato ungherese. Al contrario di altri Stati membri dell'UE, in cui si registrano alti tassi di partecipazione, e al pari degli altri

<sup>16</sup> Sulle europee del 2004 in Ungheria vd. G. PANCHERI, *Ungheria: governo sconfitto*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, 2005, p. 305 ss.

<sup>17</sup> Sulle europee del 2009 in Ungheria vd. G. PANCHERI, *Per l'Ungheria, in fondo a destra*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, Napoli, 2009, p. 265 ss.

<sup>18</sup> Sulle europee del 2014 in Ungheria sia consentito rinviare a S. P. ISAZA QUERINI, *Europee 2014 in Ungheria: prevale l'astensionismo, vincono la destra e l'estrema destra, crollano i socialisti*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, 2015, p. 407 ss.

Stati dell'Europa orientale, in Ungheria si registrano bassi tassi di affluenza in occasione degli appuntamenti elettorali europei: nel 2004, infatti, si è recato alle urne il 38,5% degli aventi diritto (a fronte di una media europea del 45,7%); nel 2009, ha partecipato il 36,3% (contro una media europea del 43%); nel 2014, la percentuale si è attestata al 29% (a fronte di una media europea rimasta al 43%).

#### 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione

Di seguito le liste che si contenderanno i 21 seggi al Parlamento europeo<sup>19</sup>:

1. MSZP-PÁRBESZÉD: lista di centro-sinistra formata dal Partito socialista ungherese (*Magyar Szocialista Párt – MSZP*) e dalla sinistra ecologista del “Dialogo per l'Ungheria” (*Párbeszéd Magyarorszáért*). Apertamente pro-europeista, la lista persegue un programma politico incentrato sui temi tradizionalmente cari alla sinistra e agli ecologisti (educazione, lavoro, salute, lotta al cambiamento climatico). Nel programma non mancano, tuttavia, aperture su questioni politicamente sensibili, quali l'adesione dell'Ungheria all'Eurozona e la promozione di una politica di solidarietà verso i migranti<sup>20</sup>.
2. MKKP (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt* o “Partito ungherese del cane a due code”): si tratta di un “*joke party*” (o “partito burla”), venuto alla ribalta nel 2015 per aver parodiato, attraverso cartelloni pubblicitari con slogan ironici e satirici, la campagna governativa anti-migranti. Il partito si propone di smorzare, attraverso iniziative canzonatorie, i toni pomposi e propagandistici utilizzati, nel corso delle campagne elettorali e politiche, dall'attuale maggioranza di governo<sup>21</sup>.
3. Jobbik: partito di estrema destra recentemente spostatosi su posizioni più moderate. Attualmente seconda forza politica del Paese, Jobbik aspira a consolidare il proprio ruolo di principale voce di opposizione all'attuale maggioranza governativa. Non a caso, ha fatto delle elezioni europee un'occasione per esprimere il dissenso politico verso le politiche perseguite dal Fidesz-KDNP di Orbàn<sup>22</sup>.
4. Fidesz-KDNP: lista di centro-destra guidata da Orbàn, attualmente al governo del Paese. Ha fatto della lotta all'immigrazione il principale cavallo di battaglia in vista del voto del 26 maggio<sup>23</sup>.
5. *Momentum* (per esteso *Momentum Mozgalom* o “Movimento Momento”): partito di centro fondato nel 2015, fortemente sostenitore di una politica filo-europeista e transatlantica. Principale obiettivo di *Momentum* è il cambiamento dell'*establishment* politico ed economico, ritenuto

---

<sup>19</sup> [http://www.valasztas.hu/en/listak\\_ep2019](http://www.valasztas.hu/en/listak_ep2019).

<sup>20</sup> [https://en.mszip.hu/article/homeland\\_love\\_europe\\_20190220](https://en.mszip.hu/article/homeland_love_europe_20190220).

<sup>21</sup> <http://ketfarkukutya.com/>.

<sup>22</sup> [https://www.jobbik.com/safe\\_europe\\_free\\_hungary](https://www.jobbik.com/safe_europe_free_hungary).

<sup>23</sup> <https://www.fidesz.hu/>.



responsabile dell'attuale crisi istituzionale e isolamento internazionale ungherese. In occasione delle europee del 26 maggio, ha sottolineato l'importanza del voto per rilanciare il progetto di integrazione europea e fermare il fronte "populista"<sup>24</sup>.

6. DK (*Demokratikus Koalíció* o "Coalizione democratica"): altra lista di centro-sinistra pro-europeista guidata dal già Primo Ministro (2004-2009) Ferenc Gyurcsány. Analogamente alla lista MSZP-PÁRBESZÉD, la DK ha fatto dei temi sociali i principali punti programmatici in occasione del voto europeo<sup>25</sup>.
7. *Mi Hazánk Mozgalom* (o "Movimento la nostra casa"), partito di estrema destra creato da alcuni dissidenti di Jobbik a seguito dello spostamento di quest'ultimo su posizioni più moderate. In vista delle europee del 26 maggio, il *Mi Hazánk Mozgalom* auspica un profondo cambiamento dell'attuale assetto eurounitario, nella prospettiva di un'"Europa delle nazioni". Centrale, nel programma politico del movimento, è la tutela dell'identità nazionale ungherese, da perseguirsi attraverso politiche di tutela e promozione della famiglia tradizionale e il contrasto all'immigrazione. Fautore di un rafforzamento delle relazioni tra i Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'allargamento del c.d. Gruppo di Visegrad, il movimento è favorevole all'indizione di un referendum sulla permanenza dello Stato magiaro all'interno dell'UE<sup>26</sup>.
8. LMP (*Lehet Más a Politika* o "La politica può essere diversa"): formazione ecologista pro-europeista che ha posto i temi dello sviluppo sostenibile al centro della propria campagna politica<sup>27</sup>.
9. Partito dei lavoratori ungherese (*Magyar Munkáspárt*): forza di estrema sinistra, in vista delle europee si è presentata come un'alternativa all'offerta del centro-sinistra rappresentata dal MSZP. Al contrario di quest'ultimo, infatti, è fortemente critico nei confronti dell'*establishment* europeo e della costruzione degli Stati uniti d'Europa<sup>28</sup>.

Come anticipato in apertura al presente contributo, le riforme introdotte in Ungheria a partire dal 2012 sono state alla base del progressivo deterioramento delle relazioni tra Budapest e Bruxelles, deterioramento che ha raggiunto il culmine proprio in occasione della gestione della crisi dei migranti scoppiata nel 2015. Insieme agli altri partner europei del Gruppo di Visegrad (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), l'Ungheria di Orbàn si è fortemente opposta alla politica di redistribuzione

<sup>24</sup><https://momentum.hu/wp-content/uploads/2019/03/Ne-adjuk-a-j%C3%B6v%C5%91nk-et-Momentum-EP-Program.pdf>.

<sup>25</sup> <https://dkp.hu/rolunk/program>.

<sup>26</sup> <https://mihazank.hu/a-mi-hazank-europaja-ep-valasztasi-program/>.

<sup>27</sup> <https://lehetmas.hu/a-zold-europa-programja/>.

<sup>28</sup> <https://munkaspart.hu/33-szorolapok/3556-2019-es-europai-parlamenti-valasztas.html>.

dei migranti perseguita dalle Istituzioni europee, opposizione culminata con la costruzione del discussissimo filo spinato lungo il confine con la Serbia volto, nelle intenzioni del Governo, a respingere il flusso di migranti proveniente dal canale balcanico. Tali misure hanno spinto la Commissione europea ad avviare, a più riprese, procedure d'infrazione contro l'Ungheria per il mancato rispetto delle norme comunitarie in materia. Come già accennato, la politica anti-migratoria ungherese è stata recentemente suggellata dall'introduzione del c.d. pacchetto legislativo "anti-Soros" e dal settimo emendamento alla Legge fondamentale, in cui sono state introdotte, tra gli altri, diverse misure volte al contrasto dell'immigrazione. A fronte di tali modifiche e del progressivo deterioramento dello stato di diritto in Ungheria, il 12 settembre 2018, il Parlamento europeo ha quindi votato, per la prima volta nella sua storia, una risoluzione per attivare la procedura ex art. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>29</sup>, vale a dire la procedura volta a constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori fondanti l'ordinamento eurounitario come sanciti all'art. 2 TUE<sup>30</sup>.

In un tale clima politico e nonostante l'eterogeneità dei punti programmatici delle liste in lizza, la campagna elettorale per le europee è stata fondamentalmente incentrata sulla questione dei migranti. Il voto del 26 maggio, in altre parole, ha assunto i connotati di un voto referendario a favore o contro

---

<sup>29</sup> Art. 7 TUE: "1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. 2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni. 3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati. 4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione. 5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Per una lettura critica del voto del Parlamento europeo vd. [C. CURTI GIALDINO, \*Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto\*, in \*federalismi.it\*, n. 18/2018](#). Vd. anche A. LIGUSTRO, *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?*, in *DPCE on line*, n. 3/2018.

<sup>30</sup> Art. 2 TUE: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

l'attuale maggioranza di governo e, più nello specifico, la politica anti-migranti perseguita negli ultimi anni da Orbàn.

Di maggiore interesse sarà il dibattito pubblico all'indomani del voto, quando sarà finalmente chiara la composizione del nuovo Parlamento europeo e il peso dei vari gruppi politici europei. Al riguardo, considerando la scontata vittoria del Fidesz-KDNP – dato nei sondaggi a più del 50%<sup>31</sup> – e il basso tasso di affluenza che, come si è detto, contraddistingue le elezioni europee in Ungheria, tema centrale sarà il futuro posizionamento del Fidesz-KDNP all'interno dei gruppi politici europei. Com'è noto, lo scorso 30 marzo, l'assemblea politica del PPE, con 190 voti a favore e 3 contrari, ha sospeso il partito di Orbàn. Il voto è stato una risposta sia alle misure antiliberali introdotte dal Governo ungherese, da ultimo nel 2018, sia alla campagna mediatica lanciata lo scorso febbraio contro il Presidente uscente della Commissione europea – nonché esponente di spicco del PPE – Jean-Claude Juncker, accusato, insieme al magnate di origini ungheresi George Soros, di favorire l'immigrazione clandestina e di mettere in pericolo la sicurezza dei confini nazionali. La sospensione è apparsa come un compromesso tra la richiesta di espulsione avanzata da alcuni partiti membri del PPE, e l'esigenza di verificare, a seguito del voto, il concreto peso del PPE nel futuro Parlamento europeo: stando alle attuali proiezioni, difatti, è probabile aspettarsi un ridimensionamento del PPE in termini di rappresentati presso l'Europarlamento, ridimensionamento che sarebbe ulteriormente aggravato da un'eventuale fuoriuscita dei futuri europarlamentari di Fidesz dal gruppo popolare a favore di altri gruppi politici. Al riguardo, va infine ricordato come proprio a ridosso del voto europeo, numerosi siano stati i contatti tra Orbàn e gli esponenti di spicco del c.d. fronte populista, primo fra tutti il leader della Lega Matteo Salvini, fautori, questi ultimi, della creazione di un gruppo comune nel futuro Parlamento europeo.

## Bibliografia

- BELLUCCI L., *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and Politics*, Milano, 2018.
- BOZÓKI A. – HEGEDŰS D., *An Externally Constrained Hybrid Regime: Hungary in the European Union*, in *Democratization*, vol. 25, n. 7/2018
- CURTI GIALDINO C., *Il Parlamento europeo attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo "Stato di diritto", si viola la regola di diritto*, in *federalismi.it*, n. 18/2018.
- DAU F. R., *L'esperienza costituzionale ungherese e l'equilibrio tra democrazia diretta e principio rappresentativo. Brevi note a margine dell'approvazione del nuovo testo costituzionale dell'aprile 2011*, in *federalismi.it*, n. 24/2011.
- FERRARI G. F. (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012.
- FERRARI G. F., *La Costituzione dell'Ungheria (2011)*, in GANINO M. (a cura di), *Codice delle costituzioni*, Vol. III, Padova, 2013, p. 387 ss.

<sup>31</sup> <https://www.politico.eu/2019-european-elections/hungary/>.

- HALMAI G., *A Coup Against Constitutional Democracy: The case of Hungary*, in GRABER M. A. – LEVINSON S. – TUSHNET M. (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018, p. 243 ss.
- ISAZA QUERINI S. P., *Europee 2014 in Ungheria: prevale l'astensionismo, vincono la destra e l'estrema destra, crollano i socialisti*, in CARAVITA B. (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, 2015, p. 407 ss.
- LIGUSTRO A., *La crisi Ungheria-UE: quali prospettive dopo la risoluzione del PE del 12 settembre?*, in *DPCE on line*, n. 3/2018
- PANCHERI G., *Per l'Ungheria, in fondo a destra*, in CARAVITA B. (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, Napoli, 2009, p. 265 ss.
- PANCHERI G., *Ungheria: governo sconfitto*, in CARAVITA B. (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2004*, Milano, 2005, p. 305 ss.
- POGGESCHI G., *Il cosiddetto pacchetto legislativo "stop-soros" e la nuova revisione costituzionale ungherese: un altro passo (xenofobo) verso il consolidamento di una "democrazia illiberale"*, in *DPCE on line*, n. 2/2018.
- RODEAN N., *Verso l'indipendenza della Corte costituzionale ungherese oppure l'affermazione del judicial deference in Ungheria?*, in *federalismi.it*, n. 24/2012.
- SAWICKI J., *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018.
- SZENTE Z. – MANDAK F. – FEJES Z. (eds.), *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungarian*, Paris, 2015.
- TÓKA G. – POPA S., *Hungary*, in BERGLUND S. – EKMAN J. – DEEGAN-KRAUSE K. – KNUTSEN T. (eds.), *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, 3<sup>rd</sup> edition, Cheltenham (UK)-Northampton (MA, USA), 2013, p. 291 ss.
- VECCHIO F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013.
- VON BOGDANDY A. – SONNEVEND P. (eds.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford-Portland (Oregon), 2015.