NAD Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società

doi: 10.54103/2612-6672/32722 ISSN 2612-6672 – Anno 2026 – vol. 8 (n. 2)

Saggi

CONSIDERAZIONI CRITICHE SUI PRIMI PASSI DEL NUOVO PROCESSO COSTITUENTE UNGHERESE (A MARGINE DEL XVI E DEL XVII EMENDAMENTO DELLA LEGGE FONDAMENTALE)

Critical Reflections on the first steps of Hungary's new constitutional process (in light of the 16th and 17th amendments to the Fundamental Law)

*Simone Gianello**

ORCID: SG 0000-0001-6058-4448

Abstract

[It.] Il contributo offre una riflessione critica sui primi interventi di modifica costituzionale approvati dalla nuova maggioranza ungherese uscita dalle urne il 12 aprile 2026. In particolare, ponendo l'attenzione su due specifiche previsioni fra quelle contenute nel XVI e nel XVII emendamento – l'introduzione di un limite al numero massimo dei mandati del Primo Ministro e la rimozione anticipata del Presidente della Repubblica – si proverà a dimostrare come, nonostante gli intenti di aprire le porte di un nuovo processo costituzionale di ripristino dello Stato di diritto dopo la sconfitta di Fidesz, vi siano ancora molti elementi di continuità che legano il passato con il presente e che devono necessariamente essere recisi laddove si voglia dar vita ad un nuovo capitolo della democrazia costituzionale all'interno dei confini magiari.

Parole chiave: Ungheria – Legge Fondamentale – Ripristino costituzionale – Tisza – Costituzionalismo

[Eng.] This article provides a critical analysis of the first constitutional amendments adopted by the new Hungarian majority that emerged from the ballots on 12 April 2026. In particular, by focusing on two specific measures contained in the 16th and 17th amendments – the introduction of a term limit for the Prime Minister and the early removal of the President of the Republic – the author aims to prove that, despite the intention to pave the way for a new constitutional process to restore the rule of law following Fidesz's defeat, there are still several elements of continuity between the past and the present that ought to be resolved in order to start a new chapter of constitutional democracy within Hungary's borders.

Keywords: Hungary – Fundamental Law – Constitutional repair – Tisza – Constitutionalism

* Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca (ror: 01ynf4891). Mail: simone.gianello@unimib.it. Il testo è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

Licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

© The Author(s)

Published online: 30/10/2026

Milano University Press

Sommario: 1. Alcune riflessioni preliminari. 2. Il XVI emendamento e il limite ai mandati del Primo Ministro. 3. Il XVII emendamento e la rimozione anticipata del Capo dello Stato. 4. Argomenti in conclusione sul resistere di una concezione populista della Costituzione.

1. ALCUNE RIFLESSIONI PRELIMINARI

Occorre fare un viaggio a ritroso nel tempo fino al 5 marzo del 1992, momento in cui fra le righe di una memorabile declaratoria di illegittimità della Corte costituzionale ungherese appariva il seguente passaggio: «within the framework of the constitutional State, and in order to further its development, the given historical situation can be taken into consideration. However, the basic guarantees of the constitutional State cannot be set aside by reference to historical situation and the requirement for justice of the constitutional State. A State under rule of law cannot be created by undermining the rule of law. Legal certainty based on formal and objective principles is more important than necessarily and subjective justice»[1]. Un'affermazione chiara nella sua linearità e ancor più nella sua intrinseca coerenza logica, al punto che verrebbe quasi da pensare ci si trovi dinanzi ad un ricorso tautologico. Tuttavia, per comprenderne a fondo il senso giova rammentare, seppur sinotticamente, come quelle argomentazioni fossero parte di un più complesso giudizio concernente la costituzionalità di una disciplina che, *inter alia*, interveniva retroattivamente sui termini di prescrizione di una serie di reati non perseguiti sotto l'egida socialista.

Dalle parole dell'allora Presidente della Corte László Sólyom, a cui va attribuito quel passaggio, traspariva la necessità di guidare il processo di transizione dalle strutture autoritarie secondo una nuova grammatica costituzionale, differente dal passato, epistemologicamente superiore[2]. Il fondamento del nuovo ordine liberaldemocratico non poteva che muovere da una netta cesura con i precedenti schemi

[1] Hungarian Constitutional Court, dec. 11/1992. (III. 5.), pt. 5.

[2] Fra i vari studi sul tema si rinvia a L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Cedam, 2003; Id., *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazie in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Giappichelli, 2000; M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei Paesi dell'Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Giuffré, 2022, 113 ss.; Id., *Le transizioni costituzionali nell'Europa orientale*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffré, 2003, 69 ss.; G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, 1998; S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Il Mulino, 1993; nonché P. Biscaretti di Ruffia, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Giuffré, 1991; W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford University Press, 2012; J.P. Massias, *Droit constitutionnel des Etats de l'Est*, Puf, 1999 e I. Banac (ed.), *Eastern Europe in Revolution*, Central and Eastern European Online Library, 1992.

Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società
ISSN 2612-6672 – n. 2/2026

informatori. Nella consapevolezza che alcuni *trade-off* sarebbero stati inevitabili[3], il riferimento ideale perseverava sul presupposto che un processo discordante avrebbe potuto ingenerare – da un punto di vista materiale – la percezione di una sorta di negoziabilità dei principi alla base del nuovo assetto valoriale che si voleva introiettare, adombrando – sul versante metodologico – la possibilità che, seppur in presenza di eccezionali condizioni, gli stilemi del costituzionalismo possedessero una portata deontica solamente relativa.

Riportando le lancette al quotidiano è d'uopo interrogarsi se quei presupposti abbiano mantenuta intatta la loro validità. Non è questo il luogo ove riflettere sui noti pregiudizi cagionati allo Stato di diritto dall'avvento della democrazia illiberale[4]. Ciò sui cui è doveroso indagare è se e in che misura il ripristino possa avvenire per mezzo della sua inosservanza[5]. Non si tratta di una questione astratta, come icasticamente dimostrato dall'*impasse* del «laboratorio costituzionale»[6] polacco[7], rivelatosi al momento per lo più in potenza. Nell'impossibilità di riformare la Carta costituzionale i tentativi di intervento sulla composizione del Tribunale costituzionale[8], sull'organo di governo dell'ordinamento giudiziario[9], nonché sulla *vexata quaestio* della collocazione dei "neo-giudici"[10] si sono infranti contro lo scoglio del Capo dello Stato, dello stesso Giudice delle leggi, ritrovandosi a fronteggiare in un primo momento anche gli (in) aspettati *feedback* negativi della Commissione di Venezia[11]. Va comunque riconosciuto come tali sforzi

[3] Come ricorda G. Halmai, *Can the Rule of Law Be Restored by Violating Its Principles? The Current Polish Debate*, in *VerfBlog*, 3 January 2025, «the constitutional history of the regime changes in East-Central Europe after 1989 teaches us that all of these countries used transitional constitutionalism, meaning exceptions to the traditional principles of constitutionalism, such as the rule of law. This happened, for instance, when they introduced transitional justice measures, like retroactive justice, lustration, reparations for confiscated private property, and access to the files of the previous secret police». Per un quadro generale, W. Sadurski, *Transitional Constitutionalism: Simplistic and Fancy Theories*, in A. Czarnota, M. Krygier, W. Sadurski (eds.), *Rethinking the Rule of Law After Communism*, Central European University Press, 2005, 9 ss. e A. Jakab, *Transitional Justice after Hybrid Regimes in Europe*, in *VerfBlog*, 12 May 2026.

[4] Benché vi sia copiosa dottrina sull'argomento, per un approfondimento valgano i rimandi a T. Drinóczi, A. Bien-Kacala (eds.), *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary. The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, Routledge, 2022; E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from* outside to inside*? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021; A. Spadaro, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democratura"*, in *DPCE online*, No. 3, 2020, 3875 ss.; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo"*, in *DPCE online*, No. 3, 2020, 3923 ss.; Id., *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?* in *DPCE online*, No. 4, 2016, 175 ss.; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, 2019; G. Halmai, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, Spec. Issue 3, 2019, 296 ss.; M.A. Orlandi, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE online*, No. 1, 2019, 167 ss.; J. Sawicki, *L'erosione 'democratica' del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall'Europa centro-orientale*, FrancoAngeli, 2018; Id., *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, FrancoAngeli, 2018; N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, Issue 1, 2016, 5 ss.; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Cedam, 2013; K.L. Scheppele, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, in *Governance*, Vol. 26, Issue 4, 2013, 559 ss.; nonché D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *University of California Davis Law Review*, Vol. 47, 2013, 189 ss. Sia infine concesso un rinvio a S. Gianello, P. Zicchittu, *Constitutional interpretation and populism: A comparison between Italy and Hungary*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2, 2023, 180 ss.

[5] A. Arato, A. Sajó, *An open letter. Restoring Constitutionalism*, in *VerfBlog*, 17 November 2021.

[6] A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra "degenerazione" e "rigenerazione costituzionale"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2025, 80.

[7] *Cfr.* E. Bagińska, M. Ziółkowski, *Labours of Hercules or Restoration of the Rule of Law within the Judiciary in Poland: Significant challenges and Perspective 2023-2025*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 2, 2025, 219 ss. In aggiunta, W. Piątek, *Restoring the Rule of Law in Poland: Towards the Most Appropriate Way to Put an End to the Systemic Violation of Judicial Independence*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 21, 2025, 139 ss.

[8] A. Schultz, J. Sawicki, *Polish(ing) a Broken Tribunal. How to Restore Constitutional Justice After a Populist Government*, in *Central Europe*, No. 1, 2026, 28 ss.

[9] A. Angeli, *Il travagliato processo di riforma dell'organo di autogoverno della magistratura in Polonia tra accuse di tradimento e rischi di epurazione*, in *Rivista di Diritti Comparati*, No. 3, 2024, 181 ss.

[10] M. Wolny, M. Szwed, *A judge or a non-judge? The manner of regulating the status of persons appointed to judicial positions with the participation of the "new" National Council of the Judiciary*, Helsinki Foundation for Human Rights, 2024.

[11] Fra queste, Poland – *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of*

non si siano rivelati privi di utilità, avendo quantomeno contribuito ad innescare un ampio dibattito, scientifico e istituzionale, sul *modus* e sui contenuti che dovrebbero informare quei processi ristorativi di *constitutional repair*[12] o di *democratic front-sliding*[13].

Se, dunque, l'esempio polacco si è dimostrato emblematico nell'evidenziare i limiti di una complessa azione riformatrice *ab initio* pregiudicata dall'impossibilità di intervenire sul testo della Costituzione, le elezioni parlamentari ungheresi del 12 aprile 2026 hanno aperto un nuovo fronte, inedito, fecondo di opportunità ma anche di interrogativi. L'*exploit* di Tisza, se da un lato ha posto la parola fine al governo di Viktor Orbán la cui reggenza perdurava ininterrotta da sedici anni, dall'altro ha dato impulso ad una «nuova fase di trasformazione costituzionale»[14]. In una sorta di contrappasso, gli stessi meccanismi distorsivi della legge elettorale magiara che avevano permesso a Fidesz di traguardare in più occasioni maggioranze costituenti all'interno dell'Assemblea Nazionale, esasperando il criterio di assegnazione dei seggi in rapporto alla quantità di voti ricevuti, hanno delineato una composizione parlamentare che ha visto attribuire al partito di Péter Magyar 141 dei 199 seggi a disposizione[15], ben oltre la fatidica soglia dei 2/3 necessaria per intervenire sulla Legge Fondamentale.

Proprio su quest'ultimo aspetto occorrerà concentrarsi nel prossimo futuro, ovverosia sulla modifica, *rectius* sull'adozione, di una nuova Carta costituzionale. Riuscirà Tisza a capitalizzare al meglio questa opportunità, spalancando le porte ad un nuovo processo costituente aperto, pluralista, condiviso e ragionato – come promesso e come in più occasioni ribadito dal proprio *leader* – oppure incapperà, *mutatis mutandis*, nei medesimi vizi capitali che hanno condotto all'adozione dell'attuale Legge Fondamentale[16]? Di una Carta costituzionale populista, di parte e identitaria come da più fronti segnalato nel corso di questi anni[17]?

Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland, CDL-AD(2024)018, 24 June 2024; Poland – *Opinion on the draft amendments to the Law on the Public Prosecutor's Office*, CDL-AD(2024)034, 14 October 2024; Poland – *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges*, CDL-AD(2024)029, 14 October 2024; Poland – *Opinion on the draft constitutional amendments concerning the Constitutional Tribunal and two draft laws on the Constitutional Tribunal*, CDL-AD(2024)035, 11 December 2024; Poland – *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters*, CDL-AD(2026)002-e, 12 March 2026 e, da ultimo, Poland – *Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law "on reinstating the right to a fair trial and hearing the case without undue delay" proposed by the President of the Republic*, CDL-AD(2026)020, 16 June 2026. Sugli eccessi formalistici dell'organismo europeo, *passim* T. Drinóczi, *The Venice Commission and the Lawmaking Process in Constitutional Reconstruction*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 20 October 2025.

[12] T.G. Daly, *Constitutional Repair: a Comparative theory*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 73, Issue 1, 2025, 1 ss. e D. Landau, R. Dixon, *Restorative Constitutionalism*, in *Washington and Lee Law Review*, Vol. 81, Issue 2, 2024 455 ss.

[13] *Cfr.* T. Ginsburg, A.Z. Huq, *The Pragmatics of Democratic "Front-Sliding"*, in *Ethics & International Affairs*, Vol. 36, Issue 4, 2022, 437 ss. e M. Skóra, A. Wójcik, *Democratic Front-Sliding in Action: Procedural Violation, Strategic Marginalisation, and Principled Legalism in Poland*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 21 July 2026

[14] A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Ripristinare la democrazia costituzionale. Riflessioni preliminari sul caso ungherese*, in *DPCE online*, No. 2, 2026, 875.

[15] Di contro, Fidesz, l'unico vero partito di opposizione all'interno del Parlamento – avendo la terza formazione politica, La Mia Patria, ottenuto solamente 6 seggi – può contare su un risultato complessivo che gli ha visto assegnati 52 deputati, un numero che obiettivamente compromette qualsivoglia possibilità di condizionare fattivamente i processi organizzativi e decisionali assembleari. Per un'analisi del voto, S. Fella, *Hungary: developments under Viktor Orbán and the 2026 parliamentary election*, House of Common Library Research Briefing, 29 April 2026, 32 ss. e K. Egresi, *Il trionfo del partito di Tisza nelle elezioni parlamentari ungheresi del 12 aprile 2026*, in *Nomos*, No. 1, 2026, 1 ss.

[16] Una domanda, fra gli altri, su cui si è interrogato M. Meyer-Resende, *Peter Magyar's Cincinnatus Moment*, in *VerfBlog*, 1 May 2026.

[17] Basterebbe ricordare alcuni fra i primi pareri della Commissione di Venezia: Hungary – *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)001, 28 March 2011; Hungary – *Opinion on the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, 20 June 2011; Hungary – *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-AD(2013)012, 17 June 2013. In dottrina, Z. Szente, F. Mandák, Z. Fejes (eds.), *Challenges and Pitfall in the Recent*

Si commetterebbe un grave errore laddove si finisse per interpretare l'amplissima maggioranza a disposizione in chiave di pura autosufficienza, quasi si trattasse di un grimaldello in grado legittimare ogni soluzione per il solo fatto di collimare con la precondizione della legalità[18]. Quest'ultima, ancorché rappresenti la *condicio sine qua non* di ogni provvedimento che possa dirsi legittimo, non è di per sé bastevole, a meno di non voler improvvisamente rinnegare anni di discussioni sugli effetti nocivi del *legalismo autocratico*[19]. Laddove si voglia gettare le fondamenta di un nuovo patto costitutivo che identifichi in modo condiviso le "regole del gioco", sarà imprescindibile farlo secondo quei precetti del costituzionalismo a lungo calpestati proprio in nome della massima esaltazione degli effetti del mandato popolare[20]. Ogni soluzione alternativa rappresenterebbe un fallimento per le sorti future della liberaldemocrazia di magnitudo ancor peggiore di quanto non abbia rappresentato la comparsa della sua nemesi in declinazione illiberale[21]. Una maggioranza costituzionale rappresenta senza alcun dubbio «an exceptional form of democratic authorization. Yet, especially in reconstruction contexts, it is normatively underdetermined: it enables transformation but does not by itself determine how that transformation should be carried out. Without additional constraints, it risks reproducing the very patterns of concentrated and exclusionary lawmaking that characterized the previous regime»[22]. Per questa ragione, dunque, «two-thirds majority is essential, but not enough»[23].

A dispetto di queste brevi considerazioni, il giudizio sulle prime azioni delle attuali forze governative non sembra affatto riflettere quel promesso ed auspicato cambio di passo. L'adozione del XVI e del XVII emendamento della Legge Fondamentale, i cui scopi avrebbero dovuto essere quelli di un intervento solerte e provvisorio che creasse le condizioni per lo sblocco dei fondi europei[24] e facilitasse l'avvio dei processi di riforma atti a ristabilire i crismi dello Stato di diritto, culminando con l'entrata in vigore di una nuova Costituzione[25], sembrano *prima facie* riproporre quasi meccanicamente taluni dei crittotipi comunemente visti nel corso degli ultimi sedici anni, quasi fossero divenuti surrettiziamente parte di un *idem* modo di concepire il significato e la funzione ultima della Carta fondamentale.

Nelle pagine che seguono, entrando nel vivo di due specifici argomenti tra quelli trattati dalle recenti revisioni della Costituzione – il limite ai mandati del Primo Ministro e la rimozione del Capo dello Stato – si proveranno a formulare alcune considerazioni critiche sul primordio del nuovo corso democratico ungherese.

Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary, Harmattan, 2015. *Passim*, G. Halmai, *The Hungarian National(ist) Constitutional Identity*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2017, 151 ss.; nonché da ultimo, S. Gianello, *Il sistema-partito come specchio della concezione democratica di Fidesz*, in *DPCE online*, No. 1, 2021, 411 ss.

[18] J. Kis, *Minden nehézséget a kétharmad sem old meg*, in *Qubit*+, 21 május 2026.

[19] Per tutti K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, No. 2, 2018, 545 ss.

[20] *Cfr.* T.T. Koncewicz, *On Rebuilding and… Keeping the rule of Law*, in *VerfBlog*, 23 May 2024.

[21] Per riprendere le parole di A. von Bogdandy, L.D. Spieker, *The Hungarian Transition's Meaning for European constitutionalism*, in *VerfBlog*, 19 June 2026, «the Hungarian transition is not only a Hungarian event. It is a European constitutional moment».

[22] T. Drinóczi, *Two-Thirds Majority Is Essential but Not Enough*, in *VerfBlog*, 18 April 2026.

[23] *Ibidem*.

[24] J. Morijn, K.L. Scheppele, *Unfreezing EU Funds Without Melting the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 25 May 2026.

[25] F. Fazekas, A. Kádár, N. Novoszádek, *Temporary fixes and long-term commitments: Hungary's 17th Amendment to the Fundamental Law*, in *ConstitutionNet*, 2 August 2026.

2. IL XVI EMENDAMENTO E IL LIMITE AI MANDATI DEL PRIMO MINISTRO

Tra i dettami che dovrebbero indirizzare il processo di ricostruzione liberale c'è spazio per il sentimento di rivalsa? É palesemente ovvio si tratti una domanda retorica intrisa di spirito provocatorio. Allo stesso modo, però, è utile ad introdurre, come una chiave di violino che apre uno spartito, le riflessioni sul primo degli emendamenti costituzionali adottati dall'Assemblea Nazionale.

Parte del programma elettorale[26], promulgato dal Presidente Sulyok il 19 giugno scorso dopo essere stato presentato in Parlamento il 20 maggio e approvato a brevissima distanza il 15 giugno senza alcuna preventiva forma di consultazione pubblica, il XVI emendamento è intervenuto a modificare l'art. 16, comma 3 della Legge Fondamentale che attualmente recita: «il Primo Ministro è eletto dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente della Repubblica. Non può essere eletto Primo Ministro chi ha ricoperto la carica di Primo Ministro per un totale di almeno otto anni, comprese le interruzioni. Nel calcolo di tale periodo di otto anni, si tiene conto della carica di Primo Ministro ricoperta a partire dal 2 maggio 1990»[27].

Per quanto concerne la motivazione allegata al testo della novella costituzionale, essa si presenta estremamente laconica e ricorsiva nella sua formulazione, al punto che essa nulla aggiunge ai termini del nuovo dispositivo se non che al precipuo fine di ripristinare le condizioni dello Stato di diritto è risultato essenziale fissare un periodo di tempo determinato alla possibilità di ricoprire la carica di vertice dell'esecutivo. Il fondamento della democrazia, è quanto può leggersi, esige che l'esercizio del potere pubblico sia limitato nel tempo e, nel caso della figura del Primo Ministro, questo lasso temporale non può estendersi oltre otto anni.

La *ratio* (apparente) della misura, per come è dato inferirsi dal combinato del disposto normativo e delle argomentazioni che l'accompagnano, dovrebbe consistere nell'introduzione di un meccanismo atto ad evitare eccessive concentrazioni di potere nelle mani del capo del governo. Si tratterebbe di un provvedimento dalla forte valenza simbolica[28] con una duplice natura: in parte "reattiva", fornendo una risposta «to the experience of the past sixteen years of the Orbán regime, during which an accumulation of power occurred in the hands of the government and, in particular, the Prime Minister»[29]. Per altro verso, "preventiva", dacché «the introduction of term limits […] seems to be an attempt to prevent the reemergence of such concentration of power and to fulfill an explicit political commitment made by the leader of Tisza […] before and after the 2026 election»[30]. Addirittura, v'è chi ha patrocinato la tesi

[26] *Cfr.* S. Sinagra, *Quali proposte per l'Ungheria? Una sintetica analisi del programma elettorale di TISZA*, in *Osservatorio NAD*, 3 giugno 2026.

[27] Il testo è reperibile all'indirizzo: https://jogkodex.hu/jsz/alaptorveny_xvi_modositasa_2026_7441465. Inoltre, si segnala come ai fini di coordinamento del testo costituzionale è stato modificato anche l'art. 20, comma 2 della Legge Fondamentale, concernente le cause di cessazione del mandato primoministeriale, mediante l'introduzione di una nuova lett. *h*) in ragione della quale la carica terminerà qualora chi ne ricopra la funzione lo abbia già fatto per un totale di almeno otto anni. Per la restante parte, invece, il provvedimento ha eliminato i riferimenti che permettevano la creazione legislativa dell'Ufficio per la protezione della sovranità e previsto la possibilità statale di riassumere la titolarità dei beni pubblici trasferiti a fondazioni di diritto privato in seguito al loro scioglimento.

[28] R. Uitz, *Out of illiberal Christian Democracy: Hungary's Prospects for Constitutional Resettlement*, in *ConstitutionNet*, 26 May 2026.

[29] T. Drinóczi, *Term Limits for the Prime Minister: Reform Capacity and the Importance of Process in Hungary*, in *I•CONnect*, 16 May 2025.

[30] *Ibidem*.

ISSN 2612-6672 – n. 2/2026

secondo cui la preclusione in questione risponderebbe all'esigenza di «relocate the term of office of a Prime Minister from the world of politics to the world of law»[31] quale diretta conseguenza della presidenzializzazione del parlamentarismo ungherese ove «government dominates the legislature rather than vice versa»[32]. Dinanzi alla sempre più marcata personalizzazione della *leadership* politica e al fortificarsi complessivo del governo, «in the absence of legal constraints such as term limits, a prime Minister may accumulate a degree of power comparable to, or even greater than, that of a president in a presidential system, while remaining formally unconstrained by presidential-style checks and balances»[33].

Anche volendo ipotizzare che tali argomenti rappresentino fedelmente la volontà del *conditor iuris*, nondimeno permangono dei dubbi riguardanti la loro autenticità nonché la stessa capacità di realizzare gli obiettivi posti in premessa. *In primis*, infatti, occorre evidenziare come da un punto di vista comparativo il limite ai mandati del Primo Ministro non si configuri affatto quale regola, trattandosi di una limitatissima eccezione che meglio si addice, e che trova più vasta applicazione, in forme di governo nelle quali la figura al vertice dell'esecutivo trae la propria legittimazione direttamente dall'investitura popolare. Riprendendo alcuni rilievi della Commissione di Venezia – formulati in un contesto avulso dall'attuale fattispecie a riprova del loro carattere generale – sarebbe del tutto ultroneo azzardare dei paragoni fra l'istituzione del Primo Ministro di un sistema parlamentare a quella del Capo dello Stato di una forma di governo presidenziale o semipresidenziale: «term limits apply to the Head of State/President of Republic […] 'are meant to prevent incumbents from taking advantage of their position in order to remain in power' and to guarantee an even playing field for other candidates. To put in in the words […] in a presidential system, the unlimited mandate creates the danger of having a 'republican monarch'»[34]. *Ex adverso*, almeno tra i Paesi del Consiglio d'Europa, «term-limits do not apply to the Head of government (usually the prime minister), who technically may be removed at any time, in contrast to the rigid and difficult impeachment procedures under presidential systems. Therefore, the danger of abuse of power by the Head of the executive branch is greater under presidential regimes than in parliamentary ones»[35].

I caratteri del rispettivo regime di responsabilità delineano una distanza incolmabile che preclude qualsiasi tentativo di assimilazione fra le due figure. L'eventuale destituzione del Capo dello Stato – anche all'interno degli ordinamenti parlamentari – è soggetta a meccanismi particolarmente gravosi[36]: la previsione di guarentigie che elevano di norma il grado di irresponsabilità funzionale ad un livello tale per cui vi è la necessità che la prima carica dello Stato abbia posto in essere delle condotte particolarmente gravi aventi ricadute di impatto sistemico (dall'altro tradimento alla commissione di atti diretti

[31] F. Peirone, *The Constitution Always Speaks in the Present. On Hungary's Constitutional Amendment Limiting the Prime Minister's Term to Eight Years*, in *VerfBlog*, 3 July 2026.

[32] *Ibidem*.

[33] *Ibidem*.

[34] Venice Commission, *Report on Term-Limits. Part I – Presidents*, CDL-AD(2018)010, 20 March 2018, pt. 89. Se quanto sopra vale in primo luogo a delimitare la continuazione dei mandati di Presidenti eletti a suffragio popolare, la medesima logica potrebbe non essere del tutto priva di giustificazioni neppure laddove il Capo dello Stato fosse emanazione della volontà parlamentare: «the same idea of avoiding a perpetuation in power therefore applies also to the Head of State in parliamentary systems. It is true that his/her powers are mostly ceremonial or representative in nature but in a republican State a perpetuation as a Head of State, particularly if directly elected by the people, could mean a greater role and a devaluation of the leadership that the prime minister assumes in such parliamentary systems. The longer the time in office, the stronger could be the temptation for the President to abandon his/her role as super partes arbiter and enter into party politics» (pt. 91).

[35] Venice Commission, *Report on Term-Limits. Part I – Presidents*, cit., pt. 92. *Conf.* Venice Commission, *Report on Term Limits. Part. II – Members of Parliament. Part. III – Representatives Elected at Sub-National and Local Level and Executive Officials Elected at Sub-National and Local Level*, CDL-AD(2019)007, 18 March. 2019, pt. 73.

[36] *Passim*, S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Giappichelli, 2018.

contro la Costituzione); la fissazione di maggioranze elevate anche solo per avviare l'iter di rimozione[37]; la conclusione del procedimento attraverso l'espressione di un voto parlamentare che di norma impone il raggiungimento di maggioranze qualificate e finanche la possibilità che quest'ultimo passaggio sia sostituito (o talvolta preceduto) da un pronunciamento dell'organo di giustizia costituzionale[38]; la previsione di eventuali ulteriori momenti come lo svolgimento di un referendum popolare[39].

La rimozione del Primo Ministro, invece, non comporta l'azionamento di meccanismi integranti particolari regimi di responsabilità politico-costituzionale. La sua permanenza in carica dipende più limitatamente dal rapporto fiduciario che lega le sue sorti alla volontà politica del Parlamento. Per quanto sia indubbio che la continuità temporale possa favorire coaguli di potere, occorrere evitare di cadere nell'equivoco di invertire l'ordine dei fattori nel rapporto fra causa ed effetto. Rispetto al contesto ungherese, affermare che il deterioramento dello Stato di diritto sia dipeso solamente dalla presenza di Viktor Orbán alla guida dell'esecutivo per quattro mandati consecutivi significa distrarsi dal contesto ed accarezzare la risposta più semplice. I plurimi mandati orbaniani paiono essere stati più l'"effetto" che la "causa" del complessivo processo di regressione magiara. L'aumento dei poteri (anche personali di matrice clientelare)[40] nelle mani dell'ex Primo Ministro si è avuto in particolare grazie all'assoggettamento dei principali contropoteri ordinamentali, dalla Corte costituzionale, agli organi di governo della magistratura, sino al Capo dello Stato, al punto da alienare la democrazia magiara nell'archetipo tassonomico dell'autocrazia elettorale[41]. Ciascuna tappa di questo ingeneroso percorso, però, è stata possibile solo in quanto i desiderata della *leadership* di governo hanno incontrato l'assenso del Parlamento. Si sarà anche trattato di una maggioranza numericamente dilatata dalle distorsioni elettorali, ma ciò non toglie che nella pur remotissima ipotesi in cui i membri dell'Assemblea Nazionale avessero voluto far venire meno il proprio appoggio all'allora Primo Ministro non avrebbero incontrato ostacoli istituzionali.

Ecco, dunque, l'inversione dei fattori: il vero *vulnus* non è (e non è mai stata) l'assenza di un limite ai

[37] Basti qui un richiamo all'art. 90, comma 2 della Costituzione italiana laddove dispone che la messa in stato di accusa del Capo dello Stato presupponga un voto a maggioranza assoluta del Parlamento riunitosi in seduta comune.

[38] Ai sensi del combinato disposto dell'art. 74 della Costituzione lituana e degli artt. 227 e successivi dello Statuto del *Seimas*, in caso di grave violazione della Costituzione o del giuramento di fedeltà alla stessa la procedura d'*impeachment* può essere attivata su proposta di almeno un quarto dei suoi componenti a seguito della quale potrà essere costituita una commissione d'inchiesta. Al termine dei lavori, le relative conclusioni dovranno essere sottoposte nuovamente al *Seimas* perché proceda alla loro eventuale approvazione con una votazione a maggioranza dei presenti. In tal caso, il passo successivo prevede l'adozione di una risoluzione con la quale si attiva la Corte costituzionale affinché si esprima sulla fondatezza e sulla gravità delle accuse. Solo laddove quest'ultima abbia fornito responso "positivo" si procederà con lo svolgimento delle udienze parlamentari alle quali potrà partecipare in propria difesa anche il Presidente della Repubblica. Da ultimo, l'eventuale rimozione potrà essere approvata con la maggioranza dei 3/5 del *Seimas* su ogni singolo capo di imputazione.

[39] Come previsto dall'art. 95 della Carta costituzionale romena, ad esempio, in caso di gravi atti diretti contro la Costituzione, il Presidente può essere sospeso dall'incarico mediante un voto espresso a maggioranza dalla Camera dei Deputati e dal Senato riunite in sessione congiunta, previa consultazione della Corte Costituzionale che esprime un parere non vincolante sulla fondatezza delle accuse. La proposta di sospensione può essere presentata da almeno un terzo dei Deputati e dei Senatori e il Presidente ne deve essere immediatamente informato. Qualora venga approvata, l'ultima parola spetterà al corpo elettorale chiamato a decidere mediante un referendum da tenersi entro 30 giorni.

[40] *Cfr.* G. Halmai, *The Rise and Fall of the Mafia-State in Hungary: Seizing the Constitutional Moment*, in *VerfBlog*, 2 June 2026. Per un'analisi di più ampio respiro, B. Magyar, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Central European University Press, 2016. Da ultimi, A. Wójcik, *How Can Hungary Can Get Media Transition 2.0 Right*, in *VerfBlog*, 10 June 2026; M. Bernatt, *Competitive Markets and the Reconstruction of Constitutional Democracy in Hungary*, in *VerfBlog*, 22 May 2026 e K. Cseres, *Hungary after Orbánism*, in *VerfBlog*, 19 May 2026.

[41] *Cfr.* Risoluzione del Parlamento europeo *Sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE))*, (P9_TA(2022)0324),15 settembre 2022, p.to 2, reperibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_IT.pdf. Per un commento, S. Gianello, *Lo stato della democrazia in Ungheria e le istituzioni dell'Unione: qualche spunto a partire dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022*, in *Diritti Comparati*, 22 novembre 2022.

mandati del capo dell'esecutivo, quanto la presenza di meccanismi elettivi e parlamentari che hanno reso possibile l'incontrastata realizzazione delle sue direttive, annichilendo la capacità oppositiva delle forze di minoranza[42].

Un coacervo di storture in presenza delle quali un Primo Ministro dotato di una rilevante rappresentatività – quale è stato a lungo Orbán e quale è ora Magyar[43], a meno di non voler proporre dei distinguo azzardati sul differente grado di legittimità dei due *leader* le cui rispettive maggioranze parlamentari promanano dalla medesima regolamentazione elettorale[44] – inevitabilmente conducono ad un suo "naturale" rafforzamento. Il divieto del terzo mandato, laddove non accompagnato da un più ampio ripensamento delle strutture di funzionamento della forma di governo[45], non favorisce in alcun modo, quantomeno *ex se*, la realizzazione di una politica dell'alternanza, la stella polare di ogni democrazia che ambisca ad un equilibrato e duraturo funzionamento. Al contrario, incuba al suo interno una serie di potenziali svantaggi: in primo luogo, come è stato detto, l'emendamento di nuovo conio «may signal a lack of confidence in existing accountability mechanisms, such as votes of confidence»[46]. Inoltre, «term limits may reconfigure power. A dominant political actor may continue to exercise influence through informal channels, through control of the party, or through loyal successors. It risks producing a dual structure of formal officeholders and an informal center of power, which can reduce transparency and accountability because informal influence is harder to monitor and contest than formal authority»[47]. Infine, «term limits may restrict democratic choice by limiting voters' and parliament's ability to retain a leader they still support. Finally, they may encourage shorter-term political strategies, especially toward the end of a Prime Minister's permissible tenure»[48].

Al di là dell'analisi speculativa sugli effetti del XVI emendamento nei riguardi del parlamentarismo sulle sponde del Danubio, ci sono altri elementi della novella costituzionale che, tradendo apertamente una finalità *ad personam*, meritano una riflessione. Se il fine doveva essere quello di evitare *pro-futuro* il riformarsi di agglomerati di potere nelle mani del Primo Ministro transeunte, che necessità c'era di retrodatare il computo dei mandati al 2 maggio 1990? Perché non fissare il *dies a quo* esclusivamente a partire dalla sua entrata in vigore? Quale ulteriore *quid* dovrebbe potersi trarre da una siffatta dilatazione temporale? È pleonastico anche il solo ribadire come il limite al numero dei mandati rappresenti una previsione *ad ominem* nei confronti di Viktor Orbán, il quale ha ricoperto complessivamente per cinque volte la carica. Senza troppi giri di parole, il vero scopo è sempre stato quello di escluderlo da possibili ritorni nei prossimi anni, precludendogli ogni possibile velleità di un ulteriore passaggio governativo. Non

[42] G. Milani, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *DPCE online*, No. 4, 2019, 2917 ss. e Z. Szente, *How Populism Destroys Political Representation (Anti-)Parliamentary Reforms in Hungary after 2010*, in *DPCE online*, No. 2, 2019, 1609 ss.

[43] Z. Ádám, *Beating (Authoritarian) Populism with (Democratic) Populism*, in *VerfBlog*, 9 April 2026.

[44] *Passim*, E. Zgut-Przybylska, *How Participation Can Counter Informal Power after Orbán*, in *VerfBlog*, 16 June 2026. *Contra* G. Halmai, *How Should Constitution Making Be Different from What Happened in 1989*, in *VerfBlog*, 13 December 2021.

[45] Come può leggersi nel parere alla proposta di XVII emendamento stilato dalla redazione della rivista ungherese *Fondamentum,* potendo incidere sulle future dinamiche del sistema parlamentare, tanto la limitazione dei mandati del Primo Ministro, quanto quella prevista per i parlamentari – su cui si tornerà *infra* – avrebbero dovuto essere accompagnate da una complessiva riflessione sulla forma di governo. Inoltre, sempre secondo l'*opinion* in questione, andrebbe «notato che la limitazione del mandato del Primo Ministro solleva la possibilità di una forma di governo più fortemente orientata in direzione presidenziale. Una tradizione che manca nel moderno sviluppo costituzionale [ungherese]» (p.5). Il parere è reperibile all'indirizzo: https://ojs.elte.hu/fundamentum/fundamentum-velemeny%C2%A0.

[46] T. Drinóczi, *Term Limits for the Prime Minister: Reform Capacity and the Importance of Process in Hungary*, cit.

[47] *Ibidem*.

[48] *Ibidem*.

si spiegherebbe altrimenti la ragione del funzionamento rivolto al passato della norma. Una «retroattività impropria (o di secondo grado), che non pregiudica atti e fatti passati ma ne tiene conto per applicarli a situazioni future, condizionando in maniera non prevedibile eventuali aspirazioni individuali»[49]. Ad ogni modo, una retroattività non dissimile da tante altre osservate nel corso degli ultimi sedici anni, prevista direttamente nel testo della Costituzione e che stride con i "nobili" obiettivi di ripristino della *rule of law*. Un'aggiunta neppure strettamente necessaria se si prende per buona la volontà di dotarsi a stretto giro – nel quadro delle tempistiche opportune – di un nuovo testo costituzionale[50] all'interno del quale avrebbe potuto confluire più opportunamente un'apposita regolamentazione nella cornice di un complessivo ragionamento sulla foma di governo[51].

Rimanendo sulla questione della retroattività sia concessa una considerazione aggiuntiva. Si è avanzata l'idea che la norma sui mandati primoministeriali potrebbe considerarsi al più *retrospettiva*, affatto in conflitto con i precetti sovranazionali in quanto «this is a constitutional amendment which will become part of the Constitution. The principle of non-retroactivity is generally of legislative rank, and of constitutional rank only in (substantive) criminal law»[52]. Valga che il divieto di retroattività trova nel campo delle sanzioni penali il suo principale terreno di applicazione. Purtuttavia, anche il solo ipotizzare che al di fuori di tale perimetro non sussista alcuna restrizione all'indiscriminato uso della tecnica legislativa è del tutto fuorviante. Per riprendere l'ultima versione della *Checklist* della Commissione di Venezia[53], il principio di irretroattività «applies to all sanctions that are criminal in nature […] however, outside the criminal field, a retroactive limitation of the rights of individuals or imposition of new duties may be permissible, but only if in the public interest and in conformity with the principle of proportionality (including temporally)»[54].

È, dunque, sul piano della proporzionalità che occorre saggiare la natura "sostanzialmente" retroattiva di una disposizione, ancorché di rango costituzionale, in modo da comprenderne in concreto gli effetti e ancor più le finalità. Emerge, allora, indefettibile la necessità di leggere la preclusione in questione con l'ulteriore *addendum* portato dal XVII emendamento (su cui si tornerà *infra* § 3) il quale, intervenendo sul testo dell'art. XXIII della Legge Fondamentale, ha previsto che non possa più essere eletto membro del Parlamento chiunque vi abbia già ricoperto la carica per un totale di almeno dodici anni[55]. A voler tacere anche in questa occasione della inusualità di una regolamentazione di tal genere, benché non siano mancate nel corso degli ultimi anni discussioni in ordine al suo recepimento anche all'inter-

[49] A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Ripristinare la democrazia costituzionale. Riflessioni preliminari sul caso ungherese*, cit. 891.

[50] K. Kelemen, *Quo Vadis, Corte costituzionale ungherese? Gli scenari dopo le elezioni del 12 aprile*, in *Diritti Comparati*, 30 aprile 2026.

[51] *Conf.* F. Fazekas, A. Kádár, N. Novoszádek, *Temporary fixes and long-term commitments: Hungary's 17th Amendment to the Fundamental Law*, cit.

[52] *Cfr.* F. Peirone, *The Constitution Always Speaks in the Present. On Hungary's Constitutional Amendment Limiting the Prime Minister's Term to Eight Years*, cit.

[53] Per uno sguardo d'insieme, M. Lo Nardo, *La nuova* Checklist *sullo Stato di diritto della Commissione di Venezia*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2026, 184 ss.

[54] Venice Commission, *The Update Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2025)002, 16 December 2025, pt. 59.

[55] La disposizione, che troverà applicazione per la prima volta a decorrere dalle prossime elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento, come per quella relativa ai mandati del Primo Ministro, trova nel testo dell'emendamento una brevissima e affatto esaustiva giustificazione, essendovi scritto come l'opportunità della sua entrata in forze dipenda dall'esperienza sociale e costituzionale degli ultimi anni e che al fine di garantire l'esercizio democratico del potere si è ritenuta l'opportunità di limitare la durata del mandato dei parlamentari. La legittimità democratica della rappresentanza politica, prosegue il testo, «presuppone non solo lo svolgimento regolare delle elezioni, ma anche la possibilità di rinnovare il mandato dei funzionari eletti. La limitazione del mandato contribuisce alla più ampia diffusione di nuove esperienze e approcci sociali in ambito legislativo».

no di altri ordinamenti[56], rimane palpabile la sua affinità con quanto disposto dal XVI emendamento, almeno sul versante delle ricadute temporali. Neppure in quest'ultimo caso ci si trova dinanzi ad una norma *stricto sensu* retroattiva. Tuttavia, non appena ci si discosta da un'ermeneutica improntata ad un rigore limitatamente formale per valutarne le ricadute in temini concreti e di sistema, si comprende rapidamente come gli effetti del nuovo dispositivo costituzionale siano quasi del tutto orientati al passato, nonché estremamente selettivi rispetto ai destinatari della loro applicazione. Anche se nell'occasione si è evitato di retrodatare il principio del conteggio ad una specifica data, e sebbene il precetto in questione appaia astrattamente corredato dei comuni criteri di generalità e astrattezza, è inconfutabile finisca con il colpire in misura sensibilmente maggiore i membri di Fidesz. La loro "anzianità di servizio", in specie se rapportata a quella della maggior parte dei parlamentari di Tisza, è tale da proibirne in molti casi una futura ricandidatura. In tal senso «[the] amendment would affect only the current government party's political opponents disproportionately and disadvantageously […] while its possible effects on governing party MPs are considerably more remote»[57], sollevando il sospetto di un «constitutional amendment for purely political motives — yet it is precisely to eliminate such abusive practices that violate the rule of law that the 'system change' proclaimed by the governing party is needed»[58]. Considerato poi come il limite per i parlamentari scatterà solo con la nuova legislatura – similmente a quanto si è osservato a proposito dello sbarramento per il Primo Ministro – si comprende ancor meno la necessità di introdurlo nell'immediato, in una fase dove gli interventi di manutenzione costituzionale avrebbero dovuto essere oculatamente mirati a rimediare le più gravi violazioni della *rule of law*, gettando le basi di un nuovo processo costituente. Se l'intento dell'operazione doveva essere quello di favorire un maggior ricambio delle componenti rappresentative, riducendo in parallelo l'eterodirezione partitica nei loro riguardi, si sarebbero potute individuare soluzioni meno drastiche: dalla predisposizione di un nuovo meccanismo di selezione dei deputati fondato sul sistema delle preferenze[59], alla determinazione di un più severo regime di incompatibilità fra la figura del parlamentare ed altri incarichi in settori della vita pubblica.

Riprendendo l'interrogativo posto in apertura di questo paragrafo, la doverosa cautela che si richiede, o meglio dovrebbe imporsi, ogniqualvolta si decida di metter mano alla Carta costituzionale sembra aver lasciato spazio all'istinto, alla frettolosa volontà di revanscismo nei confronti dell'*ancien regime* abbattuto per via elettorale. Usando una metafora sportiva, una sorta di fallo di reazione, dettato più dal bisogno di intervenire senza indugio a sanzionare i torti del passato che a porre le fondamenta sulle quali costruire un nuovo inizio per le sorti del Paese. Un atteggiamento forse in linea con quella tradizione importata

[56] Riprendendo le conclusioni della Commissione di Venezia, «MPs, unlike Presidents, exercise a representative mandate and form part of a collegiate body. Term limits for MPs therefore are not required in order to prevent the equivalent of an unlimited exercise of power by the Executive. There is academic research that supports the idea that term limits for MPs may have a positive effect in terms of avoiding concentrating power in the hands of a few professional politicians and fostering more accurate representation and increased responsiveness of the elected representatives toward the electorate. However, they also weaken the legislature's power vis-à-vis the executive branch and diminish the legislature's role, even when both branches are subject to similar limits. They also may increase the influence of party leaderships, as well as of lobby groups and legislative staff, thus contributing to a migration of power from elected representatives to nonelected officials, which risks impacting on voters' ability to hold representatives accountable». Venice Commission, *Report on Term-Limits. Part I – Presidents*, cit., pt. 92. *Conf.* Venice Commission, *Report on Term Limits. Part. II – Members of Parliament. Part. III – Representatives elected at Sub-National and Local Level and Executive Officials Elected at Sub-National and Local Level*, cit. pt. 69.

[57] Hungarian Helsinki Committee, *Opinion on the Draft Seventeenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, 26 June 2026, 4, reperibile all'indirizzo: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2026/06/HHC-Opinion-Draft-of-17th-Amendment-ENG-28062026-final.pdf.

[58] *Ibidem*.

[59] *Ibidem*.

«dalle tragedie e dalle divisioni dell'ultimo secolo»[60] e andata amplificandosi nel corso degli ultimi anni di «scarsa o nulla cultura della mediazione e del compromesso»[61] ma che, allo stato attuale, rischia più che mai di affiorare in tutta la sua inadeguatezza nel momento in cui alla polarizzazione politica e sociale occorre sostituire un nuovo sentimento di unità e cooperazione.

3. IL XVII EMENDAMENTO E LA RIMOZIONE ANTICIPATA DEL CAPO DELLO STATO

Il secondo grande tema sul quale si è deciso di porre l'attenzione è quello della prematura rimozione del Capo dello Stato, Tamás Sulyok, avvenuta *ope legis* sulla base dell'art. 7 del XVII emendamento della Legge Fondamentale, facente parte delle disposizioni finali, a norma del quale si è stabilito che «il mandato del Presidente della Repubblica in carica termina il giorno successivo all'entrata in vigore [dell'emendamento]. A seguito della cessazione del mandato del Presidente della Repubblica in carica, l'Assemblea Nazionale eleggerà il Presidente della Repubblica per un periodo massimo di cinque anni, sino all'entrata in vigore della nuova Costituzione»[62].

Pubblicata in data 22 giugno 2026 per essere sottoposta ad una fase di consultazione pubblica della durata di soli cinque giorni – a dimostrazione di come, almeno in questa fase, la condivisione e il dialogo non possano dirsi certamente le cifre caratterizzanti il corso della nuova maggioranza[63] – l'iniziale proposta è stata rapidamente approvata dall'Assemblea Nazionale il 13 luglio successivo con 139 voti favorevoli e solamente 6 contrari. In seguito, è stata firmata dal Presidente della Repubblica il 18 luglio, non prima di essersi rivolto in via d'urgenza alla Commissione di Venezia affinché si esprimesse sui termini dell'emendamento. Senza attendere i tempi del riscontro da parte dell'organo consultivo del Consiglio d'Europa, rispetto i cui contenuti è probabile attendersi rilievi critici sull'operato ungherese[64], nel solco di un percorso tracciato ormai da tempo entro i confini nazionali[65], le forze di governo hanno proseguito lungo la propria rotta[66]. Tant'è che lo scorso 11 agosto, con 140 voti favorevoli e 6 contra-

[60] S. Bottoni, *L'Ungheria di Viktor Orbán*, in *Il Mulino*, No. 6, 2011, 1008. *Conf.* B. Iancu, *On the Contextual Preconditions of Rule of Law Restoration*, in *VerfBlog*, 22 December 2021.

[61] *Ibidem*.

[62] L'ultimo intervento sul testo della Legge Fondamentale è comprensivo di altre disposizioni oltre a quella relativa al Presidente, Si è prevista, per esempio, la reintroduzione dell'età pensionabile obbligatoria per i membri della Corte costituzionale fissata alla soglia dei settant'anni da cui deriva l'automatica cessazione dell'incarico per quattro dei suoi membri a decorrere dalla data del primo giorno di settembre 2026. È stata ristabilita la prerogativa dei suoi componenti di scegliere, fra gli stessi, il proprio Presidente, nonché ripristinata la sua giurisdizione in materia fiscale e di bilancio. In aggiunta, accanto al già richiamato limite di dodici anni al mandato per i membri del Parlamento, si è optato per la riduzione di un certo numero di ambiti materiali la cui disciplina prevedeva il necessario intervento mediante legge cardinale, e modificate ulteriormente le regole sull'elezione del Presidente della *Kúria* e dell'Ufficio Nazionale per la Magistratura. Il testo è reperibile all'indirizzo: https://egyeztetes.kormany.hu/media/alaptorveny_17_modositas.pdf.

[63] *Cfr.* K. Kelemen, *Ripristinare lo Stato di diritto senza tradirne i principi: il caso della Corte costituzionale ungherese*, in *Diritti Comparati*, 23 luglio 2026.

[64] A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Ripristinare la democrazia costituzionale. Riflessioni preliminari sul caso ungherese*, cit., 889, i quali ricordano come tale comportamento possa essere «almeno in parte assimilato alle due precedenti legislature polacche, quando numerosi pareri emessi dall'organo consultivo del Consiglio d'Europa furono tenuti in conto solo in minima parte e per aspetti formali dal governo in carica, che non si fece scrupolo, nonostante questo strumento, di procedere allo smantellamento delle istituzioni di garanzia. Sarebbe un'amara constatazione quella di osservare un comportamento simile da parte dell'attuale esecutivo magiaro, che al contrario è impegnato in un'opera di ricostruzione o ripristino di quelle istituzioni».

[65] A. Nußberger, *The Value of Advice by an Unwelcomed Friend in the Past*, in *VerfBlog*, 18 June 2026.

[66] Accanto al tentativo di adire gli organismi sovranazionali, il Capo dello Stato «took the unprecedented step of requesting an abstract interpretation of the Fundamental Law from the Constitutional Court (case no. X/01670/2026). This was

ri – i membri di Fidesz hanno optato per la disertazione del voto ritenendo di fatto l'intera procedura illegittima – il Parlamento ha eletto alla più alta Carica del Paese Andras Baka, l'ex Presidente della Corte Suprema sollevato anzitempo dall'incarico nel 2011 nel quadro della riorganizzazione costituzionale dell'ordinamento giudiziario che portò, fra gli altri aspetti, alla trasformazione dell'organo di vertice del potere giurisdizionale nella nuova *Kúria*[67]. È opportuno ricordare come Sulyok, entrato nell'esercizio delle funzioni nel 2024 dopo aver ricoperto il ruolo di Presidente della Corte costituzionale dal 2016, si trovasse da tempo nella traiettoria balistica di Magyar in quanto ritenuto uno strumento nelle mani di Fidesz. Fu proprio il *leader* di Tisza, ancor prima di assumere ufficialmente l'incarico di Primo Ministro, ad intimare al Capo dello Stato la necessità di rassegnare le dimissioni entro il termine ultimo del 31 maggio 2026, ovviamente non rispettato da quest'ultimo, pena la sua rimozione forzosa *manu aliena*. Come recitano le asciutte argomentazioni dell'emendamento costituzionale, le spiegazioni del suo allontanamento troverebbero la loro *raison d'être* nella grave perdita di fiducia da parte della società nel suo operato. Per contro, l'odierna maggioranza godrebbe di uno straordinario mandato per ripristinare la democrazia costituzionale e assicurare l'efficace funzionamento delle sue istituzioni.

Anche se la nuova maggioranza si è dimostrata quantomai risoluta nel considerare l'ampia investitura popolare ricevuta come una sorta di *passe-partout*, i termini del dissidio con il Presidente della Repubblica sono derivati *ab origine* dalla sua virtuale capacità di impedire il perfezionamento delle riforme promesse da Tisza. Un conflitto per il vero solo potenziale avendo Sulyok firmato sia il XVI che il XVII emendamento senza scontrarsi apertamente con il Parlamento. In ogni caso, l'evidente riferimento non può che rimandare a quegli studi che nel corso degli ultimi anni si sono soffermati sul ruolo chiave delle *autocratic enclaves*, ossia di quelle «elites who survive a democratizing election, continue to occupy positions of authority, and obstruct reforms meant to restore liberal democracy»[68]. Un sintagma il cui significato, nel caso della funzione presidenziale, trova la sua piena corrispondenza con quella di *veto player*[69]. Un'istituzione di garanzia legata politicamente al sistema precedente in grado di esercitare le proprie (legittime) attribuzioni allo scopo di bloccare i propositi di aggiustamento dello Stato di diritto, salvaguardando quel che ancora resta del passato.

---

the first time since the Fundamental Law came into force on 1 January 2012 that any President of the Republic had initiated such proceedings. Although framed as a technical question concerning the scope of Parliament's constitution-amending power, the petition sought guidance on whether constitutional amendments could be used to terminate the terms of office of public officials». N. Chronowski, *Hungary's First Steps on a Long Road to the Rule of Law*, in *VerfBlog*, 15 July 2026. La procedura, tuttavia, è stata in breve archiviata in quanto, il 19 giugno 2026, sette giudici della Corte costituzionale hanno deciso di fare un passo indietro astenendosi dal prendere parte al giudizio ritenendo la loro posizione in conflitto di interessi con il *thema decidendum*.

[67] Sulla vicenda in questione, che portò alla condanna dell'Ungheria da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione degli artt. 6 e 10 CEDU (Grand Chamber, *Baka v. Hungary*, appl. no. 2026/12, 23 June 2016) si vedano i contributi di K. Kelemen, Baka contro Ungheria*: la Corte EDU e l'indipendenza dei giudici*, in *Quad. Cost.*, No. 4, 2016, 827 ss.; A. Vincze, *Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgement* Baka v. Hungary, in *European Public Law*, No. 3, 2015, 445 ss.; C. Bologna, *Baka c. Ungheria: Strasburgo condanna il prepensionamento del Presidente della Corte suprema per le opinioni espresse*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 luglio 2014 e C. Caruso, *Sul caso Baka c. Ungheria: la Corte Edu condanna la "distruzione" della separazione dei poteri (e della libertà di espressione)*, in *Diritti Comparati*, 10 luglio 2014. Da ultimo, M.A. Simonelli, *Towards a Theory of "Unconventional Constitutional Amendments": Some Lessons from the Baka Case*, in *DPCE online*, No. 2, 2019, 1561 ss. Per alcune considerazioni più recenti alla luce della vittoria elettorale di Tisza, E. Farkas, *How to Say Goodbye to an Illiberal Chief Justice*, in *VerfBlog*, 8 May 2026.

[68] C. Hillion, T. Pavone, A. Scherz, *Democratic frontsliding in the European Union: the problem of autocratic enclaves and the case of restorative disobedience*, in *Journal of European Public Policy*, 13 April 2026, 3.

[69] Fra gli altri, M. Angelova, H. Bäck, W.C. Muller, D. Strobl, *Veto player theory and reform making in Western Europe*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 57, No. 2, 2018, 282 ss.; K.L. Scheppele, *Escaping Orbán's Constitutional Prison*, in *VerfBlog*, 21 December 2021 e G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2022.

Spostando l'attenzione dal versante concettuale a quello più immediatamente pratico, il raffronto con la recente prassi polacca può fornire un utile metro di misura attraverso il quale valutare la rimozione del Presidente Sulyok[70]. Sia l'ex Capo dello Stato Andrzej Duda che il suo successore Karol Nawrocki hanno fornito la prova tangibile di come attraverso il veto e la possibilità di rimettere il vaglio di un provvedimento normativo al Giudice costituzionale – qualora anch'esso risulti un architrave del precedente regime politico – si possa rallentare, se non arginare in larghissima parte, qualunque azione di riforma. L'atavico dilemma che si pone all'interprete, ora come allora, riguarda la scelta delle contromisure da adottare, risolvendosi nel quesito se e a quali condizioni sia ammissibile la rimozione della più alta Carica dello Stato.

In una qualunque altra situazione l'unica risposta conforme alle minime direttive del costituzionalismo non avrebbe potuto che essere negativa. Il peculiare microcosmo illiberale sembra però aver infranto questo muro, consentendo più ampi margini di apprezzamento. Proponendo un'analogia con l'altrettanto complessa *issue* riguardante la riorganizzazione del sistema giurisdizionale polacco, la stessa Commissione di Venezia, rivista la fermezza formalista che aveva contraddistinto i primi pronunciamenti, è giunta a patti con quelli che a lungo erano sembrati dei caposaldi non negoziabili: «in case of conflicting legal principles and values, a careful balancing is required to assess whether a pressing need of a substantial and compelling nature exists to justify a departure from the principle of irremovability of judges»[71]. Occorre, infatti, considerare come «the purpose of the principle of irremovability is not to confer personal entitlements or privileges on office holders, but to operate as an institutional guarantee serving to protect the underlying principle of judicial independence and the right of parties to a fair trial»[72]. *Per tabulas*, dunque, «what is therefore required is a balancing between two closely related considerations, both rooted in the protection of judicial independence: on the one hand, the individual guarantee of irremovability and, on the other hand, the need to restore and safeguard the independence of the judicial system as a whole»[73].

In generale, «any measure taken with a view to restoring the rule of law has to meet the overall requirements of the rule of law. However, in this context some balancing between different – apparently conflicting – elements of the rule of law can be required»[74]. É doveroso considerare «the severity of the system's flaws, how long the system has been in place, and the extent to which public confidence has been undermined»[75], tenendo bene a mente che «radical measures, even if adopted by a constitutional majority, may seem necessary, this may run the risk of providing arguments and precedent to a future constitutional majority to do the same»[76]. Si potrebbe aggiungere, per concludere, come l'adozione di in-

[70] *Cfr.* J. Sawicki, *Nuovo Presidente per vecchia coabitazione*, in *Nomos*, No. 2, 2025, 1 ss., M. Szwed, *Challenges in Implementing ECtHR Rule of Law*, in *VerfBlog*, 20 December 2024; K. Izdebski, *A Year of Restoring the Rule of Law in Poland*, in *VerfBlog*, 18 December 2024; M. Skóra, *Politics in the Service of Democracy*, in *VerfBlog*, 18 December 2024 e J. Morijn, *Polish Re-Democratisation as "Building Back Better"*, in *VerfBlog*, 16 February 2024.

[71] Poland – *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters*, cit., pt. 35

[72] Poland – *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law concerning the status of judges appointed or promoted between 2018 and 2025 and other related matters*, cit., pt. 36.

[73] *Ibidem*.

[74] Venice Commission, *The Update Rule of Law Checklist*, cit., pt. 157.

[75] Venice Commission, *The Update Rule of Law Checklist*, cit., pt. 158.

[76] Venice Commission, *The Update Rule of Law Checklist*, cit., pt. 155.

terventi asseritamente lesivi dello Stato di diritto soffrano in partenza di un pregiudizio d'inammissibilità superabile solo in quanto si rivelino insurrogabilmente necessari alla sua ricostituzione sulla base di uno scrutinio particolarmente severo conforme ai criteri di proporzionalità, ovvero costituiscano l'*extrema ratio* «after reasonable efforts have been made to achieve democratic restoration within the bounds of formal legality»[77].

In virtù di queste considerazioni è doveroso soggiungere un ulteriore *caveat*, in assenza del quale si rischia di accomunare erroneamente fattispecie in parte divergenti. Non appena si superi la comune appartenenza (o vicinanza ideale) delle due presidenze a schieramenti oggigiorno seduti fra i banchi dell'opposizione parlamentare dopo anni di egemonia, ogni altra similitudine valevole sul piano politico o istituzionale tende a scemare sino a perdersi[78]. Partendo dalla forma di governo delle due «former good students»[79], la carica presidenziale è assegnataria di una posizione di minor rilievo nelle trame della struttura parlamentare ungherese rispetto a quanto non accada per la sua omologa polacca, laddove i meccanismi di funzionamento del sistema semi-presidenziale consentono più ampi spazi di manovra al vertice dello Stato. Viceversa, sin dalla sua fondazione avvenuta alla fine degli anni Ottanta, il parlamentarismo razionalizzato di Budapest ha posto le condizioni perché fosse il Primo Ministro ad assumere il ruolo di protagonista, relegando in secondo piano il Capo dello Stato[80]. Più di ogni altro aspetto meritevole di menzione, però, a differenziare sensibilmente i due Paesi dell'Est europeo sono le condizioni politiche attualmente presenti in Parlamento, la cui dissimile proporzione in termini di distribuzione dei seggi è suscettibile di incidere sugli stessi meccanismi della divisione dei poteri.

Si prenda in considerazioni il potere di veto. Come stabilito dall'art. 122 della Costituzione polacca, il Presidente della Repubblica dispone di ventuno giorni entro i quali firmare un provvedimento normativo approvato dal Parlamento, sottoporlo al giudizio del Tribunale costituzionale qualora ritenga vi siano motivi di contrasto con le disposizioni della Carta, ovvero rinviarlo al *Sejm* per un riesame, motivandolo sulla base di ragioni politiche. In quest'ultimo caso, la possibilità che la Camera bassa possa imporre la propria volontà a discapito di quella presidenziale è sottoposta alla condizione di riapprovare il progetto di legge con il voto favorevole dei 3/5 dei suoi componenti. Una situazione fattualmente irrealizzabile se si considerano i rapporti di forza presenti nel Parlamento di Varsavia e che per l'effetto rinvigoriscono l'efficacia ostativa del Capo dello Stato.

Sulyok, dal canto suo, non avrebbe in alcun modo potuto esercitare un diniego del medesimo tenore. Non tanto per la ragione di non possedere sulla carta strumenti assimilabili[81], quanto perché essi si sarebbero comunque mostrati depotenziati a fronte dei numeri assembleari di cui dispone Tisza.

---

77 Z. Miklosi, *After Viktory: Self-Restraint in Democratic Restoration*, in *Friedrich Ebert Stiftung*, 2025, 2.

78 *Cfr.* M. Imbellone, *Le dinamiche nel rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Capo del governo nell'esercizio della funzione di guida politica: Polonia e Ungheria a confronto, dal semi-presidenzialismo apparente alla 'presidenzializzazione'* de facto*, due realtà a confronto*, in R. Tarchi (a cura di), *Il governo nei sistemi parlamentari. Atti del X Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Università degli Studi di Sassari, II, Milano, 2026, 1128 ss.

79 B. Selejan-Gutan, E.S. Tănăsescu, *Through the Looking Glass. The Cooperation and Verification Mechanism, Failed Experiment or Successful Treatment*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, No. 1, 2026, 86.

80 Più in dettaglio, G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, in G.F Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Giappichelli, 2012, 61 ss.

81 Ai sensi dell'art. 9, lett. *i*) della Legge Fondamentale, il Presidente può deferire alla Corte costituzionale ogni emendamento apportato alla Legge Fondamentale perché essa verifichi la conformità del suo processo di adozione ai requisiti procedurali imposti dalla Carta costituzionale. Inoltre, rientra fra le sue facoltà quella di sottoporre allo stesso Giudice delle leggi eventuali provvedimenti di legge adottati dall'Assemblea Nazionale se ritenga possano sussistere violazioni della Costituzione o, in alternativa, trasmetterli nuovamente al Parlamento per un loro riesame.

Anziché ostacolare risolutivamente l'approvazione di uno o più provvedimenti voluti dal Parlamento, è verosimile ipotizzare che la sua opposizione si sarebbe stanziata al massimo nel deferimento temporale della loro entrata in vigore. Come stabilito dall'art. 6, par. 5 della Legge Fondamentale, dinanzi al rinvio presidenziale di un disegno di legge all'Assemblea – esercitabile una sola volta – l'unico dovere che s'impone a quest'ultima è lo svolgimento di una nuova discussione, ben potendo decidere di riapprovarlo nei medesimi termini. Il Capo dello Stato avrebbe potuto, alternativamente, optare per l'attivazione della Corte costituzionale affinché si esprimesse sulla conformità della legge con la Carta fondamentale. Vero è che in questo caso le alternative a disposizione delle forze di governo si sarebbero assottigliate, non essendovi la possibilità – in caso di responso negativo – di far passare inalterato il provvedimento oggetto di giudizio[82]. Inoltre, considerando la *capture* occorsa al Giudice delle leggi, il calcolo probabilistico sulla irreprensibilità del giudicato fa propendere l'ago della bilancia in direzione sfavorevole.

Nondimeno, dinanzi al ripetersi di bocciature motivate sul piano della costituzionalità, vi sarebbe stato comunque uno spazio per contromisure dettate dalla situazione di stretta necessità. Ci si riferisce alla possibilità ultima di *bypassare* la Corte attraverso l'innalzamento del provvedimento bocciato al più alto livello delle fonti del diritto, sulla falsariga di quanto accaduto in passato con l'approvazione del IV emendamento della Legge Fondamentale. Quella stessa revisione che, divenuta nell'immediato l'emblema del modo di concepire la Costituzione da parte delle forze illiberali[83], a distanza di anni avrebbe rivolto il suo potenziale proprio contro Fidesz[84], impedendo alla Corte costituzionale di sindacare nel merito gli interventi costituzionali di modifica ad eccezione delle violazioni di stampo prettamente procedurale[85]. Non vi è dubbio che un simile modo di procedere si esporrebbe ineluttabilmente ad una

[82] Come stabilito dall'art. 6, par. 7 della Legge Fondamentale, qualora la Corte costituzionale ravveda una violazione della Costituzione, l'Assemblea Nazionale è chiamata a svolgere un nuovo dibattito volto all'eliminazione del conflitto con le disposizioni della fonte superprimaria.

[83] *Cfr.* N. Chronowski, *Carved in granite? Variable constitutional architecture in Hungary (2010-2018)*, in *DPCE online*, No. 2, 2019, 1483 ss.

[84] In proposito, merita di essere sottolineato come nello scorso mese di luglio il gruppo parlamentare di Fidesz abbia sottoposto alla Corte costituzionale quattro ricorsi volti ad invalidare da un punto di vista procedurale le disposizioni approvate con il XVI e il XVII emendamento. Due di questi, addirittura, chiedevano il sollevamento di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione richiamando i principi di democrazia, Stato di diritto e legalità europei che dovrebbero trovare applicazione durante le fasi di ristrutturazione costituzionale. Volendo scovare un minimo comune denominatore, le istanze vertevano sulla differenziazione fra potere costituente e potere costituito il quale, essendo più limitatamente espressivo della possibilità di emendare la Carta costituzionale, sarebbe vincolato rispetto al suo scopo e ai suoi contenuti. Affinché una modifica della Carta possa dirsi tale – dunque sottratta al giudizio della Corte – non baserebbe la mera autoqualificazione dell'atto, dipendendo, invece, dall'oggetto. Misure come quelle incidenti sui mandati di alcuni organi di garanzia senza la concomitante riforma dell'istituzione di appartenenza non potrebbero dirsi aventi natura costituzionale. Ironia della sorte, argomentazioni similari era state utilizzate dalla Corte costituzionale nella dec. 45/2012. (XII. 29.) allorché dichiarò l'illegittimità di molte delle disposizioni provvisorie della Legge Fondamentale approvate da Fidesz in concomitanza con la nuova Costituzione. In ogni caso, fedelmente al portato della Carta come modificata dal IV emendamento, nel mese di agosto la Corte ha declinato la propria competenza sostenendo che anche una simile valutazione preliminare avrebbe implicato un'analisi nel merito degli emendamenti impugnati. Nonostante la decisione della maggioranza, dalla lettura delle opinioni concorrenti e dissenzienti allegate appare in modo cristallino la critica dei giudici nei confronti delle modifiche costituzionali sottoposte al loro vaglio. Per un commento a caldo, T. Drinóczi, *Constitutional Politics in Action – Part. I*, in *VerfBlog*, 20 August 2026 e Id., *Constitutional Politics in Action – Part. II*, in *VerfBlog*, 20 August 2026. Le decisioni della Corte, invece, sono disponibili all'indirizzo: https://media.alkotmanybirosag.hu/2026/01/2026_31_alairt.pdf.

[85] Hungarian Constitutional Court, dec. 12/2013. (V. 24.), pt. 63-72. In dottrina, G. Halmai, *The Fundamental Law of Hungary and the European Constitutional Values*, in *DPCE online*, No. 2, 2019, 1503 ss; F. Gárdos-Orosz, *Judicial Review of Constitutional Amendments – the Hungarian Case in Context*, in Z. Szente, F. Mandák, Z. Fejes (eds.), *Challenges and Pitfall in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, cit., 97 ss.; N. Chronowski, M. Varju, *Two Eras of Hungarian Constitutionalism: From the Rule of Law to Rule by Law*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 8, Issue 2, 2016, 271 ss.; K. Kelemen, *A flexible Constitution: the 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part. II*, in *Diritti Comparati*, 25 marzo 2013 e Id., *A Flexible Constitution: The 4th Amendment to the Hungarian Fundamental Law – Part I*, in *Diritti Comparati*, 20 marzo 2013. Si veda, inoltre, Venice Commission, *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, CDL-

profluvie di critiche, non da ultimo in quanto rappresenterebbe la ripetizione, e forse ancor peggio una sorta di legittimazione postuma, di una condotta che all'epoca dei fatti destò sconcerto. Una palese infrazione dello Stato di diritto, deprecabile e azzardata, rispetto alla quale bisognerebbe essere spinti ad ogni tempo da un impulso di dissuasione. Ecco perché quanto si va dicendo dovrebbe, al massimo, essere concepito come l'approdo finale, quasi disperato, del fallimento di precedenti iniziative legittime di ripristino della *rule of law*. Lungi dal fondare una nuova regola, dovrebbe trattarsi senza possibilità di smentita di un'azione responsiva, mirata, *una tantum*, ben argomentata e dettagliatamente spiegata così da poter essere compresa nei suoi fini, il meno invasiva possibile in modo da non sconfinare oltremodo dai canoni di proporzionalità e, infine, strettamente connessa al processo di adozione della nuova Carta costituzionale.

Si comprende perfettamente come anche il solo avanzare una simile proposta possa apparire una contraddizione rispetto alla critiche che si stanno muovendo nei confronti dei primi atti di Tisza. Tuttavia, ci si domanda se nel suo essere estrema benché aleatoria, non avendo alcuna certezza che si sarebbero create le condizioni per un tale modo di agire, l'ennesimo inciampo nei riguardi delle regole dello Stato di diritto, non possa dirsi comunque preferibile rispetto alle modalità con le quali si è addivenuti alla rimozione del Capo dello Stato. Ovverosia, attraverso un provvedimento di matrice costituzionale a sua volta fondato sulle più flebili presunzioni di un suo possibile attivismo oppositivo esercitabile in futuro. Presupposti tutti da dimostrare in quella che sembra avere tutti i caratteri di una *probatio diabolica*, ma comunque tendenzialmente contrari alla prassi estrapolabile dagli anni del suo breve mandato, risultati «piuttosto incolori, [che non hanno lasciato] traccia di alcuna particolare sensibilità a favore delle opposizioni o delle minoranze in senso lato, ma neanche sono [stati] indicatori di speciale accanimento individuale nel quadro della continua involuzione illiberale dell'ordinamento»[86].

Che la partita orbitante attorno alla figura presidenziale si sarebbe trasformata, prima o poi, in un vero e proprio terreno di battaglia sembrava averlo compreso anche Fidesz sin dallo scorso mese di dicembre quando ha presentato in Parlamento la proposta di legge cardinale volta ad integrare la dichiarazione di incapacità del Presidente da parte dell'Assemblea Nazionale[87] con la necessaria partecipazione della Corte costituzionale, così da vincolare lo spettro d'azione del Parlamento[88]. La stessa alternativa di estromettere Sulyok dalla carica attraverso l'*impeachment* era parsa dal principio una soluzione difficilmente percorribile per la nuova maggioranza[89], complici l'obiettiva debolezza delle motivazioni e le controindicazioni procedurali che affidano l'ultima parola al Giudice delle leggi[90].

AD(2013)012, 17 June 2013.

86 A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Ripristinare la democrazia costituzionale. Riflessioni preliminari sul caso ungherese*, cit., 885.

87 *Cfr.* K.L. Scheppele, *Using European Law as Hungary's Interim Constitution*, in *VerfBlog*, 21 May 2026.

88 Per un approfondimento, S. Benvenuti, *Una nuova pagina della storia dell'Ungheria: la vittoria di Tisza apre una stagione di transizione*, in *Nomos*, No. 1, 2026, 13, secondo cui quella mossa «emerge ora in tutta la sua portata strategica: essa [era] infatti finalizzata a tutelare la figura presidenziale dalla nuova maggioranza, mantenendo Sulyok come ostacolo istituzionale sul percorso di rigenerazione democratica». In aggiunta, Id., *L'Ungheria verso le elezioni: di fronte alla crisi di Fidesz, Orbán guarda all'ancora statunitense*, in *Nomos*, No. 3, 2025, 6.

89 G. Mészáros, *Vetoing the President*, in *VerfBlog*, 27 May 2026.

90 Ai sensi dell'art. 13 della Legge Fondamentale, su proposta di almeno 1/5 dei membri dell'Assemblea Nazionale, il Presidente della Repubblica può essere sottoposto al processo di accusa qualora abbia intenzionalmente violato la Costituzione, ovvero nell'ipotesi in cui si sia macchiato di condotte penalmente rilevanti nell'esercizio delle proprie funzioni. In questi casi il processo d'*impeachment* vero e proprio può essere istituito solo in presenza del voto favorevole di almeno 2/3 dei parlamentari da esprimersi mediante scrutinio segreto. Da quel momento, sino alla conclusione del procedimento, al Capo dello Stato è precluso l'esercizio dei propri poteri. Il giudizio spetta alla Corte costituzionale la quale, ove ritenga comprovate le accuse, ne dispone la rimozione.

Rispetto alla prima problematica, «the reason for removal could be the declaration of unworthiness for the post, on the grounds that the undermined social credibility of the person assuming the office threatens the fulfillment of the institution's constitutional functions, i.e. in case of the head of state, to embody the nation's unity»[91]. Più nel concreto, il Capo dello Stato avrebbe «failed to use his right of veto when he should have (it is his duty to do so under the Fundamental Law, in case he detects any unconstitutionality), he did not assume his supervisory functions at the time of democratic backsliding»[92]. L'imputazione all'inquilino di Palazzo Sándor si sarebbe, dunque, stanziata nel suo non essersi genericamente opposto all'avanzamento della regressione illiberale. Per fare un esempio, egli non si sarebbe opposto alla promulgazione del XV emendamento[93] che ha reso possibile la sospensione della cittadinanza ungherese ai cittadini con doppio passaporto sulla base di una decisione ministeriale non impugnabile giurisdizionalmente e inserito nella Carta, fra gli altri, nuovi riferimenti volti ad impedire transizioni di genere sul presupposto che l'essere umano possa essere binariamente ricondotto al solo genere maschile o femminile[94]. Per quanto esecrabili nel merito, non si può fare ameno di ricordare come dinanzi all'approvazione di una modifica della Costituzione al Presidente è data l'opportunità di rivolgersi alla Corte costituzionale solo ove ravveda violazioni procedurali. Paradossalmente, attraverso l'*impeachment* si sarebbe contestata al Capo dello Stato l'omissione di atti potenzialmente *contra* Costituzione.

Venendo al secondo aspetto, ossia qualora si fosse votata la messa in stato di accusa, ambedue le possibili conclusioni si sarebbero di buon grado rivelate deleterie per le forze di governo. Nel più probabile caso di un responso negativo del Giudice costituzionale si sarebbe corso il rischio di ritrovarsi un Capo dello Stato rigenerato e più combattivo, stante l'avallo ricevuto al proprio operato. Nella più remota ipotesi di un suo prematuro licenziamento, invece, si sarebbe fornita una qualche forma di legittimazione alla Corte proprio quando il suo rinnovamento[95] rappresenta «one of most pressing challenges for the new Hungarian authorities»[96].

Va aggiunto, per dovere di completezza, come *medio tempore* non sono mancate proposte aggiuntive indirizzate a perseguire il medesimo risultato seppur in modo meno invasivo: dalla modifica della Legge Fondamentale che escludesse la Corte costituzionale nel processo d'*impeachment*[97], all'istituzione di un non meglio specificato processo pubblico *ad hoc* – tratteggiato sui modelli di *transitional justice* – che esibisse secondo modalità organizzative trasparenti, uniformi e prevedibili le responsabilità di coloro i quali hanno contribuito a smantellare lo Stato di diritto nell'espletamento dei propri incarichi pubblici[98].

In questo rincorrersi di iniziative, progetti e suggestioni, quella che sembra essersi smarrita lungo la strada è la precondizione essenziale di ogni ragionamento: una profonda riflessione valutativa sull'op-

[91] Hungarian Helsinki Committee, *International standards and legal options regarding the removal of high public office holders*, 15 June 2026, 7, reperibile all'indirizzo: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2026/07/HHC_The-removal-of-high-public-office-holders_15062026.pdf.

[92] *Ibidem*.

[93] Venice Commission, *Hungary – Opinion on the compatibility with international human rights standards of the 15th amendment to the Fundamental Law*, CDL-AD(2025)043-e, 13 October 2025.

[94] N. Chronowski, *Hungary's First Steps on a Long Road to the Rule of Law*, cit.

[95] Á. Kovács, G. Halmai, *The Hungarian Constitutional Court: From a Target to an Agent of Autocratization*, in *Global Jurist*, Vol. 25, Issue 2, 2025, 265 ss.

[96] M. Szwed, *On the Possible Reform of the Hungarian Constitutional Court*, in *VerfBlog*, 11 June 2026.

[97] G. Halmai, *Alkotmányossági dilemmák*, in *Élet és Irodalom*, 24 április 2026.

[98] I termini dell'operazione sono esplicitati nel parere alla proposta di XVII emendamento pubblicato su *Fondamentum* (*supra*, nota 45).

portunità di sostituzione del Presidente, assunta *naturaliter* dal principio quasi fosse un fatto ineludibile[99]. Lo stesso utilizzo ricorrente del termine *veto player* secondo un'accezione propriamente negativa, se rapportata al Capo dello Stato pone in secondo piano la sua natura, che è pur sempre quella di uno dei principali contropoteri politici previsti dalla Costituzione[100]. Per quanto – e non vi sono dubbi – l'ordinamento ungherese possa dirsi compromesso sin dalle fondamenta, esso rimane un qualcosa di distinto da un sistema autoritario *tout court*, come tale inidoneo al recepimento e al conseguente assorbimento di drastici interventi di rottura[101], più consoni ai *regime change* del passato[102]. La prematura scelta di liberarsi del Presidente Sulyok attraverso un provvedimento costituzionale individualizzato è quanto di più distante dai dettami costituzionalistici che si vorrebbero reintrodurre dopo essere stati a lungo oggetto di ripetute umiliazioni e, peggio ancora seppur con i dovuti distinguo, rimanda la memoria a quei metodi legalistici che avevano destinato ad analoga sorte colui il quale oggi ne ha assunto le veci[103].

4. ARGOMENTI IN CONCLUSIONE SUL RESISTERE DI UNA CONCEZIONE POPULISTA DELLA COSTITUZIONE

Il 12 aprile 2026 ha segnato un momento di passaggio, una potenziale svolta per il futuro costituzionale dell'Ungheria e per il suo posizionamento all'interno dell'Unione europea. Non si tratta, come si può comprendere, di un passaggio istantaneo, ma di un cammino lungo, una storia ancora tutta da scrivere e il cui finale, per il vero, non è affatto scontato. Sarebbe sbagliato anche solo ipotizzare che il suo epilogo, indipendentemente dall'intreccio della trama, sia già scritto e non ammetta colpi di scena.

Che si tratti di un lavoro estremamente complesso, inedito nell'assenza di riscontri manifesti in rapporto agli esiti prospettati, «constitutional system needs not only cosmetic, but surgical interventions»[104], lo si può comprendere – per difetto – anche da talune posizioni discutibili apparse in dottrina e che dimostrano la magmaticità del terreno sul quale ci si muove. Non sempre, però, la ricerca a tratti spasmodica dell'originalità si rivela positiva quanto alle conseguenze, e ancora prima alla fattibilità, di una teoria. Si pensi, per esempio, all'ipotesi di utilizzare la *summa* dei principi e dei valori eurounitari derivabili dall'art. 2 TUE come una «immediate *interim* Constitution, providing guidance for a new Hungarian transition until such time as the new Hungarian government can replace the Orbán Constitution with one more fitting its proud place in Europe»[105]. Decisamente più drastica, e per il vero imprudente,

[99] Hungarian Helsinki Committee, *Opinion on the Draft Seventeenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, 26 June 2026, cit., 6-7.

[100] *Conf.* R.D. Chioreanu, *Winning an Election Doesn't Give the Right to Disobey*, in *VerfBlog*, 22 April 2026.

[101] A. Jakab, *How to return from a Hybrid Regime to Constitutionalism in Hungary*, in *VerfBlog*, 11 December 2021.

[102] R. Uitz, *On constitutional Transition out of Hybrid Regime*, in *VerfBlog*, 15 December 2021, secondo la quale «constitutional transition from hybrid regimes is not simply about crafting a new, democratic constitution for a diverse society complete with checks and balances, rule of law and fundamental rights […] rather, it should address the manner of reclaiming constitutions as constraints on political powers and as charters of self-government […]. Unlike in the paradigmatic cases of Third Wave transitions to democracy, the logic of adversative constitution-making will not work automatically in the context of hybrid regimes that strategically draw on the ideas, language and design of 'constitutions with (and not without) constitutionalism'. In doing so, hybrid regimes hijack the vocabulary and imagination of constitutional democracy, its ability to chart a future for a self-governing political community that respects the fundamental rights of its members. This is a gradual process». Si aggiunga, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, No. 1, 2022, 54.

[103] Per alcuni spunti sul tema, D. Kosar, *Don't Imitate – Innovate!*, in *VerfBlog*, 28 May 2026.

[104] A. Nußberger, *The Value of Advice by an Unwelcomed Friend in the Past*, cit.

[105] K.L. Scheppele, *Using European Law as Hungary's Interim Constitution*, cit. Seguendo questa impostazione, per esempio, sarebbe stato possibile disapplicare gli eventuali veti del Capo dello Stato e finanche le decisioni del Giudice delle leggi

l'ulteriore soluzione volta a promuovere una sorta di temporanea disubbidienza costituzionale. Trovando il proprio fondamento nella volontà popolare, «constitutions are not self-justifying instruments but are instead instruments of democratic self-government. However, when a Constitution erodes its own democratic foundation, the duty to obey it is weakened. Democracy essentially expresses the idea of a people's self-government […] when the Constitution actively undermines its own aims, disobedience is politically justified»[106].

Qualunque proposta che a priori faccia propria, come punto di partenza, la completa delegittimazione – normativa – dell'attuale Legge Fondamentale allo scopo di fornire maggior agio agli interventi di riforma richiesti deve essere valutata con estrema cautela prima di essere promossa. L'idea per la quale «it may be justifiable to violate the rule of law writ in small (that is, to violate national law) in order to achieve the rule of law writ in large (that is, to restore compliance with transnational standards)»[107] non può essere estremizzata sul presupposto del mandato elettorale incassato al punto da considerare l'impianto normativo attualmente in essere nulla più di una *carte blanche* manipolabile a piacere dalla maggioranza. L'assicurazione dello Stato di diritto passa inevitabilmente per il recupero dei valori e dei precetti storicamente appartenenti al liberalismo occidentale. Al tempo stesso, però, non può prescindere dalla sua componente formale o procedimentale che, volendola racchiudere all'interno di un'unica definizione, assume le fattezze del principio di legalità.

Addentrandosi più in profondità, sarebbe opportuno quantomeno relativizzare quella visione che suggerisce di disconoscere *ipso iure* l'effettività di una Carta costituzionale per il fatto di non rinvenire al suo interno quell'insieme di regole, principi e ideali che costituiscono il patrimonio genetico del costituzionalismo. Specie all'interno del consesso europeo, l'idea per la quale possano esistere costituzioni *senza*

qualora contrastanti con l'art. 2 TUE. Addirittura, «the Magyar government may well look to European law to assist it in removing other legal effects of Orbán's democracy-destroying laws. Hungary could informally ask the Commission to bring infringement actions against Hungary covering violations that the Hungarian government would want to remedy in order for the ECJ to establish that the reforms would be required by EU law. If that fails, Article 259 TFEU allows a member state of the EU to bring another member state to the Court of Justice to enforce EU law. The Article 259 TFEU route would allow the case to proceed if the Commission fails to see the point».

[106] B. Zeller, *The Case for Constitutional Disobedience*, in *VerfBlog*, 14 April 2016. L'Autrice prosegue il proprio ragionamento affermando come la disubbidienza non abbia una giustificazione meramente politica, trovando una propria legittimazione anche dal punto di vista giuridico: «the act of voting is not just the exercise of a political right, but an act that carries normative weight. The overwhelming electoral victory of the Tisza party, which promised constitutional change, can be interpreted as a clear democratic mandate which relies on a renewed expression of the people's will. When the existing constitutional framework prevents the realisation of the expressed will of the people, disobeying that framework is politically justified. This does not mean that politics precede the law in general. However, in exceptional cases, it means that the democratically expressed will of the people can override a constitution with weak democratic credentials». Questa forma di resistenza andrebbe letta quale espressiva innovazione della democrazia militante finalizzata alla riorganizzazione costituzionale di un ordinamento in seguito alla sua involuzione illiberale o autocratica: «by 'restorative,' we mean that disobedience must meet clear normative parameters that distinguish it from the repertoire of backsliding: that it be publicly justified, proportionate, and designed as institutional hand-tying acts to restore the liberal-democratic spirit of the law». C. Hillion, T. Pavone, A. Scherz, *Democratic frontsliding in the European Union: the problem of autocratic enclaves and the case of restorative disobedience*, cit., 8. *Contra*, R.D. Chioreanu, *Winning an Election Doesn't Give the Right to Disobey*, cit., il quale pone l'attenzione sulla pericolosità di improntare il ragionamento a partire da una lettura semplicistica (e arbitraria) della volontà popolare, non dissimile dai massimalismi populistici del passato ove l'artificiale livellamento delle differenze intrinseche alla società era funzionale all'erosione delle rivendicazioni provenienti dalle minoranze, schiacciate dalla preminente e indefettibile esigenza di dare attuazione alla volontà della maggioranza: «there is a difference between weakened and non-existent legitimacy. While consultation processes and public relations can increase the legitimacy of a decision, they cannot forge it on its own […] basing the political argument on "the will of the people" is – to put it mildly – dangerous. Every authoritarian state leader – including Orbán himself – frequently bases their decisions of the supposed will of the people which only they can channel […] the Constitution should be disobeyed because "the people" do not want it anymore. This understanding undermines, however, the democratic principle that the minority must submit to the majority while the majority abides by the rules. A Constitution cannot be automatically invalidated because the voters elected a candidate willing to change or repeal it – be it, supposedly, for the better».

[107] K.L. Scheppele, *Blinded by Legality*, in *VerfBlog*, 23 December 2024.

costituzionalismo[108] dovrebbe essere respinta a priori, configurando una insanabile contraddizione in termini. Purtuttavia, sovente la realtà va oltre le aspettative, come dimostrato dall'esperienza ungherese. Il prenderne atto non implica la rinnegazione dei suddetti valori, quanto la loro più compiuta forma di celebrazione. Significa marcare una differenziazione nitida fra le due categorie: da un lato, quella delle Carte che possono fregiarsi di essere la diretta emanazione, attualizzata e contemporanea, della liberal-democrazia e quelle, dall'altro, che non ne riflettono in alcun modo l'essenza. A questo punto, però, il doveroso proposito di rimarginare la ferita aperta nel cuore dell'Unione risolvendola con metodi propri della *species* di cui si insegue il superamento rischia di apportare scarsissimi benefici, ibridando quella linea spartiacque che dovrebbe rimanere il quanto più possibile marcata.

Se l'obiettivo – e non può che essere questo – è un nuovo rilancio democratico, esso non può in alcun modo ricalcare gli automatismi del passato. Utilizzi "asimmetrici" dei canoni della *rule of law* debbono forzatamente rappresentare eventi di natura eccezionale[109], perseguiti *obtorto collo* solo all'esito di un'oculata ponderazione dei benefici prevedibili e delle possibili ripercussioni a partire dal caso concreto[110], consci che «by behaving in the spirit of the rule of law even when they break the law, pro-democracy actors set a worthy precedent of self-restraint for the time when democracy is fully restored»[111]. L'opera di ricostruzione, realisticamente parlando, «must be about optimal rather than perfect solutions. Optimal due to the sum of what is possible from a legal and factual perspective within the framework set out by the Constitution»[112]. Il processo democratico è connotato dalle proprie ritualità, tempi e modi che nel canalizzare il potere della maggioranza entro schemi prestabiliti di controllo e limitazione decisionale non riflettono delle mere sovrastrutture antitetiche all'espressività del principio rappresentativo. Al contrario, pur nella loro possibile esacerbazione disfunzionale[113], esse costituiscono l'irrinunciabile argine al populismo dove l'immediatezza della soluzione, disintermediata da ogni confronto, diviene essa stessa motivo di legittimazione della scelta, indipendentemente dal suo contenuto[114].

Dato questo insieme di raccomandazioni si comprenderà come risulti alquanto difficoltoso esprimere un parere positivo sugli esordi di Péter Magyar e di Tisza. Una preoccupazione che non deriva solamente dalle specifiche contenute nel XVI e nel XVII emendamento, paradigmi di una *pars destruens* destinata ad esaurirsi in un tempo che si auspica contenuto. A destare vera apprensione, in vista della *pars construens*, è il significato e la valenza che la nuova maggioranza, almeno per il momento, pare attribuire alla Carta costituzionale. Non diversamente dall'operato di chi ha in precedenza occupato gli scranni parlamentari ove oggigiorno siedono gli esponenti di Tisza, la tendenza che sembra perpetuarsi è quella di un impiego della Costituzione come strumento nella piena disponibilità delle forze di maggioranza, "utilizzabile" discrezionalmente sul presupposto esegetico del mandato popolare incassato. Così facendo, però, ad uscirne svuotato non è solo lo strumento della revisione, laddove si evidenzia uno iato sempre più mar-

[108] *Cfr.* T. Groppi, *Costituzioni senza costituzionalismo? La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del Diritto*, No. 2, 2006, 187 ss.

[109] M. Bobek, *On the Role and Legitimacy of Supranational Courts in a Member State's Retransition*, in *VerfBlog*, 18 June 2026.

[110] R. Dixon, D.E. Landau, *Toward Restorative Constitutionalism?*, in *VerfBlog*, 10 December 2021.

[111] Z. Miklosi, *After Viktory: Self-Restraint in Democratic Restoration*, cit., 3. Per riprendere M. Szwed, *Three Guiding Principles*, in *VerfBlog*, 29 April 2024, l'elemento emulativo deve essere considerato anche nel suo risvolto più negletto, ossia nella possibilità che in futuro possa fungere da fattore di giustificazione di modi di agire analoghi seppur nell'ambito di un diverso contesto valoriale di riferimento.

[112] T.T. Koncewicz, *On Rebuilding and… Keeping the rule of Law*, cit.

[113] Su questi temi, F. Fabrizzi, F. Severa (a cura di), *La democrazia lenta. Il fattore tempo nella decisione parlamentare*, Giappichelli, 2026.

[114] *Cfr.* A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, in *Diritto Pubblico*, N. 3, 2018, 785 ss.

cato dall'ambito «della funzione parlamentare di garanzia costituzionale»[115], quanto la Costituzione in sé, preda del giogo politico[116] e al centro di un processo di riforma in incessante divenire[117].

Le ragioni di una tale continuità sono diverse, affondando le proprie radici tanto nella storia costituzionale del Paese che nella più giovane pratica politica. Rispetto alla componente tradizionale, come è stato brillantemente osservato, occorre risalire ai momenti cruciali della transizione post-comunista. L'assenza di un vero momento costituente avrebbe dato origine ad una irrisolta incapacità di discernimento fra *pouvoir constituant* e *pouvoir constitué*, confluiti indiscriminatamente nell'unica forma, conosciuta ed esperita, dell'emendamento costituzionale: «the new democratic regime was founded on a series of constitutional amendments […] in full respect of the principle of legality. Therefore, such constitutional amendments should not be classified, almost by definition, as an exercise of '*pouvoir constituant*', although the new form of State was radically different from the previous one»[118]. In egual misura, «is not easy to qualify new Constitution which entered into force on 1st January 2012 as an exercise of '*pouvoir constituant*', because there is a clearly a high degree of continuity in the main institution, in the political parties as well as in the key political players […] far from making a moment of discontinuity […] tends to be seen merely as one of the outcomes of the transformation of the constitutional debate I the day-to-day politics»[119]. Di conseguenza, non individuandosi dei limiti materiali alla possibilità di intervenire sui contenuti della Carta, essendo questo il lascito ontologico del potere costituente, l'unico vincolo avvertibile finisce per corrispondere con l'ottemperanza ai requisiti di forma i quali, in definitiva, constano nel raggiungimento della soglia qualificata dei 2/3 all'interno dell'*Országgyűlés,* l'Assemblea Nazionale ungherese. Una frontiera che nel corso del tempo, complice il sistema elettorale imposto dalla precedente maggioranza, si è dimostrata tutt'altro che una chimera, normalizzando progressivamente l'idea che anche la Costituzione fosse uno strumento come un altro servente alla realizzazione del programma di governo, sottratto a qualunque controllo giurisdizionale.

Più di ogni altra concausa, però, è stata la prassi politica principiata con l'avvento di Fidesz ad aver comportato quella che non pare eccessivo definire come una trasformazione palingenetica della rappresentanza, e più in generale del modo di concepire l'esercizio del potere. La diffusione a macchia d'olio del populismo, quel «grido di dolore delle moderne democrazie»[120] alle prese con un'incessante crisi di legittimità, elevato convenzionalmente a regola istituzionale di gestione della vita pubblica è andato

[115] N. Lupo, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale governativa, votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quad. Cost.*, No. 1, 2026, 152.

[116] Si tratterebbe, per riprendere il ragionamento di M. Volpi, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, No. 1, 2005, 2, di una vera e propria "banalizzazione" della Carta, di una situazione nella quale la Costituzione «non riesce più a svolgere la sua funzione primaria di limitazione dei poteri e quindi di regolazione della lotta politica, diventando essa stessa una posta in gioco del confronto politico, e allorché solo dal punto di vista formale ne viene affermata la superiorità, mentre nella sostanza essa viene ad essere degradata al livello di una qualsiasi legge ordinaria. Tale situazione è normale negli ordinamenti autocratici, nei quali i limiti al potere quando sono previsti non sono effettivi, la revisione della Costituzione viene usata come arma di lotta politica contro minoranze ed opposizioni e la rigidità-superiorità della Costituzione è puramente teorica in quanto è posta nella libera disponibilità del partito che detiene il potere e controlla l'organo rappresentativo; invece in ordinamenti democratici essa diventa patologica e pericolosa per la stessa sopravvivenza della Costituzione quando si verifichi senza una adeguata reazione, fino al punto di poter recare un grave pregiudizio alla loro stessa democraticità».

[117] Sulle problematiche dell'ipercostituzionalizzazione, G. Mannarini, *Il costituzionalismo del timore e del sospetto*, in *Nomos*, No. 1, 2025, 1 ss.

[118] N. Lupo, *What Hungarian constitutional experience can teach European Constitutionalism*, in Z. Szente, F. Mandák, Z. Fejes (eds.), *Challenges and Pitfall in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, cit.,

[119] *Ibidem*.

[120] E. Greblo, *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, in *Politica & Società*, No. 1, 2018, 111.

affrancandosi dai distinguo dell'appartenenza partitica per assumerne il monopolio incontrastato. Non si tratta più di crisi della democrazia costituzionale come mera depressione dei valori. Si assiste ad un decadimento democratico «anzitutto come crisi di carattere cognitivo»[121], come incapacità di discernere il modello originario dalla sua versione spuria da cui deriva la perpetrazione assiomatica dei medesimi assunti: la magnificazione della sovranità popolare come illimitata autorizzazione del potere da parte del corpo elettorale, l'inesistenza di limiti normativi e istituzionali alla sua messa a terra e l'irrefrenabile necessità di fornire riposte immediate, senza curarsi della loro fattibilità o delle loro ripercussioni, nell'eterno presente che è proprio dell'approccio populista alla politica[122].

Sono molte le sfide che attendono Tisza nei prossimi anni. La più eclatante, quella che senza troppe incertezze convoglierà su di sé la maggior attenzione dell'opinione pubblica e della comunità scientifica, è certamente la scrittura di una nuova Costituzione. Prima di tutto, però, Magyar e il suo partito sono chiamati ad una prova ancor più decisiva, propedeutica ad ogni successivo passo che vorrà compiersi: dimostrare una consapevole gestione del potere che transiti per una sua autolimitazione. I numeri dimostrano impietosamente come non ci sia opposizione parlamentare che possa ostacolare la marcia della maggioranza. Dovrà essere la stessa a calmierare i propri eccessi aprendo ad un nuovo capitolo della vita parlamentare che davvero possa dirsi all'altezza delle speranze che le sono state tributate dagli elettori: «the constituent power has the mandate to change the system but not only for the better and only in certain ways»[123]. Ove così non fosse, qualunque nuova Carta verrà adottata, indipendentemente dal pregio stilistico dei suoi contenuti, rischierà di essere percepita come la Costituzione di Tisza, nello stesso modo in cui si identifica l'attuale Legge Fondamentale come la Costituzione di Fidesz.

Serve davvero uno sforzo enorme per liberarsi dei fantasmi del passato, ancor più quando essi sono divenuti parte della propria natura. Non esistono alternative o scorciatoie. Chissà se fra i banchi della maggioranza aleggi questa consapevolezza. Di certo, almeno per quanto si è potuto apprezzare sinora, non abbastanza da poterne intravedere le conseguenze concrete.

121 C. Pinelli, *Crisi della democrazia costituzionale come deficit cognitivo*, in *Diritto Pubblico*, No. 3, 2025, 768.
122 *Cfr.* C. Pinelli, *La sfida populistica allo Stato costituzionale*, in *Parolechiave*, No. 1, 2010, 149.
123 L. Detre, *It Shall Be Done – But It Shall Be Done in a (European) Constitutional Manner*, in *VerfBlog*, 29 May 2026.