

Budapest e il terzo riflusso autoritario

di Nicolò Sorio

Abstract

Speaking about the third wave of democratisation, two decades ago, Larry Diamond (2002) noted «*the unprecedented growth in the number of regimes that are neither clearly democratic nor conventionally authoritarian*». After Diamond's work, the literature investigating an halt or even a reversal in the democratisation processes after the early 1990s has also grown rapidly (Jenne and Mudde 2012; Kornai 2015). During the 1990s and 2000s, Hungary was perceived as an example of successful democratisation in Central Europe for almost two decades. Between 2010 and 2022, however, the premiership of Victor Orban radically changed this perception and the country became an example of populism, illiberalism and a drift towards authoritarian government. It is not only Hungary's turnaround that is perceived as surprising by democratisation scholars, but also – and above all – the solidity of the changes brought about by the Orban regime. Indeed, the speed, degree and scope of the changes realised during the FIDESZ leader's tenure affected all three dimensions of politics, polity and policy. Taking the framework of competitive authoritarianism (CAR) from S. Levitsky and L. A. Way, this study aims to test its applicability to contemporary Hungary (2010-2022). In this perspective, the case of the regime instituted by V. Orban represents a useful element of verification of the literature on the categorisation of hybrid regimes, and in particular of competitive authoritarianisms. The expected results of this research highlight the need to revive the debate on regime change and the necessary recognition of the autonomy gained by this particular type of regime, which can no longer be described as 'transitory'. Furthermore, in the conclusions, Orban's Hungary will be proposed as a key to interpreting the recent transformations that the processes of democratisation (and the processes of autocratization) are undergoing.

Introduzione

Il *Democracy Report 2023* pubblicato dal *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem) ha rilevato il sorpasso quantitativo delle autocrazie chiuse (33) a discapito delle democrazie liberali (32). Il processo noto come “terzo riflusso” autoritario, che da più di un decennio erode incessantemente le democrazie del mondo, nel 2022 ha fatto registrare un calo qualitativo generale che ha riportato la *Global Freedom*¹ ai livelli del 1986. Risultato, questo, solo parzialmente moderato dal fatto che nel mondo i regimi ascrivibili alla categoria democrazia² (90) restano comunque numericamente maggiori rispetto a quelli definibili come autocrazie³ (89).

Larry Diamond (2019) in un articolo su *Foreign Affairs* constatava come, negli ultimi quindici anni, il mondo è stato progressivamente stretto nella morsa di una recessione democratica. Il primo monito del politologo statunitense risale – in realtà – a più di due decenni fa, quando, parlando della terza ondata di democratizzazione, notava «la crescita senza precedenti del numero di regimi che non sono né chiaramente democratici né convenzionalmente autoritari». Se fino a poco tempo fa la dottrina sottolineava soprattutto il carattere ambiguo di tale “ritirata democratica”, recentemente l’interesse per tale fenomeno non solo sembra aumentare esponenzialmente, ma sembra anche investire trasversalmente tutte le scienze sociali. Come sottolinea lo stesso politologo statunitense, il primo dato da cui partire nell’analisi del fenomeno è che la democrazia ha «semplicemente smesso di espandersi» (Diamond, 2019).

L’Ungheria, oggetto di questo lavoro, è stata percepita come un esempio di democratizzazione di successo nella regione post-comunista per quasi

¹ L’indice di democrazia liberale (LDI) di V-Dem coglie sia gli aspetti elettorali che quelli liberali della democrazia e va dai livelli più bassi (0) a quelli più alti (1) di democrazia. La componente elettorale è misurata dall’Indice di Democrazia Elettorale (EDI) che coglie la misura in cui sono presenti tutti gli elementi della famosa articolazione di Robert Dahl (1971) della “poliarchia”, tra cui la qualità delle elezioni, i diritti individuali, i media e le libertà di associazione. L’indice della componente liberale (LCI) cattura gli aspetti liberali, tra cui controlli ed equilibri sull’esecutivo, il rispetto delle libertà civili, lo stato di diritto e l’indipendenza del potere legislativo e giudiziario.

² Categoria comprendente sia le democrazie liberali che quelle elettorali.

³ Categoria comprendente sia le autocrazie chiuse che quelle elettorali.

due decenni. Dal 2010 in poi, tuttavia, la *premiership* di Viktor Orbán ha cambiato radicalmente questa percezione e il paese è divenuto un esempio di populismo, illiberalismo e deriva verso un governo autoritario. Non è solo l'inversione di rotta dell'Ungheria ad essere stata percepita come un'esperienza sorprendente per gli studiosi di democratizzazione, ma anche la solidità di questi cambiamenti. La velocità, il grado e la portata hanno riguardato, infatti, tutte e tre le dimensioni dalla *politics*, della *polity* e della *policy*.

Orbán è stato eletto per la prima volta alla presidenza dell'Ungheria nel 1998, poi nel 2010, nel 2014, nel 2018 e nel 2022. Dal 2010 ha aperto una «nuova era nella politica ungherese» (Körösényi, Illés, Gyulai, 2020). Orbán è un leader carismatico e proattivo, che ha trasformato in modo significativo i processi politici in Ungheria influenzando tutta la politica europea (Gyulai, 2020). Ha avuto un forte impatto sul suo paese: ha ristrutturato il sistema partitico, cambiato il sistema elettorale e intrapreso cambiamenti istituzionali; ha applicato metodi politici e tecniche di campagna elettorale nuovi e innovativi; ha utilizzato strategie politiche divisive e fortemente polarizzanti; ha concentrato il potere intorno al suo partito divenendo *leader* incontrastato della destra politica ungherese.

Gradualmente, il paradigma da utilizzare nella classificazione di questo regime è divenuto una sfida interpretativa. Matthijs Bogaards (2018) ha presentato un ampio quadro della gamma di giudizi ed etichette che gli studiosi hanno affibbiato al regime ungherese post-2010⁴. Come sottolinea lo stesso autore, questa varietà di classificazioni mostra la mancanza di un accordo accademico su come caratterizzare il regime contemporaneo emerso in Ungheria. Ciononostante, da questi lavori, si può evincere chiaramente un consenso unanime sull'arretramento dalla democrazia liberale e la deriva,

⁴ Nell'articolo vengono presentate numerose proposte di categorizzazione: dalle etichette con aggettivi come «deconsolidamento della democrazia» (Brusis, 2016), «arretramento democratico» (Greskovits, 2015), «democrazia gestita» (Lengyel e Ilonszki, 2012), «democrazia selettiva» (Varga e Freyberg-Inan 2012), «democrazia illiberale» (Bozóki, 2015 e molti altri), «democrazia populista» (Pappas, 2014) e «democrazia difettosa» (Merkel 2016), fino ad arrivare a giudizi più severi e pessimistici come «dittatura da operetta» (Van Til, 2015), «semi-dittatura» (Rupnik, 2012), «autocrazia elettorale» (Ágh, 2016) o semplicemente «autocrazia» (Kornai, 2015).

dell'Ungheria post-2010, in direzione autoritaria.

Il presente lavoro si propone di indagare il fenomeno menzionato alla luce degli strumenti teorici e metodologici che la disciplina della Scienza politica fornisce. In particolare, sostiene che il regime ungherese (2010-2022) possa essere considerato un Autoritarismo Competitivo (CAR), in linea con quanto hanno fatto Steven Levitsky e Lucas A. Way (2010) nel loro *“Competitive Authoritarianism Hybrid Regimes After the Cold War”*. Si propone pertanto uno studio di caso configurativo disciplinato⁵ (George e Bennett, 2005), basato sul framework teorico proposto da S. Levitsky e L. Way (2010). Gli studiosi forniscono una definizione stringente della fattispecie e dettano anche un rigido procedimento metodologico. La parabola discendente della democrazia ungherese sarà trattata attraverso un'analisi qualitativa diacronica dell'esperienza politica di Budapest, scandita attraverso le principali riforme introdotte da V. Orban. A suffragare le evidenze riscontrate dall'analisi dell'autore, si citerà anche l'ampia letteratura scientifica di riferimento, non solo *report* di organizzazioni internazionali che si occupano di monitoraggio della democrazia, ma anche articoli scientifici e resoconti interni pubblicati da giornalisti ungheresi. Il lavoro cercherà quindi di sistematizzare le evidenze empiriche all'interno del *framework* teorico proposto da S. Levitsky e L. Way (2010) così da verificarne – o meno – la loro applicabilità all'Ungheria contemporanea (2010-2022). Inoltre, nelle conclusioni, si cercherà di inquadrare il backsliding democratico di Budapest all'interno del più ampio trend illiberale di cui Orban e la sua Ungheria rappresentano il laboratorio sperimentale più riuscito.

Il modello CAR

Gli autoritarismi competitivi sono regimi civili nei quali esistono istitu-

⁵ *“Disciplined configurative case studies use established theories to explain a case. The emphasis may be on explaining a historically important case, or a study may use a case to exemplify a theory for pedagogical purposes. A disciplined configurative case can contribute to theory testing because it can “impugn established theories if the theories ought to fit it but do not,” and it can serve heuristic purposes by highlighting the “need for new theory in neglected areas”.*

zioni formalmente democratiche che sono viste come arena principale in cui contendersi il potere, ma in cui gli *incumbent* abusano degli spazi statali per assicurarsi una posizione di vantaggio significativo rispetto ai loro avversari (Cassani, 2014). Tali regimi, dunque, sono competitivi in quanto i partiti di opposizione utilizzano le istituzioni democratiche per cercare di acquistare il potere, ma non sono democratici perché il campo da gioco è pesantemente sbilanciato a favore degli *incumbent*: la concorrenza è reale ma sleale (Levitsky e Way, 2002). L'autoritarismo competitivo è un tipo di regime ibrido, con caratteristiche importanti sia della democrazia sia dell'autoritarismo. Pur rimanendo fedeli alla concezione procedurale-minima (Schumpeter, 1964), della democrazia, gli autori la precisano aggiungendo un quinto attributo: l'esistenza di un'arena elettorale ragionevolmente equa tra gli *incumbent* e gli altri attori (Levitsky e Way, 2010). Ovviamente, in tutte le democrazie esiste un certo grado di vantaggio degli *incumbent*, tuttavia, questi vantaggi non minano sostanzialmente la capacità dell'opposizione di competere (Dahl, 1971). Quando la manipolazione delle istituzioni e lo sfruttamento arbitrario delle risorse statali da parte degli *incumbent* è tanto eccessiva e unilaterale da limitare seriamente la contendibilità del potere, essa diviene incompatibile con la concettualizzazione di democrazia (Sartori, 1994).

Quanto detto finora ci permette di individuare le tre variabili che verranno prese in esame da questo studio: elezioni; libertà civili e arena elettorale. Di seguito, per ciascuna di esse, verrà proposto un perimetro entro cui circoscriverle e la rielaborazione dell'operativizzazione proposta dai due scienziati politici.

Elezioni. Nelle democrazie, le elezioni sono libere, ovvero non ci sono frodi o intimidazioni nei confronti degli elettori, ed eque, per cui i partiti di opposizione fanno campagna elettorale in condizioni di relativa parità: non sono soggetti a repressioni, vessazioni e non viene loro sistematicamente negato l'accesso ai media o ad altre risorse critiche (Dahl, 1971). Nei regimi pienamente autoritari, le elezioni multipartitiche sono inesistenti o non competitive. Le elezioni possono essere considerate non competitive quando: i principali candidati sono formalmente – o di fatto – esclusi; la repressione o i controlli legali impediscono ai partiti di opposizione di con-

durre campagne elettorali pubbliche; le frodi elettorali sono così massicce che viene meno l'osservabilità tra le preferenze espresse degli elettori e i risultati ufficiali (Linz, 2000). I regimi CAR si collocano tra questi due estremi. Da un lato, le elezioni sono competitive in quanto i principali candidati dell'opposizione sono raramente esclusi, dall'altro, le elezioni sono spesso non libere e quasi sempre ingiuste (Levitsky e Way, 2010). In alcuni casi, le elezioni sono inficiate dalla manipolazione delle liste elettorali, dal *ballot-box stuffing* o dalla falsificazione dei risultati. Sebbene tali distorsioni possano alterare l'esito delle elezioni, non sono così gravi da rendere l'atto del voto privo di significato (Diamond, 2002).

Libertà civili. Nelle democrazie le libertà civili sono protette. Sebbene queste libertà siano sottoposte a limitazione e talvolta violate, tali violazioni e limitazioni sono poco frequenti e non ostacolano seriamente la capacità dell'opposizione di sfidare gli *incumbent* (Dahl, 1971). Nei regimi pienamente autoritari, le libertà civili di base sono spesso violate in modo sistematico costringendo i partiti di opposizione, i gruppi civici e i media indipendenti ad operare in clandestinità o in esilio (Linz, 2000). Nei CAR, le libertà civili sono nominalmente garantite e almeno parzialmente rispettate (Levitsky e Way, 2002). Esistono media indipendenti e gruppi civici e di opposizione che operano "alla luce del sole": nella maggior parte dei casi, possono riunirsi liberamente e persino protestare contro il governo. Ciò non toglie che queste libertà civili siano spesso violate. L'opposizione – intesa in senso lato – è soggetta a molestie e, talvolta, arginata con l'uso della violenza. I media indipendenti sono spesso minacciati, sospesi o chiusi. Più frequentemente, gli attacchi alle libertà civili assumono forme più sottili, tra cui la cosiddetta "repressione legale", ovvero l'uso discrezionale di strumenti giuridici, come le leggi fiscali o sulla diffamazione, per punire gli oppositori o i rivali. Sebbene tale repressione possa comportare un'applicazione tecnicamente corretta della legge, il suo uso è selettivo e di parte. Nonostante la repressione in ambito CAR non sia abbastanza severa da costringere l'opposizione alla clandestinità o all'esilio, essa supera ciò che è ammissibile in una democrazia minima, aumentando il costo dell'attività dell'opposizione e la copertura critica dei media, ostacolando la capacità dell'opposizione di organizzarsi e sfidare gli *incumbent* (Levitsky e Way, 2010).

Arena elettorale. Per distinguere i casi caratterizzati da un campo da gioco non uniforme da quelli di mera concorrenza asimmetrica, S. Levisky e L. Way (2010) fissano una soglia minima di «slealtà». Un'arena elettorale può essere definita iniqua quando: «Le istituzioni statali sono ampiamente abusate per fini di parte, gli incumbent sono sistematicamente favoriti a spese dell'opposizione [la cui] capacità di organizzarsi e competere nelle elezioni è seriamente ostacolata». La riflessione degli autori, unita a quanto detto sopra, può essere ulteriormente sistematizzata individuando le tre variabili la cui oscillazione determina l'equità – o l'iniquità – dell'arena elettorale: l'accesso alle risorse, l'accesso ai media e l'imparzialità della legge. Mentre i regimi autoritari completi sono caratterizzati dall'assenza di concorrenza – e, quindi, di incertezza – e la democrazia è caratterizzata da una concorrenza piena e leale, il CAR è caratterizzato da una concorrenza reale ma «sleale». L'opposizione è legale, opera in superficie e compete nelle elezioni. Tuttavia, è soggetta a sorveglianza, molestie e violenze occasionali; il loro accesso ai media e alle finanze è limitato; le istituzioni elettorali e giudiziarie sono politicizzate; le elezioni sono spesso inficiate da frodi, intimidazioni e altri abusi. Usando le parole di S. Levisky e L. A. Way (2010): «Mentre i funzionari dei regimi pienamente autoritari possono dormire sonni tranquilli alla vigilia delle elezioni, [...], gli incumbent dei CAR non possono farlo [...] i funzionari del governo temono una possibile vittoria dell'opposizione e devono lavorare duramente per contrastarla, mentre i leader dell'opposizione credono di avere almeno qualche possibilità di vittoria [...] nei CAR, gli incumbent sono costretti a sudare».

L'Ungheria contemporanea (2010-2022)

Due settimane prima dell'approvazione della nuova Legge fondamentale, avvenuta nell'aprile 2011, Victor Orban, parlando al Parlamento ungherese, dichiarò: «Abbiamo capito che i cambiamenti parziali non portano da nessuna parte; c'è bisogno di una ricostruzione istituzionale del paese»⁶.

⁶ Discorso cerimoniale di Orbán Viktor in occasione dell'anniversario della rivoluzione ungherese del 1848, Beszédek – Orbán Viktor (miniszterelnok.hu), 15 marzo 2011

Ciò che si costruiva era la necessità di una «seconda rivoluzione»⁷ che, utilizzando le parole del primo ministro magiaro, consentisse di «demolire le strutture ossificate»⁸. Una scelta, seguendo la logica del leader di FIDESZ, resa necessaria non soltanto dalle lezioni tratte dalla crisi finanziaria globale del 2008, ma anche dal presunto fallimento dei precedenti due decenni di democrazia liberale. Il successo elettorale del 2010 ha aperto a Orbán le porte per realizzare la sua agenda politica. La nuova costituzione e i numerosi emendamenti approvati dopo il 2010 hanno ridisegnato l'intero tessuto istituzionale del sistema politico e dello Stato ungherese.

Evidenze empiriche

In questa sezione, si ripercorreranno i principali cambiamenti nell'assetto costituzionale ungherese post-2010. Gran parte di questi cambiamenti – se non tutti – sono volti al rafforzamento del predominio dell'esecutivo, attraverso l'allentamento dei *check and balances* e l'indebolimento dei vincoli costituzionali sulla maggioranza di governo.

Innanzitutto, vi sono stati ingenti modifiche negli istituti di democrazia diretta. Un tempo centrale nel sistema ungherese, il referendum popolare, è stato progressivamente delegittimato fino a divenire un mero strumento del potere esecutivo (Illés, 2020). Inoltre, rispetto ai primi anni dell'amministrazione Orbán, il numero di seggi in Parlamento è stato quasi dimezzato. Il ritmo della legislazione è stato notevolmente accelerato e negli ultimi anni si è assistito ad un numero *record* di progetti di legge approvati (Sebők, Kubik, Molnár, 2022), mentre le funzioni di controllo e supervisione sono state fortemente limitate (Gyulai, 2015).

Anche il più potente contrappeso al Governo in carica, la Corte costituzionale, è stata privata di gran parte del suo potere politico e della sua autonomia (Gárdos-Orosz, 2020). La Corte ungherese, un tempo ritenuta

⁷ Discorso cerimoniale di Orbán Viktor in occasione dell'anniversario della rivoluzione ungherese del 1848, Beszédek – Orbán Viktor (miniszterelnok.hu), 15 marzo 2011

⁸ Discorso cerimoniale di Orbán Viktor in occasione dell'anniversario della rivoluzione ungherese del 1848, Beszédek – Orbán Viktor (miniszterelnok.hu), 15 marzo 2011

la più potente nella regione CEE nel limitare il potere esecutivo, è stata progressivamente declassata dalla macchina legislativa centralizzata di Orban (Gárdos-Orosz e Zakariás, 2022). La supermaggioranza parlamentare ha permesso a FIDESZ di adottare misure che hanno significativamente minato la giurisdizione e l'indipendenza della Corte. Emblematica, in tal senso, è stata la frase pronunciata da V. Orban in occasione del XXV *Bálványos Free Summer University and Youth Camp*, del 2014: «La comunità politica, colonizzata dalla legge per troppo tempo, ha riacquisito la sua sovranità»⁹.

Una combinazione di politica del personale e riorganizzazione istituzionale è stato applicato alla magistratura, centralizzata e poi affidata alla gestione di un lealista FIDESZ tramite il meccanismo della nomina politica. Un processo del tutto simile si è applicato anche nella Procura. In questo caso, la rottura è avvenuta poco dopo il 2010, quando si sono verificati scontri per il pensionamento anticipato della «vecchia guardia della giurisprudenza» (Jakab e Szilágyi, 2016). La logica della centralizzazione ha dominato anche la «ristrutturazione»¹⁰ del sistema di governo locale, già fortemente frammentato. Lo «Stato locale» ha progressivamente perso finanziamenti e competenze tanto da mettere in dubbio la sua effettiva autonomia nel sistema politico ungherese (Dobos, 2016).

Un altro pacchetto di riforme ha interessato un nuovo tipo di vincolo informale ed indiretto verso il Governo in carica: il requisito di sostenibilità del bilancio. Esso consente al Parlamento di adottare una legge di bilancio solo se questa prevede una riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL totale – fino a quando il debito pubblico supererà la metà del PIL annuale. La Legge fondamentale ha poi esplicitamente disciplinato più di trenta ambiti di politica pubblica – tra cui la tassazione, sistema pensionistico e norme di politica fiscale – che possono essere regolamentati solo attraverso le cosiddette Leggi cardinali, approvate e modificate con il requisito di una maggioranza qualificata di due terzi. Infine, l'investitura e il mandato dei Capi delle autorità statali e delle principali istituzioni sono stati modificati: il requisito dell'approvazione parlamentare dei due terzi è stato intro-

⁹ Discorso di Viktor Orbán al XXV *Bálványos Free Summer University and Youth Camp*, 26 luglio 2014.

¹⁰ *ibidem*

dotto nel voto di investitura del Procuratore Capo e del Capo dell'Autorità per i media; il mandato dei titolari delle cariche principali è stato allungato da sei a nove anni per le cariche di: capo dell'Autorità per i media; Procuratore Capo; Presidente dell'Autorità nazionale ungherese per la protezione dei dati e la libertà d'informazione (NAIH); Presidente dell'Ufficio nazionale per la magistratura (OBH) e Capo della Curia (la Corte suprema) – ed è stato esteso per i giudici della Corte costituzionale da nove a dodici anni (Gárdos-Orosz, 2020).

Per ciò che attiene al potere esecutivo, la Legge fondamentale ha ulteriormente rafforzato la posizione del Primo Ministro all'interno del Governo, compiendo gli ultimi passi nella trasformazione del Consiglio dei ministri da organo collegiale – che presiede accanto al *premier* – ad un Consiglio consultivo composto da titolari di cariche subordinate (Körösényi, Illés, Gyulai, 2020). I cambiamenti nella struttura del governo includono l'assegnazione della *richtlinienkompetenz* al *premier*; l'introduzione di una gerarchia all'interno del Governo, con la creazione di due posizioni di *vicepremier* e il trasferimento della responsabilità ministeriale al Primo Ministro. Nonostante la struttura del Governo sia stata in costante mutamento dal 2010, le tendenze generali sono abbastanza chiare, in linea con la logica della centralizzazione: il Primo Ministro è supportato da un Ufficio di Gabinetto a livello ministeriale e da un Ufficio del Primo Ministro responsabile del coordinamento delle diverse aree politiche gestite nei ministeri incaricati della mera esecuzione; inoltre, l'elezione del Primo Ministro, ad opera del Parlamento, avviene senza alcun discorso programmatico (Gárdos-Orosz 2020).

Il cambiamento delle regole della competizione politica non potrebbe essere più evidente che nel caso del nuovo sistema elettorale. Sebbene sia stata mantenuta la logica fondamentale del sistema misto composto da distretti uninominali (SMD) e liste nazionali, l'importanza del primo turno è aumentata notevolmente, relegando il secondo turno ad un ruolo meramente formale di compensazione (Várnagy, 2017). Applicato per la prima volta nel 2014, il nuovo sistema elettorale, con logica maggioritaria, si è rivelato un elemento importante della riorganizzazione dello Stato. La sua efficacia è stata, inoltre, ulteriormente ampliata grazie all'estensione del diritto di voto

ai membri delle minoranze ungheresi-etniche residenti all'estero; al «*premio*» per i vincitori degli SMD; ed alla pratica del *gerrymandering* (Dobos, 2017).

Anche l'informazione pubblica è stata oggetto di forti mutamenti. Poco dopo la sorprendente sconfitta del 2002, FIDESZ chiese che la televisione pubblica fosse divisa tra governo e opposizione. Péter Medgyessy, il successore di Viktor Orbán come Primo Ministro, respingendo la richiesta, ironizzava sul fatto che «*chiunque avesse avuto bisogno di una stazione televisiva era libero di acquistarla*». Orbán sembra aver seguito il consiglio alla lettera e una rete mediatica legata a FIDESZ apparve già prima della sua rielezione. Tuttavia, è dal 2010 che il panorama dei media è cambiato radicalmente, passando dal controllo pubblico sull'emittenza alla proprietà di aziende private dei canali televisivi, radiofonici e outlet online. È stata così creata una vasta rete di media pubblici e privati, attraverso i quali vengono trasmessi all'elettorato messaggi filogovernativi e sofisticatamente personalizzati (Gagyí, 2019).

Budget, gestione e contenuti forniti dai canali televisivi e radiofonici pubblici sono sempre stati considerati risorse cruciali nella competizione politica, anche dopo l'ingresso sul mercato di aziende private e media online, che hanno ridotto notevolmente l'impatto dell'emittenza pubblica. Dopo le elezioni del 2010, invocando l'efficienza, l'intera infrastruttura radiotelevisiva pubblica è stata revisionata e fusa in un conglomerato di media che comprende canali televisivi, radiofonici e anche l'Agenzia di stampa ungherese (MTI). Quest'ultima gioca un ruolo fondamentale nella fornitura di notizie, in quanto sia i canali nazionali che quelli locali si affidano quasi esclusivamente ai suoi finanziamenti, distorcendo così la raccolta di notizie e l'informazione indipendente. Inoltre, una società privata strettamente legata ai *think tank* di FIDESZ ha ottenuto un contratto per la redazione delle notizie dell'agenzia da utilizzare nelle reti radiofoniche locali, plasmando così l'agenda e la narrazione in tutto il paese (Bátorfy, 2020). Inoltre, lo Stato è la più importante fonte di entrate non solo per molti dei media favorevoli a FIDESZ, ma anche per alcune testate dell'opposizione. Tra il 2016 e il 2018, la quota di media che si affidano *de facto* al finanziamento pubblico è passata dal 9% al 40% (Urbán, 2020). Infine, più del 30% delle entrate

pubblicitarie di questi media proviene direttamente dal governo, che paga abitualmente per la pubblicità, «*non solo per diffondere il proprio messaggio, ma anche per gestire, mantenere e influenzare*» (Éber, 2019).

Il rapporto Stato-società in Ungheria

Dall'analisi proposta da questo lavoro, sul caso Ungheria (2010-2021), è possibile apprezzare la congruenza degli indicatori CAR (elezioni inique; arena sleale e violazioni delle libertà civili) con la situazione di Budapest. Il regime di Orbán, istaurato in seguito alle elezioni tenutesi nel 2010, ha progressivamente eroso tutti – anche se in misura diversa – i contropoteri contenuti nella Costituzione del 1949. Ogni governo, post-2010, ha imbrigliato sempre di più magistratura e amministrazioni locali. Le riforme sulla composizione, sulla nomina e sul mandato delle principali istituzioni statali, ampiamente politicizzate, garantiscono agli *incumbent* la possibilità di utilizzarle arbitrariamente, limitando la capacità dell'opposizione di competere su un piano di ragionevole parità. Ma ciò che emerge, dall'analisi del caso ungherese, sono anche i profondi mutamenti socioeconomici che hanno investito la popolazione ungherese.

Nella comprensione dell'impatto della leadership di V. Orbán sul paese magiaro non può essere tralasciato il peculiare rapporto Stato-società, andato a costituire post-2010, inteso come un elemento di auto-alimentazione fondamentale del potere degli *incumbent* (Di Quirico, 2013). A differenza dei predecessori social-liberali al Governo, che abbracciavano la neutralità valoriale dello Stato, Orbán e gli ideologi di FIDESZ hanno enfatizzato ed esasperato la necessità dell'intervento dello Stato per modificare la struttura sociale e i beneficiari delle politiche governative. Salito al potere nel 2010, l'anti-elitismo populista del discorso politico FIDESZ si è trasformato in una vera e propria politica di governo, in vari settori della vita economica, culturale e sociale. Il robusto clientelismo è divenuto il principale strumento per un preciso e consapevole cambiamento del tessuto sociale: sostituzione delle élite post-comuniste ed istituzione e rafforzamento di una nuova élite politicamente e personalmente fedele (Csillag e Szelényi 2015). Questa poli-

tica si sostanzia nell'assegnare contratti statali a uomini fedeli, nel cambiare le regole in modo *ad hoc* o nell'approvare leggi *ad personam* per collocare i clienti nelle imprese "amiche", nelle istituzioni sociali o semplicemente per garantire ai lealisti di FIDESZ una posizione vantaggiosa.

Il potere istituzionale dello Stato, nel suo impatto sulla società, diviene quindi essenziale nella comprensione del lato informale della «*rivoluzione*» del regime di V. Orban. S. Mazzuca (2000) individua due possibilità di esercizio del potere – burocratico e patrimoniale – che hanno effetti profondamente diversi nelle relazioni Stato-società, alle quali T. Csillag e I. Szelényi (2015) aggiungeranno poi una terza ancora più capillare e performante. Mentre in quello burocratico queste relazioni rimangono funzionali, impersonali e si conserva una «*separazione completa*» tra il governante e i «*mezzi di amministrazione*», nel patrimonialismo questa distinzione viene meno, abolita attraverso lo sfruttamento privato delle risorse pubbliche da parte degli *incumbent* che creano una fusione tra Stato e società secondo logiche privatistiche. La fusione tra Stato e società può spingersi oltre, portando al *prebendalism*, una categoria che è utile per cogliere appieno la permeabilità del tessuto sociale ungherese all'azione dello Stato. Gli autori, studiando il capitalismo post-comunista in Russia e Ungheria, hanno evidenziato alcuni parallelismi tra i due paesi, applicando il medesimo concetto di *prebendalism* – tratto dalla sociologia weberiana – che si sostanzia in una redistribuzione dei diritti di proprietà – dai governanti ai lealisti – che rimane però vincolata alla loro fedeltà nei confronti degli *incumbent*. Questo è il punto in cui il *prebendalism* si differenzia dal patrimonialismo: «Sotto l'autorità patrimoniale, i detentori di proprietà ricevono i loro beni per grazia del loro padrone (feudo), ma i loro diritti di proprietà sono di solito sicuri e i loro beni sono ereditati. Sotto l'autorità prebendale, la proprietà (beneficio) viene data ai seguaci per i loro servizi, ma i governanti possono revocare questa proprietà in qualsiasi momento».

Il *soft prebendalism* di Orbán individuato da Csillag e Szelényi (2015) evita la minaccia fisica o la coercizione, tipica ad esempio del regime di Putin, e rimane un meccanismo secondario in un sistema guidato dal libero mercato, ma non per questo meno diretto o efficiente. Il clientelismo può essere considerato una delle manifestazioni concrete, persino tipiche, del

rapporto prebendale Stato-società che prevede un *do ut des* tra clienti e *incumbent*. In Ungheria, questo processo, si traduce in un sistema in cui i clienti ricambiano i beni forniti loro, favorendo i vari obiettivi politici degli *incumbent* – acquistando i media, comprando o sponsorizzando i club sportivi. Il clientelismo, come forma di esercizio del potere, a livello macro acuisce la polarità attraverso legami informali e dipendenze profonde nella sfera economica, nella società civile e nella cultura. Ciò che rende il *prebendalism* e il clientelismo particolarmente rilevanti nel caso dell'Ungheria è sia il preciso incasellamento di queste pratiche nella filosofia politica FIDESZ, sia la strategia consapevole ed esplicita funzionale alla costruzione di una nuova élite di lealista (Körösényi, 2020).

La creazione di questa nuova élite ridisegna *de facto* i confini tra Stato e società: le aziende e le organizzazioni favorevoli al governo diventano quasi parte della politica (Illés, 2020). Non si tratta solo di *rent seeking* e corruzione da parte di attori commerciali, ma di una circolazione di risorse dal bilancio statale o dai fondi UE elargiti dagli *incumbent* ai clienti, che tornano ai funzionari incaricati della (ri)distribuzione, per poi far fluire verso il finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, verso le istituzioni culturali, come i teatri – attraverso il cosiddetto *tao-denaro* – o verso le squadre di calcio preferite di Orbán e di altri leader di FIDESZ (Gyulai, 2020). Questo tipo di fusione di interessi privati, politici e statali è gestito da una classe emergente di uomini d'affari, funzionari pubblici e politici a livello locale, regionale e nazionale. Questa nuova élite è nata intorno a Orbán che guida e gestisce cambiamenti cruciali nella proprietà e nelle quote di mercato nel settore bancario, energetico, automobilistico e dei media (Várhegyi, 2017). Indicativa, in tal senso, è l'intervista rilasciata nel 2015 da András Láncki – uno dei principali ideologi di FIDESZ – che, riferendosi alle affermazioni della stampa critica sulla corruzione del governo, ha sostenuto: «*ciò che intendono per corruzione è la politica principale di FIDESZ: [...] l'istituzione di una classe imprenditoriale nazionale, che dia i pilastri di un'Ungheria forte*».

Oltre il modello orbaniano: il futuro delle transizioni di regime

Nonostante Victor Orban sarà probabilmente ricordato per il suo «*capolavoro politico*» e la sua eredità storica resterà la trasformazione di una democrazia – seppur, col senno del poi, imperfetta – in un regime autoritario, basato sul capitalismo clientelare e il controllo sociale, sarebbe controproducente ridurlo ad un «*avventuriero delle periferie europee*» (Bottoni, 2019). Piuttosto, il primo ministro ungherese – e il *backsliding* democratico di Budapest – va inquadrato all'interno del più ampio *trend* illiberale nel quale assurge a laboratorio sperimentale più riuscito.

L'importanza del modello d'ibridazione ungherese non si limita alla mera opera di “ingegneria costituzionale” operata da Orban. Lo Stato magiario può fungere da lente interpretativa nelle storiche trasformazioni subite dai paradigmi classici dei “processi di democratizzazione” – e di autocratizzazione. Il primo quarto del XXI secolo rappresenta, infatti, una fase di profondo cambiamento sia per la democrazia che per l'autocrazia – e per la loro diffusione. Alcune trasformazioni, dettate dal tentativo di rispondere alle sfide della modernità, da esse sperimentate, hanno alterato la percezione delle differenze tra queste due tipologie di regime politico e del valore delle proprie peculiarità. Voci autorevoli della dottrina della Scienza politica descrivono l'attuale fase storica come una fase di “riflusso autoritario”, concetto mutuato dal celebre volume del politologo statunitense Samuel Phillips Huntington. Quest'ultimo, ne “La terza ondata. I processi di democratizzazione nel XX secolo”, ammoniva sull'eccessivo entusiasmo con il quale si guardava alla “terza ondata di democratizzazione” che, con il collasso dell'Unione sovietica, venne interpretata addirittura come capitolo conclusivo del progresso umano a cui tutti i popoli presto o tardi sarebbero giunti. Il politologo evidenziava come, ad ogni ondata, storicamente aveva corrisposto un riflusso e la terza ondata non avrebbe fatto eccezione. Stando alla definizione originaria però, avremmo dovuto assistere ad un periodo in cui «*una serie di passaggi da regimi democratici a regimi autoritari, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi autoritari a regimi democratici) è significativamente inferiore*» (Huntington, 1991).

Anche se, a prima vista, il Democracy Report 2023, pubblicato dal *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem), rilevando il sorpasso quantitativo delle autocratie chiuse (33) a discapito delle democrazie liberali (32), sembra confermare tali ipotesi, ad un'analisi più approfondita la situazione appare più complessa. Se si scompongono i dati, appare evidente come i processi di autocratizzazione abbiano portato all'instaurarsi di regimi non ascrivibili alla categoria di autocrazia chiusa. D'altro canto, anche i processi di democratizzazione registrati non hanno portato i regimi precedentemente autocratici a sperimentare una forma di governo pienamente democratica. In tal senso, le transizioni di regime rilevabili in questo primo quarto degli anni 2000 sembrano in realtà convergere verso una "nuova" tipologia di regime: i regimi ibridi. Tali regimi, un tempo descritti come transitori, hanno dimostrato la loro autonomia semantica permanendo, e consolidandosi, per almeno un lustro.

Più che un "terzo riflusso", caratterizzato da un ritorno delle autocratie, il XXI secolo sembra inaugurare una nuova stagione la cui caratteristica principale è il proliferare di questi regimi né pienamente democratici né del tutto autocratici, in cui elementi istituzionali della democrazia e dell'autocrazia coesistono in varie e molteplici combinazioni. L'immagine del terzo riflusso, per quanto evocativa, sembrerebbe non adattarsi alla contemporaneità. Siamo forse di fronte alla "*Prima confluenza*"? In cui ondate e riflussi, convergendo, sfumano i loro confini?

Bibliografia

- Andreu J.M.C., Simonelli M.A., Bencze M., Gárdos Orosz F., Szente Z., Krunke H., Klinge S., *Populist constitutionalism. Its impact on the constitution, the judiciary and the role of the EU*, Demos- Democratic Efficacy and the Varieties of Populism in Europe, 2020.
- Bátorfy A., Urbán A., *State advertising as an instrument of transformation of the media market in Hungary*, "East European Politics", vol. 36, n. 1, 2020, pp. 44-65.
- Bogaards M., *De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy*, "Democratization", vol. 25, n. 8, 2018, pp. 1481-1499.
- Bottoni S., *Orbán. un despota in Europa*, Salerno Editrice, Roma, 2019.
- Cassani A., *Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes*, "International Political Science Review", vol. 35, n. 5, 2014, pp. 542-558.
- Csillag T., Szelényi I., *Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neoconservative Ide-*

- ology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-Communist Europe*, “East European Journal of Society and Politics”, vol. 1, n. 1, 2015.
- Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.
- Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*, Varieties of Democracy Institute (V-Dem), 2023.
- Di Quirico R., *La democratizzazione tradita: i regimi ibridi nei Paesi ex comunisti europei*, il Mulino, Bologna, 2013.
- Diamond L. (2019), *Democracy Demotion* Foreign Affairs, giugno 11, 2019.
- Diamond L., *Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes*, “Journal of Democracy”, vol. 13, n. 2, 2002, pp. 21-35.
- Dobos G., *Changing Local Relations: Effects of the 2010-2014 Political and Administrative Reforms in Hungary*, in *Local Government in selected Central and Eastern European Countries*, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin, 2016, pp. 73-90.
- Dobos G., Várnagy R., *Hungary: Are Neglected Regional Elections Second-Order Elections?* in A. Schakel (a cura di), *Regional and National Elections in Eastern Europe. Comparative Territorial Politics*, Palgrave Macmillan, Londra, 2017.
- Éber M.A., Gagyí A., Gerőcs T., Jelinek C., 2008–2018: *Válság és hegemónia Magyarországon*, “Fordulat”, vol. 26, 2019, pp. 28-75.
- Gárdos-Orosz F., *Alkotmánybíróság*, 2020.
- Gárdos-Orosz F., Zakariás K. (a cura di), *The main lines of the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court: 30 case studies from the 30 years of the Constitutional Court (1990 to 2020)*, Nomos Verlag, 2022.
- George A.L., Bennett A., *Case study and theory development in the social science*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2005.
- Jakab A., Gajduscek G., *A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont*, Jogtudományi Intézet, 2016.
- Körösenyi A., Illés G., Gyulai A., *The Orbán Regime: Plebiscitary Leader Democracy in the Making* (1st ed.), Routledge, Londra, 2020.
- Levitsky S., Way L.A., *Elections Without Democracy: The rise of Competitive Authoritarianism*, “Journal of Democracy”, vol. 13, n. 2, aprile 2002.
- Levitsky S., Way L.A., *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Linz J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2000.
- Mazzuca S.L., *Access to Power Versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America*, “Studies in Comparative International Development”, vol. 45, 2010, pp. 334–357.
- Merkel W., *Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe*, “Internationale Politik und Gesellschaft”, n. 2/2008, pp. 11–29.
- Sartori G., *Democrazia. Che cos'è*, Rizzoli, Milano, 1994.
- Schumpeter J., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Ed. di Comunità, Milano, 1964.
- Sebők M., Kubik B.G., Molnár C. et al., *Measuring legislative stability: a new approach with data from Hungary*, “Eur Polit Sci”, vol. 21, 2022, pp. 491–521.
- Várnagy R., Ilonszki G., *The Conflict between Partisan Interests and Normative Expectations in Electoral System Change. Hungary in 2014*, “Corvinus Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 8, n. 1, 2017.