ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
2 SETTEMBRE 2026

Città, memoria istituzionale e transizione democratica: riflessioni sulle elezioni nell'Europa centro-orientale

di Claudia Golino
Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale e pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Città, memoria istituzionale e transizione democratica: riflessioni sulle elezioni nell'Europa centro-orientale *

di Claudia Golino
Professoressa ordinaria in Diritto costituzionale e pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Questo contributo analizza le trasformazioni costituzionali e la qualità democratica in Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, osservate attraverso la lente della memoria istituzionale, delle riforme elettorali e dei recenti processi di *backsliding* autocratico. Focalizzandosi sulle consultazioni del 2025-2026, lo studio dimostra come il divario territoriale tra aree rurali e contesti urbani sia stato strumentalizzato dai legislatori per polarizzare il potere. Al contempo, la ricerca evidenzia la capacità reattiva delle città e del voto trasversale come fattori chiave per il ripristino dello Stato di diritto.

Title: City, Institutional Memory, and Democratic Transition: Reflections on Elections in Central and Eastern Europe
Abstract [En]: This essay analyzes constitutional transformations and democratic quality in Hungary, Poland, and the Czech Republic through institutional memory, electoral reforms, and recent autocratization dynamics. Focusing on the 2025–2026 elections, the study shows how the territorial divide between rural areas and urban contexts has been manipulated to polarize power. Concurrently, it highlights the resilience of cities and cross-territorial voting as pivotal factors for constitutional repair and restoring the rule of law.

Parole chiave: Memoria istituzionale, Transizione democratica, Divari territoriali, Sistemi elettorali, Elezioni in Europa centro-orientale
Keywords: Institutional memory, Democratic transition, Territorial divide, Electoral systems, Elections in Central and Eastern Europe

Sommario: **1.** Perimetro dell'indagine. Elezioni e città nelle sfide costituzionali tra storia e tempo presente nell'Europa centro-orientale: i casi di studio di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca. **2.** Le radici carsiche della memoria istituzionale nelle transizioni democratiche post-1989. Dall'unità del potere alla sovranità della Costituzione. **3.** *On the way back*: le derive autocratiche e la crisi dello Stato di diritto degli anni 2000 nel quadro dell'integrazione europea. **4.** Il confronto tra i diversi sistemi elettorali: il *cleavage* territoriale come strumento manipolativo di polarizzazione del potere e la tensione tra città e aree rurali. **5.** Il peso del territorio (e dei suoi divari) sulle recenti elezioni tra il 2025 e il 2026: l'ambivalenza del voto nelle città nei diversi sistemi elettorali. **6.** Qualche riflessione conclusiva.

1. Perimetro dell'indagine. Elezioni e città nelle sfide costituzionali tra storia e tempo presente nell'Europa centro-orientale: i casi di studio di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca

Le elezioni, sia presidenziali che politiche, che si sono tenute tra il 2025 e il 2026 nell'Europa centro-orientale offrono un terreno di osservazione particolarmente significativo per indagare le traiettorie delle

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo studio è frutto delle attività di ricerca del progetto CERV2024 Citizens-REM *Trancityons – Transition, Cities and Democracy*, finanziato dall'Unione Europea.

trasformazioni costituzionali e le dinamiche democratiche di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca[1]. A oltre tre decenni dalla fine dei regimi comunisti del 1989, il percorso di transizione democratica avviato in quest'area non può dirsi definitivamente compiuto ma soprattutto consolidato, tanto da rendere tali forme di Stato ancora democrazie imperfette e vulnerabili[2]: infatti, la democratizzazione appare come un fenomeno complesso, stratificato e ad oggi in evoluzione che non può essere interpretato come una mera sequenza lineare di riforme istituzionali o come una costruzione artificiale di un modello predefinito ma piuttosto caratterizzato da sviluppi differenziati, tensioni ricorrenti e percorsi di adattamento continuo che investono tanto gli assetti istituzionali quanto le azioni politiche[3].

In tale prospettiva, i sistemi elettorali e le relative consultazioni elettorali non si esauriscono nella loro funzione di selezione della rappresentanza, ma si configurano come momenti nei quali disvelano lo stato e la qualità della democrazia costituzionale[4] instaurata in seguito al declino dei regimi comunisti, mettendo

[1] Sul tema delle transizioni costituzionali nell'Europa centro-orientale, è stato ampiamente sottolineato come esse non possano essere interpretate esclusivamente come il "trapianto istituzionale" di un modello democratico (o meno), ma richiedano una lettura che tenga conto dei fattori politici, sociali e culturali che ne condizionano l'esito. In tal senso, B. ACKERMAN, *The future of liberal revolution*, New Heaven, 1992, evidenzia la dimensione "costituente" delle trasformazioni post-autoritarie, mentre C. OFFE, *Varieties of Transition*, Cambridge, 1996, insiste sulla natura simultanea delle transizioni (politica, economica e statuale), che rende particolarmente fragile il processo di consolidamento democratico.

[2] Secondo l'opinione di A. CROISSANT, W. MERKEL, *Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century*, special issue *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*, in *Democratization*, 11, 5, pp. 1-9, 2004, «tipi parziali di democrazia costituiscono un trend dominante nella teoria democratica e negli studi sulla democratizzazione»; e anche D.L. EPSTEIN, R. BATES, J. GOLDSTONE, I. KRISTENSEN E S. O'HALLORAN, *Democratic Transitions*, in *American Journal of Political Science*, 50, 3, pp. 551-56, 2006, sostengono che «le democrazie parziali costituiscono una parte crescente degli attuali regimi», non avendo, tuttavia, ben chiaro su «che cosa impedisca alle democrazie vere e proprie di tornare ad essere democrazie parziali o autocrazie, che cosa impedisca alle democrazie parziali di scivolare verso le autocrazie». A tal proposito, è importante inoltre rilevare che l'*Index of Democracy*, quantificato dall'Economist Intelligence Unit, che indaga sullo stato globale della democrazia sulla base di alcuni parametri specifici (procedimenti elettorali e pluralismo, funzionamento del governo, libertà civili, cultura e partecipazione politica), nel suo ultimo Report 2024 evidenzia come Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca siano ancora «flawed democracies», ossia democrazie imperfette o parziali.

[3] Come sottolineato da G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, 1986 si rileva come, in termini generali, tali processi siano intrinsecamente incerti e caratterizzati da esiti non predeterminati. Questa impostazione è stata ripresa anche da M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, il quale sottolinea come il costituzionalismo contemporaneo non possa essere ridotto ad una mera evoluzione lineare, ma debba essere interpretato come un campo di tensioni tra continuità e rottura, tanto più nei processi di trasformazione. A conferma di ciò, con un approccio più aperto, P. N. DIAMANDOUROS, F. S. LARRABEE, *La democratizzazione nell'Europa sud-orientale*, in *Rivista italiana di scienza politica - Italian Political Science Review*, n. 2001, p. 32, sostengono che «la transizione, che è un periodo di marcata indeterminatezza e incertezza, costituisce l'ambito per eccellenza nel quale la libertà dell'azione umana può essere ampliata», pensando alle transizioni «come a tipici momenti di *crafting*».

[4] La nozione di qualità della democrazia, indagata approfonditamente dalla scienza politica, implica un superamento della visione meramente procedurale del fenomeno democratico (che prevede alla sua base la libertà della competizione elettorale), per includere invece dimensioni sostanziali quali l'effettività dei diritti, la responsabilità politica e il funzionamento delle istituzioni di garanzia: in tal senso si vedano, tra gli altri, L. DIAMOND, L. MORLINO, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, 20025 e L. MORLINO, *Changes for Democracy*, Oxford, 2012. Per una prospettiva squisitamente giuridica, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, sottolinea il ruolo del diritto come elemento di equilibrio tra potere e libertà. Più recentemente, e in una prospettiva interna, S. CASSESE, *Come si misura una democrazia. Proposte per riparare l'Italia*, Milano, 2026.

in luce la capacità dei sistemi politici di assorbire e rielaborare le eredità del passato. E proprio tali eredità non vengono rappresentate esclusivamente da elementi formali o istituzionali, ma permeano le culture politiche, i comportamenti elettorali e le dinamiche di competizione tra i partiti, contribuendo a definire specifiche declinazioni della democrazia rappresentativa[5].

Alla luce di ciò, nonostante i significativi progressi compiuti in termini di consolidamento democratico, anche grazie all'integrazione europea e al rafforzamento dei meccanismi di garanzia[6], gli assetti istituzionali di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, seppur in maniera differente, continuano a essere profondamente influenzati da fattori storici e politici sedimentati nel tempo. In particolare, la memoria istituzionale si impone come un fattore determinante ed assume un rilievo centrale[7]: «non è un armadio»[8] all'interno del quale chiudere la storia passata, essa non si limita a richiamare il retaggio dei precedenti assetti di potere, ma rappresenta un fattore dinamico[9], capace di incidere sulla configurazione dei sistemi elettorali, sulla stabilità delle istituzioni e sulla qualità del processo democratico[10]. La memoria dei regimi autoritari, infatti, può tradursi in senso bidirezionale, sia in un rafforzamento delle garanzie costituzionali sia, al contrario, in forme di *backsliding* democratico con il ritorno di pratiche e logiche illiberali[11] andando verso la definizione del modello di *democrazia illiberale*[12].

---

[5] P. N. DIAMANDOUROS, F. S. LARRABEE, *La democratizzazione nell'Europa sud-orientale*, op. cit., p. 32, affermano infatti che «le eredità del passato, che possono avere – e immancabilmente hanno - un impatto variabile sulle transizioni, costituiscono dei parametri che confinano e restringono la libertà e le possibilità di scelta dell'azione umana. In quanto tali, esse possono lasciare la loro impronta sui processi di transizione e di consolidamento, ma anche sul tipo di democrazia fabbricata dalle decisioni degli uomini nel corso di queste due fasi cruciali».

[6] Il processo di integrazione europea ha svolto un ruolo cruciale nel consolidamento delle democrazie post-comuniste, fungendo da fattore esterno di stabilizzazione e da vincolo giuridico-politico. Come osserva M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, i principi fondamentali degli ordinamenti nazionali sono progressivamente integrati in un contesto sovranazionale, e allo stesso modo J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, sottolinea come l'Unione europea abbia contribuito a diffondere standard costituzionali comuni.

[7] D.L. SCHACTER, *Searching for Memory. The Brain, the Mind and the Past*, New York, 1996, trad. it. di C. MENNELLA, *Alla ricerca della memoria. Il cervello, la mente e il passato*, Milano, 2010, XIV.

[8] M. LUCIANI, *Itinerari costituzionali della memoria*, in *Rivista AIC*, n. 4, 22, p. 80.

[9] A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2009, p. 10.

[10] In questo senso, A. RUGGERI, *Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*, in *Consulta on line*, n. 2, 2019, p. 346 richiama il ruolo della memoria nella definizione di un progetto costituzionale, e sostiene che l'orientamento complessivo che ne scaturisce «non può centrare l'obiettivo che quest'ultimo si prefigge senza il sostegno assicurato dalla costante, ininterrotta memoria del passato, la quale essa pure concorre – come si vede – a tracciare il verso per la realizzazione del programma, non soltanto a darvi la spinta iniziale ma, al pari del motore di una macchina, col suo restare sempre acceso, a far sì che la macchina stessa proceda senza sosta e in modo lineare lungo la via per essa stabilita».

[11] Il *backsliding* democratico è un fenomeno indagato principalmente dalla scienza politica, dalla quale è stato descritto in maniera approfondita: tuttavia, non ne esiste una definizione univoca, così come non è facile ritrovare una teoria generale ben definita, poiché il dibattito in letteratura è ancora decisamente aperto. Si richiamano, tra gli altri, N. BERMEO, *On Democratic Backsliding*, in *Journal of Democracy*, n. 27, 2016, pp. 5-19, ma anche D. WALDNER, E. LUST, *Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding*, in *Annual Review of Political Science*, n. 21, 2018, pp. 93 ss. Tra i giuristi che si sono occupati del tema, tra gli altri, L. PECH, K. SHEPPELE, *Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies,* n. 3, 2017, p. 9 ss.

[12] Se per *democrazia* N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milano, FrancoAngeli, 1985, p. 7, ha inteso riferirsi ad una specifica forma di governo, «quella in cui il potere è nelle mani non di uno solo o di pochi ma di tutti o meglio della maggior parte», e per *liberalismo* «quella concezione per cui lo Stato ha poteri e funzioni limitate», per *illiberalismo* si può

L'analisi delle elezioni che si sono tenute recentemente, tra il 2025 e l'inizio del 2026, nell'Europa centro-orientale, pertanto, consente di interrogarsi in modo più ampio sullo stato di salute del processo di trasformazione costituzionale in questa area, mettendo in luce come il percorso di consolidamento democratico sia eterogeneo e non definitivo. Al contrario, esso appare esposto, in alcuni casi, a fattori di regressione, a spinte di rinegoziazione degli equilibri istituzionali e a persistenti condizionamenti storici che continuano a incidere sulla forma e sulla sostanza delle forme democratiche contemporanee, in altri appare più incline ad una spinta in avanti[13].

Muovendo da tali premesse, punto focale dell'indagine sarà quello di far emergere, attraverso analogie e differenze, il modo in cui le esperienze istituzionali di trasformazione costituzionale di Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia (poi Repubblica Ceca) hanno plasmato, nel tempo, i rispettivi sistemi elettorali e le forme della competizione politica e di come questo abbia influito sulla stabilità della democrazia. Particolare attenzione sarà dedicata, da un lato, al rapporto tra dimensione territoriale e definizione dei sistemi elettorali, e alle notevoli ripercussioni sulla configurazione del potere politico; da altro lato, si osserverà la relazione tra dimensione territoriale e dinamiche di voto, con specifico riguardo al ruolo dei contesti urbani quali luoghi privilegiati di espressione e rielaborazione del consenso politico. Le città, infatti, sembrano costituire spazi nei quali le dinamiche della rappresentanza si intrecciano con processi di modernizzazione sociale ed economica, dando luogo a configurazioni del voto spesso divergenti rispetto a quelle riscontrabili nelle aree rurali o periferiche.

Nel quadro di tale analisi, verranno approfondite le forme di democrazia rappresentativa adottate negli ordinamenti presi in esame, mettendo in luce le differenze strutturali tra il sistema polacco, comunemente qualificato in termini di parlamentarismo razionalizzato (con diversi elementi di semipresidenzialismo) con elezione del Parlamento su base proporzionale, quello ceco, riconducibile a una forma di parlamentarismo anch'esso a base proporzionale, differente da quello ungherese che presenta anche correttivi ipermaggioritari. Il confronto tra tali assetti consentirà di evidenziare come differenti scelte

indicare quella particolare concezione dello Stato per cui esso ha poteri e funzioni non limitati. In questa direzione vanno gli studi F. ZAKARIA, *The rise of illiberal democracy*, in *Foreign Affairs*, n. 76, 1997, p. 22 ss.7 che ha concettualizzato il termine separando gli aspetti procedurali della democrazia – le elezioni – dagli aspetti più sostanziali – i diritti individuali e le libertà. Con questo termine il politologo statunitense indicava quei Paesi che avevano avviato una transizione da un regime autoritario, adottando libere elezioni, ma che non erano riusciti a consolidare le istituzioni liberali, le uniche in grado di garantire la salvaguardia dei diritti individuali.

[13] In merito al concetto di «Constitutional Repair after Democratic Backsliding», il riferimento è a T.G. DALY, *Constitutional Repair: A Comparative Theory*, in *Constitutional Repair Working Paper Series*, n. 2, 2023, in www.demoptimism.org/working-paper-series, e anche a D. LANDAU, R. DIXON, *Restorative Constitutionalism*, UNSWLRS 2, *Washington and Lee Law Review*, 2024, che offrono in particolare un'analisi degli USA cercando di identificare un modello comune a diversi contesti.

costituzionali incidano sulla distribuzione del potere, sulla stabilità dei governi e sulle modalità di articolazione del pluralismo politico, anche attraverso l'analisi delle dinamiche territoriali[14].

L'indagine, quindi, nel quadro dei processi di trasformazione costituzionale di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, si snoda attraverso diversi interrogativi collegati necessariamente tra loro: in che modo la definizione dei sistemi elettorali incide sullo stato della democrazia? Possono le competizioni elettorali citate rappresentare non soltanto un momento contingente della vita politica dei tre Paesi, da osservare rispetto al tempo presente, ma anche un'occasione privilegiata per riflettere sulle persistenti interazioni tra memoria storica, assetti istituzionali e territoriali e pratiche democratiche? In che misura il rapporto tra dinamiche elettorali e dinamiche territoriali, specialmente nei contesti urbani, permette di decifrare le linee di continuità e gli elementi di trasformazione che ridefiniscono le democrazie dell'Europa centro-orientale dopo lo spartiacque del 1989?

2. Le radici carsiche della memoria istituzionale nelle transizioni democratiche post-1989. Dall'unità del potere alla sovranità della Costituzione

Ed è proprio dal 1989, con la caduta dei regimi comunisti, che ha inizio un percorso verso una transizione ordinamentale nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, contraddistinta, è bene sottolinearlo, da caratteri e velocità differenti, tanto da non potersi esaurire soltanto in un mutamento repentino avvenuto in quel preciso momento storico. Infatti, questa trasformazione va interpretata come il culmine di un lungo percorso di sedimentazione di istanze costituzionalistiche e di resistenza al totalitarismo che affonda le sue radici nella peculiare identità storica di questi Stati. In tale contesto, gli ordinamenti di Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia (poi Repubblica Ceca), sono stati oggetto di profondi stravolgimenti costituzionali, il cui risultato mette in luce un insieme diversificato di modelli: «democrazie consolidate, fragili o instabili, illiberali, vere e proprie autocrazie, mutazioni di natura politica e costituzionale riferibili ai concetti di transizione, degenerazione e ripristino»[15]. In questo percorso carsico, sono nate nuove Carte costituzionali o si sono profondamente rinnovate quelle già esistenti, ma in entrambe le ipotesi, l'obiettivo è stato provare a far propri gli elementi fondativi delle democrazie costituzionali già radicate[16]: dallo Stato di diritto alla separazione dei poteri, dall'effettività dei diritti fondamentali alla garanzia della

[14] Sul punto, M. CECILI, *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?,* in *Osservatorio sulle fo*nti, n. 1, 2022, p. 122, il quale sottolinea che «è possibile intendere la stabilità come sinonimo di governabilità […], rapportando il rendimento del modello elettorale prescelto con la necessità di garantire la stabilità del governo».

[15] In questo senso, ed in particolare in riferimento all'area dell'Europa centrale, A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra "degenerazione" e "rigenerazione" costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2025, p. 80.

[16] S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-Orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, p. 15.

giurisdizione[17], un insieme di elementi volti al «temperamento del potere», fino a saldarsi con lo stesso concetto di costituzionalismo[18]. È chiaro, dunque, come ogni Costituzione qualifichi l'ordinamento del quale è espressione, determinando in questo modo i fondamenti essenziali atti a configurare l'assetto dei rapporti intercorrenti fra lo Stato, i cittadini ed il suo territorio e fra i poteri di vertice delle istituzioni[19].
Alla luce di ciò, sebbene abbiano seguito traiettorie autonome e distinte, questi Stati dell'Europa centro-orientale hanno dovuto affrontare sfide simili, legate alla costruzione di nuovi assetti democratici, alla riscoperta di un'identità politica nazionale dopo decenni di dittature, e alla partecipazione al processo di integrazione europea. La memoria istituzionale di questi passaggi storici che analizzeremo di seguito — tra repressione, lotte per la libertà e il rinnovamento del patto sociale tra Stato e cittadini — ha giocato un ruolo centrale nel plasmare le scelte politiche e i conseguenti assetti istituzionali che ne sono derivati, così come è stato determinante per definire i sistemi elettorali, talvolta strumentalizzati e manipolati ad orientare il relativo comportamento nelle urne[20].
Questi aspetti si riflettono appieno nell'esperienza dell'Ungheria, dove la transizione ha seguito una traiettoria di *riformismo dall'alto* e non può essere compresa appieno senza analizzare la sua peculiare natura di *rivoluzione legalitaria*, profondamente radicata nella storia giuridica del Paese[21]. Le sue radici fondative risalgono, dopo la nascita della Costituzione del 1949 di stampo prevalentemente sovietico[22], alla Rivoluzione del 1956, che, sebbene repressa, lasciò in eredità il cosiddetto *socialismo del gulasch*, un compromesso volto a creare una netta deviazione dai principi sovietici verso un miglioramento di standard di vita della popolazione.
Questo permise la precoce emersione di un pluralismo diffuso, sia sociale che economico, e la formazione di un'élite di giuristi e tecnocrati all'interno dello stesso apparato statale che, già negli anni '80, iniziò a

[17] M. IMBELLONE, *Le radici storiche dei sistemi di giustizia costituzionale di Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Ungheria: l'influenza (eventuale) dei modelli estranei alla tradizione giuridica propria*, in *DPCE on line*, SP-1, 2025, p. 709, che rileva, tra l'altro, che nei paesi dell'Europa centro-orientale si optò per l'istituzione di Corti e Tribunali costituzionali ispirati al modello kelnesiano accentrato e sulle varianti ibride che da esso e dal *Judicial Review* sono derivate nel corso della seconda metà del '900.
[18] Così M. ADAMS, E. BALLIN, A. MEUWESE, *The Ideal and the Real in the Realm of Constitutionalism and the Rule of Law: An Introduction*, in AA.VV., *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*, Cambridge, p. 5, e M. KRYGIER, *Tempering Power*, *ibidem*, p. 46 ss.
[19] S. BALDIN, *Le forme di Stato e di Governo alla luce delle competenze delle Corti Costituzionali*, in *DiSPeS*, n. 2, 2010, p. 4.
[20] G. IERACI, *Disegno e consolidamento istituzionale. Teorie e ipotesi tratte dall'esperienza dei Paesi dell'Europa orientale*, in *Studi Politici*, 1999, p. 6. osserva come nell'Europa orientale il passaggio ai regimi democratici avviene con un meccanismo che vede «le élites politiche e sociali immediatamente impegnate a definire le regole del gioco democratico, attraverso l'organizzazione delle cosiddette "tavole rotonde" che hanno per oggetto essenzialmente le istituzioni politiche dei nuovi regimi».
[21] K. EGRESI, *La storia del costituzionalismo ungherese*, in *Nomos*, n. 1, 2012, pp. 1-26.
[22] Il 20 agosto 1949, l'Ungheria adottò la Legge Costituzionale XX, un testo ricalcato sulla Costituzione sovietica del 1936 che sanciva il ruolo egemone del partito unico.

studiare modelli di giustizia costituzionale[23]. Non è un caso che la Corte costituzionale ungherese, istituita nel 1989, sia diventata immediatamente il perno della transizione verso la democrazia, esercitando un attivismo giudiziario senza precedenti, volto a sradicare il vecchio ordinamento attraverso i parametri della certezza e dello Stato di diritto, tanto da definire la transizione ungherese come una «revolution under the rule of law»[24]: un processo formalmente continuo e privo di rotture rivoluzionarie violente (analogo a quello polacco), mediato dai lavori della *Tavola Rotonda Nazionale*. Quanto accaduto si è rivelato possibile e necessario in quanto il testo riformato della Costituzione adottato nel 1989 è il risultato di un compromesso politico tra la *leadership* comunista del Paese e la forza di opposizione e, pertanto, non ha un'identità precisa. Quella che possiamo definire come Costituzione reale è venuta piuttosto alla luce attraverso le decisioni della Corte costituzionale tanto da considerarla una «Costituzione invisibile»[25] come espressione del lavoro dei giudici, dal momento che il testo della Costituzione era permeato di motivazioni politiche[26].

Questo approccio, se da un lato ha garantito la stabilità istituzionale attraverso l'uso della tecnica emendativa della vecchia Carta del 1949, dall'altro ha generato quella che è stata definita una «transizione incompiuta» o una «democrazia negoziata»[27]. La scelta di non adottare immediatamente un testo costituzionale *ex novo* ha indebolito la legittimazione simbolica delle istituzioni democratiche, lasciando irrisolte profonde problematiche identitarie[28]. Come evidenziato, questa transizione puramente formale e procedurale ha strutturato una fragilità sistemica e una debolezza della cultura del costituzionalismo liberale, elementi che, come vedremo, hanno generato il terreno fertile per la successiva e radicale regressione autocratica operata attraverso l'uso distorto del potere di revisione costituzionale[29], il cui

[23] In Ungheria, così come in Polonia, strumenti di controllo di costituzionalità comparvero solo con l'avvento dei regimi instaurati dopo il 1945 nella forma dell'auto-controllo parlamentare: così, M. IMBELLONE, *Le radici storiche dei sistemi di giustizia costituzionale di Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Ungheria: l'influenza (eventuale) dei modelli estranei alla tradizione giuridica propria*, op. cit. p. 711.

[24] La definizione della transizione ungherese del 1989-1990 come una *revolution under the rule of law* (*jogállami forradalom*) è attribuita principalmente a László Sólyom, il primo Presidente della Corte costituzionale ungherese di cui G. A. TOTH, *Chief Justice Sólyom and the Paradox of "Revolution under the Rule of Law*, in R. ABEYRATNE, I. PORAT, *Towering Judges: A Comparative Study of Constitutional Judges*, Cambridge, 2021, pp. 255-274, analizzando approfonditamente il pensiero e l'esperienza.

[25] L. SÓLYOM, *The first year of the Constitutional Court*, in *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungariae*, 1-2, 1991, p. 5.

[26] C. KOLLONAY LEHOCZKY, *L'evoluzione dei diritti sociali in Ungheria*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4, 2000, p. 641.

[27] L. SOLYOM, *The role of constitutional courts in the transition to Democracy: with special reference to Hungary*, in *International Sociology*, *18*(1), 2003, pp. 133 ss.

[28] A. ARATO, Z. MIKLOSI, *Constitution Making and Trasitional Politics in Hungary,* in L.E. MILLER (a cura di), *Framing the State in Times of Transitions. Case Studies in Costitution Making*, Washington, 2010, p. 352.

[29] K.L. SCHEPPELE, *Rules of Law: the complexity of legality in Hungary*, in M. KRYGIER, *The Rule of law after Communism*, London, 2017, pp. 55-76.

culmine è rappresentato dall'entrata in vigore della Costituzione del 2012 di stampo marcatamente illiberale[30].

Quanto alla strada trasformativa della Polonia verso un modello democratico, si evidenzia che essa ha inizio in un tempo più lontano rispetto al percorso ungherese, e rappresenta un caso emblematico di transizione costante, un *continuum*, tra eredità storiche e sfide contemporanee dello Stato di diritto, «nel quale i passaggi tendono a sfumare l'uno nell'altro e le varie fasi a confondersi»[31]. Infatti, sebbene le radici del costituzionalismo polacco trovino il loro fondamento originario nella Costituzione del 3 maggio 1791[32], la prima carta scritta d'Europa, si evidenzia che il periodo tra le due guerre rappresenta in maniera lampante un paradigma della crisi dello Stato liberale europeo di inizio Novecento, e segna l'inizio di quella transizione continua di cui si è fatto cenno.

Si osserva, infatti, che la Costituzione del 1921, nata sull'onda dell'entusiasmo per l'indipendenza ritrovata, adottò un modello di parlamentarismo razionalizzato estremo che, tuttavia, si tradusse in una cronica inefficienza assembleare e in un'instabilità governativa paralizzante. Questa frammentazione del potere politico favorì l'ascesa del regime della *Sanacja* dopo il colpo di Stato del 1926, culminando nella nuova Costituzione del 1935, che segnò il definitivo ripudio del pluralismo democratico in favore di una struttura monocratica e autoritaria. Il Presidente, nell'assetto così congegnato, non era più un arbitro, ma l'organo supremo responsabile solo davanti a Dio e alla Storia[33], con la conseguente attribuzione di poteri senza limiti rispetto ai membri del Governo e alle Camere. In questo passaggio, il mancato incontro tra l'esigenza di autorità e i principi della democrazia rappresentativa non solo ha segnato il tramonto della legalità costituzionale polacca, ma ha anche evidenziato l'incapacità delle istituzioni di allora di sintetizzare l'efficacia decisionale con la tutela dei diritti politici[34].

Nel secondo dopoguerra, la parabola del costituzionalismo in Polonia si apre con il trauma dell'occupazione bellica e la successiva cancellazione della sovranità preesistente, sostituita dall'imposizione del modello della democrazia popolare e, sotto l'influenza sovietica, la Polonia ha vissuto così una rottura radicale con la tradizione liberale, formalizzata nella Costituzione del 1952, che ha subordinato l'assetto istituzionale al principio dell'unità del potere e al ruolo guida del partito unico.

---

30 K. KOVACS, G. A. TOTH, *Hungary's Contitutional Transformation*, in *European Constitutional Law Review*, n. 7, 2011, pp. 183-203.

31 G. IERACI, *Disegno e consolidamento istituzionale. Teorie e ipotesi tratte dall'esperienza dei Paesi dell'Europa orientale*, op. cit., p. 6.

32 Sulle radici storiche della Costituzione polacca del 1791 (Legge governativa polacca 3 maggio 1791) si rinvia, per tutti a B. M. PALKA, *La Costituzione polacca del 3 maggio 1791: tra tradizione e modernità* in *Historia Constitucional,* n. 6, 2005.

33 L'espressione riprende testualmente la formula dell'art. 2, comma 2, della Costituzione del 1935, a mente del quale: «Il Presidente della Repubblica risponde davanti a Dio e alla Storia per le sorti dello Stato». Tale disposizione sanciva la totale irresponsabilità politica del Capo dello Stato verso le Camere.

34 Per un'analisi evolutiva delle trasformazioni costituzionali della Polonia si veda, S. CECCANTI, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in *AIC – Materiali*, 12 aprile 2006.

La memoria storica legata alla soppressione del legame tra popolo e forme di espressione democratica ha alimentato nel tempo una forma di *costituzionalismo parallelo* durante il regime socialista, all'interno del quale la società civile ha iniziato a rivendicare il rispetto dei diritti umani non come concessioni dello Stato, ma come attributi inerenti alla persona. Infatti, pur nella complessità del momento storico, due obiettivi hanno iniziato a prendere spazio e consolidarsi: la necessità di superare radicalmente il passato dello Stato autoritario di stampo socialista, retto da una logica centralista sia in campo politico sia nell'ambito sociale, nonché l'esigenza di adattare ai cosiddetti standard europei la tutela dei diritti umani e l'organizzazione democratica dello Stato[35].

Tuttavia, il vero passaggio verso un modello di democrazia liberale si è compiuto solo con il crollo del blocco sovietico e risiede nel carattere contrattualistico del passaggio di potere: la *Tavola Rotonda* del 1989 ha rappresentato un modello di *transizione negoziata*, simile a quello ungherese, che ha operato nel tentativo di trasformare un modello istituzionale socialista verso uno democratico senza rotture formali violente, «la novità storica delle rivoluzioni che rigettano l'idea delle moderne rivoluzioni»[36].

Come evidenziato, questo cammino non è stato lineare, ma caratterizzato da una fase di *piccole Costituzioni* transitorie volte a demolire il modello della democrazia popolare per instaurare una democrazia fondata sulla nazione e sulla separazione dei poteri. Il passaggio dalla piccola Costituzione del 1992 alla Costituzione definitiva del 1997 segna il consolidamento della Polonia come democrazia parlamentare, superando l'ambiguità istituzionale radicata nella fase di transizione. Se il testo del 1992, di natura provvisoria, aveva optato per un modello ibrido[37], la Carta del 1997 ha operato una scelta di campo netta verso il parlamentarismo razionalizzato, sebbene con alcuni tratti di semipresidenzialismo (con elezione diretta del Capo dello Stato). Infatti, attraverso il ridimensionamento dei poteri del Capo dello Stato (in particolare in materia di politica estera e difesa) e l'introduzione della sfiducia costruttiva, il costituente ha mirato a garantire la stabilità del Governo, preservando al contempo la centralità del Parlamento. Questo processo non è stato solo un adeguamento tecnico, ma ha rappresentato il culmine del riformismo post-comunista, armonizzando l'eredità storica polacca con i parametri europei di equilibrio tra i poteri e supremazia del diritto.

A differenza degli altri percorsi di transizione sinora analizzati, caratterizzati da aspetti negoziali e accordi istituzionali (come le storiche *Tavole Rotonde* ungheresi e polacche), la via cecoslovacca alla democrazia

[35] H. SUCHOCKA, *L'evoluzione costituzionale della Polonia: dal Patto di Varsavia all'adesione all'Unione Europea*, in *Poloniaeuropæ – Trasformazioni istituzionali e cammino della democrazia: un confronto tra Italia e Polonia*, n. 3, 2012, p. 1.

[36] A. ARATO, *Interpreting 1989*, in *Social Research*, 60(3), 1993, p. 624.

[37] N. DIPIETRANTONIO, E. KAMINSKA, *Polonia*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, pp. 219 ss., hanno parlato di forma di governo *ibrida* per il periodo 1989-1992, con le elezioni semi-libere e l'introduzione dell'elezione popolare del Capo dello Stato, ma hanno anche rilevato l'«assenza di una chiara ripartizione delle competenze» tra le due teste dell'esecutivo nella stessa *Piccola Costituzione*.

affonda le sue radici originarie in un peculiare substrato costituzionale e politico che la distinse in maniera significativa dagli altri Paesi del blocco sovietico, anche per aver «subìto nella storia diverse trasformazioni, caratterizzate a volte da fratture ed altre da una dichiarata continuità, pur nel mutamento della forma di Stato»[38]. Già nel periodo tra le due Guerre, infatti, la Prima Repubblica cecoslovacca (1918-1938) si era affermata come l'unica democrazia parlamentare stabile e pluralista dell'Europa centrale, fondata sulla Carta costituzionale del 1920[39]. La stabilità di questa Carta non rappresentò un mero dato formale, ma configurò una vera e propria cultura della legalità e dello Stato di diritto, che non fu interamente sradicata (ma solo sospesa) nei momenti più difficili della storia, né durante l'occupazione nazista, né dal colpo di Stato comunista del 1948 con l'avvento di una democrazia popolare[40]. Al contrario, la memoria della democrazia prebellica rimase un punto di riferimento celato ma presente, riemergendo con forza, sia nel 1968 con la stagione di riforme della Primavera di Praga[41] prima dell'epoca della *normalizzazione*[42], e poi con l'attività di Charta 77, movimento che incarnò perfettamente il concetto di *costituzionalismo dei diritti umani*. Come rilevato[43], Charta 77 non propose una rottura eversiva (in analogia a Ungheria e Polonia), bensì un esercizio di *legalismo tattico* o *dissidente* per proteggersi dalla repressione: i dissidenti esigevano il rispetto dei diritti garantiti dagli Accordi di Helsinki del 1975[44] e formalmente recepiti dallo stesso ordinamento socialista.

Quando nel 1989 la Rivoluzione di Velluto determinò un improvviso crollo del regime che costrinse il potere comunista a cedere[45] il passaggio al pluralismo, e pur non essendo caratterizzato da una fase di

[38] A. DI GREGORIO, *La transizione in Cecoslovacchia. Principali profili di diritto costituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, p. 245.

[39] Legge costituzionale n. 121/1920.

[40] L'approvazione della Costituzione del 1948 definisce lo Stato una democrazia popolare e riconosce espressamente l'esistenza di due nazioni ceca e slovacca, parte di uno Sato unitario che mantiene lo *status* di autonomia che la Slovacchia aveva acquistato in precedenza. Sul punto, si veda F. FEJTÖ, *Storia delle democrazie popolari*, Milano, 1977.

[41] La Rivoluzione di Praga del 1968, guidata, dal nuovo segretario del Partito Comunista cecoslovacco, Alexander Dubček**,** cercò di introdurre elementi democratici nel Paese per dare vita a un *socialismo dal volto umano* (mantenimento del sistema economico statale, garantendo i diritti fondamentali)**,** ma venne violentemente stroncato dall'invasione militare delle truppe sovietiche e del Patto di Varsavia. L'unico elemento dell'ambizioso programma riformista che fu realizzato fu la federalizzazione del Paese attuata con la legge costituzionale sulla Federazione cecoslovacca del 27 ottobre 1968.

[42] La *normalizzazione* è il periodo della storia cecoslovacca compreso tra il 1969 e il 1989 utilizzato per descrivere il ripristino del rigido controllo totalitario sovietico dopo la brutale interruzione della Primavera di Praga nel 1968, con l'obiettivo sradicare ogni traccia di democratizzazione.

[43] M. KOPECEK, *Dissident Legalism: Human Rights, Socialist Legality, and the Birth of Legal Resistance in the 1970s Democratic Opposition in Czechoslovakia and Poland*, in C. DONERT, A. KLADNIK, M. SABROW (a cura di), *Making Sense of Dictatorship. Domination and Everyday Life in East Central Europe*, Amsterdam, 2022, pp. 241 ss.

[44] Nell'agosto del 1975, venne firmato l'Atto finale di Helsinki, momento conclusivo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), nel quale – tra l'altro – prevedeva un impegno formale (anche da parte dell'Unione sovietica) alla tutela della libertà di pensiero, coscienza, religione e libera circolazione delle persone.

[45] In Cecoslovacchia la dura fase di *normalizzazione* fece sì che il regime comunista, a causa della sua intransigenza ideologica, non lasciò spazio ad un percorso di transizione negoziata – come accaduto altrove - ma la fine della fase totalitaria fu repentina e immediata.

contrattazione paragonabile a quelle degli altri Paesi qui in esame, si strutturò come un *trasferimento morbido* del potere alle forze di opposizione, contribuendo a mantenere un'iniziale continuità dell'ordinamento costituzionale[46]. Le forze democratiche rifiutarono la via della tabula rasa e scelsero di utilizzare i meccanismi di revisione previsti dalla stessa Costituzione socialista del 1960 per smantellarla dall'interno, eliminando il ruolo guida del Partito comunista. Questo fenomeno di *rottura nella continuità* dimostra dunque come le radici storiche della legalità pregressa abbiano fornito i binari istituzionali per una transizione pacifica, legittimando il nuovo assetto democratico senza creare un pericoloso vuoto normativo.

A margine di ciò, a seguito di questa fase, iniziarono a sorgere i primi seri contrasti tra la Repubblica ceca e quella slovacca a causa di profonde divergenze economiche, politiche e identitarie tra le sue due componenti. Dunque, i nodi irrisolti della convivenza tra le due nazioni emersero con la fine della censura totalitaria e portarono allo scioglimento della Cecoslovacchia dal gennaio del 1993.

In sintesi, l'analisi delle transizioni democratiche di Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia rivela una profonda convergenza negli obiettivi del costituzionalismo liberale, pur radicata in percorsi storici e dinamiche negoziali differenti. Se da un lato Ungheria e Polonia hanno condiviso il modello della transizione transattiva e del continuismo formale – istituzionalizzato attraverso lo strumento delle *Tavole Rotonde* e la progressiva revisione dei vecchi testi costituzionali –, dall'altro la Cecoslovacchia ha vissuto una rottura più netta e accelerata, guidata dalla spinta della Rivoluzione di Velluto, che ha presto dovuto misurarsi con la complessa gestione delle fratture federali fino alla dissoluzione pacifica dello Stato. Ciononostante, il comune denominatore giuridico di queste esperienze risiede nell'instaurazione dello Stato di diritto, nel rifiuto del monopolio partitico e nell'attribuzione di un ruolo centrale alle Corti Costituzionali come garanti della transizione.

Alla luce di quanto evidenziato, appare che le radici storiche di questi tre Paesi provino quanto il passaggio dall'autocrazia socialista alla democrazia costituzionale abbia dimostrato di incontrare non poche difficoltà nel superare definitivamente le scorie del regime sovietico, e che possa realizzarsi sia per via evolutiva che attraverso una rottura. Nonostante le problematiche emerse, si mette in luce come il punto di approdo sia comunque un nucleo identitario comune fondato sulla separazione dei poteri, sulla tutela dei diritti fondamentali e sull'integrazione nell'ordinamento europeo, partendo dal convincimento che l'Europa, con i suoi valori, rappresentasse la sede naturale per una rinascita istituzionale e civile. Resta, tuttavia, da dimostrare quanto effettivamente questo nuovo modello si sia radicato e quanto la storia autocratica sia definitivamente tramontata.

[46] A. DI GREGORIO, *La transizione in Cecoslovacchia. Principali profili di diritto costituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, op.cit., p. 250.

3. *On the way back*: le derive autocratiche e la crisi dello Stato di diritto degli anni 2000 nel quadro dell'integrazione europea

Se finora abbiamo analizzato il passaggio dai regimi autoritari, originari del blocco sovietico, verso modelli democratici con nuovi assetti costituzionali, l'interesse si sposta necessariamente su un'altra evoluzione della storia, ovvero sulla conferma o meno di un consolidamento democratico ad opera delle transizioni appena descritte, terreno di analisi necessario per comprendere su quali basi si sono costruiti i sistemi di democrazia rappresentativa. Possiamo quindi addentrarci verso l'analisi del recente processo di *democratic backsliding* o *legalistic autocratization* verso modelli illiberali[47], intrapreso da Ungheria, Polonia e, in una chiave attenuata, Repubblica Ceca, condizionato a ben vedere proprio dalle eredità del passato autoritario nonostante lo sguardo di apertura verso l'adesione all'Unione europea.

Come già messo in luce, l'aspetto peculiare di questa deriva non risiede in un sovvertimento violento dell'ordine costituito, bensì in un uso distorto e strumentale degli stessi meccanismi costituzionali e legislativi, finalizzato a svuotare di senso il principio del pluralismo e della separazione dei poteri. Infatti, come abbiamo già notato, le transizioni democratiche del periodo post 1989, pur caratterizzate da un carattere pacifico e dall'adozione di paradigmi di negoziazione liberali, hanno lasciato insoluti nodi strutturali: da un lato, il passaggio dal totalitarismo sovietico a modelli fondati sullo Stato di diritto è avvenuto tramite un innesto istituzionale dettato dalla contingenza storica, quindi è stato necessariamente rapido e non del tutto radicale; dall' altro lato, questa trasformazione si è sia ispirata a modelli derivanti dalle esperienze di Paesi dell'Europa occidentale, ma è stata anche notevolmente influenzata dai vincoli

[47] K. L. SCHEPPELE, *Autocratic Legalism*, in *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n. 2, pp. 545 ss.

di condizionalità[48] che l'appartenenza all'Unione Europea poneva per un ulteriore allargamento a Est[49], avvenuto poi – come noto – nel 2004.

Infatti, proprio la transizione al costituzionalismo e l'appartenenza all'Unione europea[50], nel loro essere considerati congiuntamente, sono stati individuati come elementi principali di trasformazione dei loro ordinamenti dopo lo spartiacque del 1989[51].

In questo quadro, si sono adottate Costituzioni frutto di procedimenti emendativi e negoziali, che sono state percepite da ampie fasce della popolazione come costrutti d'élite, prive di un reale radicamento nella cultura politica locale e criticate per aver mantenuto la permanenza delle vecchie nomenclature comuniste nelle nuove strutture economiche e giudiziarie, generando così un deficit di *patriottismo costituzionale*[52], nonché la cd. crisi dello Stato di diritto di questi Paesi nel quadro del processo di integrazione europea[53].

---

[48] L'utilizzo della condizionalità nell'ambito dell'Unione europea prevede regimi profondamente diversi tra loro, sia nella *ratio*, sia nelle procedure che ne prevedono l'applicazione, e così anche nell'impatto che hanno o hanno avuto sull'ordinamento europeo e sul rapporto tra Unione e Stati nazionali, fossero essi candidati all'ingresso o Stati membri. La condizionalità, dunque, in questo contesto è quella richiamata al rispetto dello Stato di diritto, definito recentemente dal Reg. UE 2020/2092 come quella categoria nella quale rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Fra gli altri, si veda A. BARAGGIA, *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di Diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, p. 355; ma anche J. LACNY, *Suspension of EU Funds Paid to Member States Breaching the Rule of Law: Is the Commission's Proposal Legal?*, in A. von BOGDANDY et al. (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin, 2021, pp. 269 ss., I. A. TASSOPOULOS, *EU Strict Conditionality from the Perspective of the Separation of Powers*, in A. BARAGGIA, C. FASONE, L.P. VANONI, (a cura di), *New Challenges to the Separation of Powers*, Cheltenham, 2020, pp. 203 ss., R. KELEMEN, *How to stop funding autocracy in the EU*, in *Verfassungsblog*, settembre 2018, V. VITA, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, pp. 116 ss., D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, The Hague, 2008, A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge*, 2005.

[49] Sui requisiti e le modalità di adesione all'Unione europea, F SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, in particolare pp. 31 ss.

[50] Secondo F. BILANCIA, *Gli interessi finanziari dell'Unione europea e il mutamento della concezione (europea) della Rule of Law*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, p. 678, infatti, «è che è oramai innegabile che esista un costituzionalismo europeo, di cui la *Rule of law* dell'UE è parte fondamentale, e che tale costituzionalismo sia figlio della condivisione di valori sostanziali da parte di tutti gli Stati membri, sia nei loro propri ordinamenti e storia costituzionale, sia nel convenire sui contenuti dei trattati istitutivi al momento della loro approvazione». Si veda anche, T. VON DANWITZ, *Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union – An Inside Perspective from the ECJ*, in *PER/PELJ*, 2018.

[51] A. von BOGDANDY, S. SCHILL, *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2010, p. 709.

[52] È noto come il concetto di *patriottismo costituzionale*, teorizzato in origine da D. Sternberger, e J. Habermas, trovi il suo fondamento in quello di identità costituzionale e si leghi dunque all'idea di democrazia. Osservare come questo concetto entri in un determinato contesto politico-istituzionale, consente di indagare i presupposti del rapporto che un popolo intrattiene con la propria Costituzione, nella convinzione che «constitutional ideas can be understood only in full institutional and doctrinal context within which they are placed»: così M. TUSHNET, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights*, in *Comparative Constitutional Law*, Princeton, 2008, p. 5.

[53] G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea,* in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 4001.

Su questa faglia storica, all'interno dei Paesi dell'Europa centro-orientale, si è innestata la *backlash*[54], la visione populista e identitaria, che ha caratterizzato l'inversione illiberale degli anni 2000, complice anche la situazione di *crisi continua*[55] o di *policrisi*[56], evidenziando così i fallimenti del percorso di transizione e consolidamento della democrazia durato per più di 30 anni[57], che rende ancor più rilevante e necessario - per questa analisi – un approfondimento sulla trasformazione/manipolazione contestuale dei modelli elettorali e sui conseguenti risultati delle elezioni politiche che si sono tenute recentemente e di cui si dirà in seguito.

Rispettando l'ordine cronologico della storia, dunque, a partire dal 2010, l'ordinamento costituzionale dell'Ungheria ha subito una profonda metamorfosi in senso illiberale, mostrando il primo e più compiuto esempio di *autocrazia elettorale*[58] o *democrazia illiberale* (definizione, quest'ultima, rivendicata dallo stesso Primo Ministro Viktor Orbán), mettendo in crisi gli elementi dello Stato di diritto conquistati con la transizione[59]: verrà dunque messo in luce come l'Ungheria abbia trasformato nuovamente il suo assetto all'interno di una comunità di Stati democratici e che relazione abbia instaurato con l'Unione europea in questo contesto.

Lo spartiacque sistemico coincide, con la vittoria della coalizione di destra Fidesz-KDNP che, nel 2011 sfruttando la maggioranza qualificata dei due terzi in Parlamento per effetto della legge elettorale (di cui diremo in seguito), ha approvato – senza un reale dibattito assembleare - la nuova Costituzione che ha

---

[54] P. BLOKKER, *Populist Understandings of the Law: A Conservative Backlash?*, in *Participation and Conflict*, 11 febbraio 2021, pp. 1 ss. definisce il concetto di *backlash* (reazione conservatrice) come una mobilitazione conservatrice contro l'egemonia liberale, lo stato di diritto e i diritti umani.

[55] La situazione di *crisi continua* che ha generato questa instabilità, era dovuta, innanzitutto, alla cd. «crisi di trasformazione» degli anni '90, causata alle profonde difficoltà dei Paesi del blocco sovietico nel passaggio ad un'economia di mercato e nel percorso verso la democrazia; inoltre, ci si riferisce alla cd. «crisi post-accesso» dei primi anni 2000, dovuta al percorso di adattamento agli standard europei, che ha comportato una profonda polarizzazione sociale tra vincitori e vinti dopo l'ingresso nell'UE, seguita da ampio malcontento popolare; infine, altro fattore determinante è stato quella della «crisi globale» iniziata in USA nel 2008, poi propagatasi in Europa a partire dal 2011, dovuta alla grande recessione economica che ha coinvolto il mondo e che ha aggravato i problemi socio-economici già esistenti degli Stati membri dell'Unione europea. Sul punto, A. ÁGH, *Decline of democracy in East-Central Europe: the last decade as the lost decade in democratization,* in *Journal of Comparative Politics* 2014, Vol. 7 Issue 2, pp. 4 ss.

[56] M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2023, pp. 875 ss.

[57] T. DRINÒCZI, A. BIEN-KACALA, *Illiberal Constitutionalism: the Case of Hungary and Poland,* in *German Law Journal*, n. 20, 2019, pp. 1140 ss.

[58] Con la risoluzione del 15 settembre 2022 il Parlamento Europeo si è pronunciato sull'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione e sottolinea il progressivo aggravamento della posizione ungherese, che configura un autentico smantellamento sistematico dello Stato di diritto e non può più essere considerata come una democrazia ma piuttosto come uno Stato autocratico. Sul punto, M. CAVINO, *Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione europea*, in *AIC – La Lettera*, n. 10, 14 ottobre 2022.

[59] Come sostiene L. BELLUCCI, *La sindrome ungherese in Europa. Media, diritto e democrazia in un'analisi di Law and Politics,* Milano, 2018, p. 48, le cause di questa inversione sono un alto tasso di disoccupazionei; un sentimento di frustrazione nei confronti dell'UE, l'adesione alla quale non ha portato il benessere e la libertà sperati; una delusione nei confronti della transizione postcomunista e una conseguente sfiducia nel capitalismo e nella democrazia di cui, per il modo in cui è stata gestita la transizione, ha beneficiato non la massa dei cittadini, ma una minoranza al potere.

sostituito quella di impianto democratico del 1989. E così, il potere esecutivo ha avviato uno smantellamento sistematico del principio di separazione dei poteri e dei meccanismi di *checks and balances*, andando a minare le basi (non troppo solide) dello Stato di diritto, attraverso un fenomeno di *State capture* di tipo oligarchico e autocratico[60].

Questo processo si è articolato principalmente attraverso la progressiva neutralizzazione della Corte costituzionale – privata della facoltà di sindacare le leggi di bilancio e gravata dall'introduzione di nuovi membri – e mediante la progressiva erosione dell'indipendenza della magistratura ordinaria, attuata anche attraverso il pensionamento forzatamente anticipato dei giudici. In parallelo, il quadro democratico è stato svuotato dall'interno tramite riforme elettorali marcatamente maggioritarie, volte a blindare il partito egemone, ad influenzare ed orientare dunque le competizioni elettorali, attraverso una stringente ricentralizzazione del mondo dell'informazione e dei media sotto il controllo di un'Autorità nazionale sotto controllo del Governo e anche utilizzando in modo sistematico i fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea per arricchire le élite di potere locali anziché per soddisfare l'interesse pubblico.

Anche l'ordinamento della Polonia, a partire dal 2015, ha registrato una marcata e sistematica deriva illiberale, guidata dalla coalizione di governo della destra populista del partito Diritto e Giustizia (PiS). A differenza del caso ungherese, l'esecutivo polacco non disponeva della maggioranza parlamentare qualificata per emendare formalmente il testo costituzionale del 1997; di conseguenza, il processo di *backsliding* democratico si è realizzato attraverso un uso distorto della legislazione ordinaria e delle prerogative governative, scardinando così la sostanza della legalità e, di conseguenza, quella dello Stato di diritto. Il fulcro di questa ristrutturazione autoritaria ha colpito il potere giudiziario, privato della sua indipendenza in violazione del principio di separazione dei poteri, ed è iniziato con la neutralizzazione del Tribunale costituzionale, paralizzato mediante la nomina illegittima di giudici vicini al governo (i cd. *giudici duplicati*) e la successiva trasformazione dell'organo in uno strumento di validazione politica dell'esecutivo. Successivamente, la riforma del Consiglio Nazionale del potere giudiziario (*KRS*) ha sottomesso le nomine dei giudici ordinari al controllo parlamentare e destituito contestualmente tutti i componenti in carica nel momento di entrata in vigore della nuova procedura, mentre l'introduzione di una Sezione disciplinare presso la Corte Suprema, dotata del potere di sanzionare o sollevare dall'incarico i magistrati sgraditi sulla base del contenuto delle loro decisioni, ha creato un vero e proprio effetto

[60] Il fenomeno dello *State capture* può essere definito come una forma sistematica e istituzionalizzata di corruzione politica e amministrativa in cui soggetti privati o parti di élite politica condizionano il procedimento legislativo e la formazione delle politiche pubbliche a proprio esclusivo vantaggio, svuotando dall'interno il principio di imparzialità dello Stato. Delineano, tra gli altri, il fenomeno dello *State capture*, i giuristi A. SAJÓ, J. TUOVINEN, *The rule of law and legitimacy in emerging illiberal democracies*, in *OER Osteuropa Recht*, 2019, 64.4, pp. 506 ss., G. HALMAI, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German law journal*, 2019, 20.3, pp. 296 ss.

deterrente sull'intera magistratura. Inoltre, la fusione delle cariche di Ministro della Giustizia e di Procuratore Generale ha ulteriormente centralizzato l'azione penale sotto lo stretto controllo politico[61].

Questa involuzione dalla democrazia verso un modello illiberale, in entrambe i Paesi, ha generato, *in primis*, una tensione permanente con i valori fondanti dell'Unione europea di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che prevede, oltre al rispetto della democrazia, quello «della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»[62].

Questa erosione sistemica, come noto, ha innescato una crisi costituzionale europea senza precedenti[63], in quanto ha portato per la prima volta all'attivazione della procedura sanzionatoria prevista dall' art. 7 del TUE e all'applicazione del meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto di cui al Regolamento UE 2020/2092, configurando i casi ungherese e polacco come laboratori paradigmatici di *backsliding* democratico e di abuso degli strumenti della legalità formale, utilizzati per innestare elementi chiari di accentramento autocratico[64]. Tuttavia, il tentativo di reazione dell'Unione europea ha mostrato i suoi limiti che hanno portato ad uno stallo politico a causa del requisito dell'unanimità in seno al Consiglio, prescritto per l'accertamento della violazione grave e persistente che ha consentito ai due Stati membri di esercitare un mutuo diritto di veto, svuotando di effettività la sanzione politica e istituzionale[65].

In questo quadro, la tutela dei valori fondanti di cui all'articolo 2 TUE è stata assunta così dal circuito giurisdizionale, dove la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte Europea dei diritti dell'uomo hanno messo in atto una fondamentale sinergia protettiva, ripiegando su una resistenza giurisprudenziale ma anche finanziaria[66].

---

[61] Sul punto si veda l'analisi di J. SAWICKI, *Polonia: un tentativo di eviscerazione dello Stato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2016, pp. 115 ss., nonché A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *Il laboratorio polacco nella comparazione: tra "degenerazione" e "rigenerazione" costituzionale*, cit., p. 85.

[62] I valori fondanti di libertà e democrazia sono stati richiamati, inoltre, dalla Corte di giustizia UE nella sentenza del 10 dicembre 2018, C-621/18, Wightman et. al vs. *Secretary of State for Exiting the European Union*, pp. 62-63, che evidenzia sia come essi facciano parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, sia come l'Unione europea raggruppi Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito a tali valori e che ciascun Stato membro li condivide con tutti gli altri Stati aderenti.

[63] Infatti, la sfida posta da questi Paesi non riguarda semplici divergenze legislative, ma riflette l'irrisolto conflitto storico tra la concezione liberale-procedurale della democrazia europea e una visione maggioritaria, autarchica e storicistica del potere statale.

[64] S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia: l'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio di Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali,* n. 2, 2018, pp. 295 ss.

[65] P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 166 ss.

[66] Sul punto, sinteticamente, si evidenzia che la progressiva convergenza giurisprudenziale tra la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) ha delineato uno standard europeo comune e inderogabile per tutela dello Stato di diritto. Per quanto concerne la CGUE**,** il percorso di sindacato giurisprudenziale sulle riforme ungheresi e polacche ha trovato i propri capisaldi nelle sentenze gemelle del 16 febbraio 2022 (cause C-156/21 e C-157/21), che hanno validato la legittimità del Regolamento UE sulla condizionalità finanziaria n. 2020/2092, qualificando lo Stato di diritto come valore identitario e precondizione per la tutela del bilancio dell'Unione europea. Tale filone si è consolidato attraverso sistematiche procedure d'infrazione ex art. 258 TFUE - tra

Questo asse giurisprudenziale multilivello ha riconfigurato così i confini dell'integrazione europea: infatti, se da un lato, l'azione congiunta delle Corti ha fornito una risposta stringente alle derive illiberali, dall'altro la dialettica tra istituzioni politiche e organi giurisdizionali ha prodotto un impatto con mutamenti asimmetrici. In Polonia, la reazione delle Corti ha agito da catalizzatore per il ripristino dell'ordine costituzionale, culminato nella formale archiviazione della procedura ex art. 7 TUE nei confronti di Varsavia da parte della Commissione. Al contrario, nei confronti dell'Ungheria, lo stallo politico causato dalle criticità presentate dalla procedura dell'art. 7 ha confermato la necessità di ricorrere alla condizionalità finanziaria, dimostrando come la difesa dei valori democratici europei si sia definitivamente spostata dal piano sanzionatorio-politico a quello della coesione economico-giudiziaria.

Delineato il quadro del processo di inversione democratica di Ungheria e Polonia e di come questa si sia innestata nel *framework* dell'integrazione europea, è importante sottolinearne le differenze con il percorso illiberale in Repubblica Ceca[67].

Infatti, questo Paese, pur mantenendo una maggiore resilienza istituzionale grazie alla fermezza della propria Corte costituzionale e a un tessuto civile tradizionalmente più pluralista, ha comunque accusato un *backsliding* democratico che trova la sua radice strutturale nel cosiddetto *Patto di opposizione* del 1998, un accordo post-elettorale volto a garantire stabilità, teso a superare una condizione di frammentazione e di potenziale stallo istituzionale che, neutralizzando la dialettica parlamentare in favore di una spartizione oligarchica del potere, ha innescato una profonda crisi di legittimità dei partiti tradizionali[68]. Questa frattura sistemica ha aperto la strada, nel decennio successivo, ad una deriva illiberale di matrice prettamente tecnocratico-populista, culminata nell'ascesa al governo del magnate Andrej Babiš. A differenza dei coevi processi di regressione democratica in Ungheria e Polonia, il caso ceco non si è

cui CGUE, 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione c. Polonia*, in materia di indipendenza della magistratura, e la severa condanna pecuniaria all'Ungheria ex art. 260, par. 2, TFUE (CGUE, 13 giugno 2024, C-123/22) - fino alle più recenti pronunce che hanno censurato la persistente mancanza di indipendenza degli organi di vertice costituzionale (CGUE, 18 dicembre 2025, C-448/23, *Commissione c. Polonia*). Parallelamente, la CEDU ha fornito una tutela complementare focalizzata sui diritti individuali dei magistrati e sul diritto a un *tribunale istituito per legge* ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU. Il filone inaugurato dalle storiche sentenze *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia* (2021) e *Grzęda c. Polonia* del 2022 in ordine alle nomine irregolari dei giudici e alla revoca ad hominem dei mandati, ha trovato riscontro nella successiva giurisprudenza strutturale di Strasburgo, che ha censurato le riforme ungheresi e polacche evidenziando come l'erosione dell'indipendenza giudiziaria si traduca in una violazione sistemica dell'equo processo.

[67] D. KOSAŘ, L. VYHNÁNEK, *The Evolution and Gestalt of the Czech Constitution*, in A. von BOGDANDY, P. M. HUBER, S. RAGONE (a cura di), *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume II: Constitutional Foundations*, Oxford, 2023.

[68] L'intesa, siglata tra i socialdemocratici del ČSSD (guidati da Miloš Zeman) e i conservatori dell'ODS (capeggiati da Václav Klaus), ha consentito la nascita e la sopravvivenza di un esecutivo di minoranza attraverso l'astensione e il sostegno esterno dell'opposizione. Questa convenzione politica ha ridefinito la dinamica formale dei *checks and balances* e i meccanismi del parlamentarismo ceco: in cambio della garanzia di governabilità, le cariche di garanzia e i principali organi di controllo parlamentare (tra cui la presidenza della Camera dei deputati) sono stati assegnati proprio al partito di opposizione.

articolato attraverso riforme costituzionali organicamente orientate allo smantellamento dello Stato di diritto, bensì mediante un fenomeno di *State capture* di tipo corporativo o oligarchico[69].

Tale dinamica ha assunto una connotazione prevalentemente corporativa ed oligarchica appunto, e infatti, più che a un'erosione identitaria delle garanzie democratiche per via legislativa, si è riscontrata una penetrazione sistemica di specifici interessi economico-imprenditoriali all'interno dei processi decisionali pubblici. Ciò è avvenuto attraverso la commistione tra potere politico e accentramento mediatico, ponendo una seria sfida al principio di imparzialità della pubblica amministrazione e all'effettività delle norme sui conflitti di interesse.

A ben vedere, quindi, la reazione dell'ordinamento ceco non si è tradotta in un cedimento strutturale dello Stato di diritto, bensì in una tensione costante tra le spinte populiste— rinvigorite dai successi delle coalizioni populiste ed euroscettiche nelle recenti tornate elettorali che analizzeremo di seguito — e l'indipendenza della magistratura, l'attivismo della società civile e il ruolo regolatorio e sanzionatorio esercitato a più riprese dall'ordinamento europeo. Infatti, nonostante la resilienza dimostrata dalla Corte costituzionale e dal sistema giudiziario, la persistente polarizzazione istituzionale evidenzia come la Repubblica Ceca rappresenti un sofisticato modello di vulnerabilità democratica, dove l'indebolimento dei filtri del pluralismo politico e informativo minaccia ogni presupposto della democrazia costituzionale.

4. Il confronto tra i diversi sistemi elettorali: il *cleavage* territoriale come strumento manipolativo di polarizzazione del potere e la tensione tra città e aree rurali

Le traiettorie trasformative di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca analizzate finora hanno impresso un segno indelebile sulla conformazione dei rispettivi sistemi elettorali, configurandoli, a seconda delle contingenze storiche e delle dinamiche territoriali, a strumenti di rappresentanza e di stabilizzazione del pluralismo politico post-autoritario, ad argini istituzionali e scudi protettivi per la democrazia, ma anche, come abbiamo notato, a motori e leve di transizione contraria verso *autocrazie elettorali* o *democrazie illiberali*. Sebbene accomunate dall'esigenza di superare il monismo partitico, le esperienze di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca hanno declinato il rapporto tra governabilità e rappresentatività con approcci divergenti, riflettendo le diverse forme di regressione dal regime sovietico, con una lampante oscillazione tra processi

[69] Parla di «corporate» o «oligarchic State capture», A. INNNES, *The political economy of State capture in Central Europe*, in *Journal of Common Market Studies*, 52 (1), 2013, pp. 88 ss, ma anche F. OCHRANA, M. PLAČEK, *From Corruption Networks to State Capture and Back: Is It Time for a Real Big Bang Policy in the Czech Republic?*, in *Public Integrity*, n. 1, 2016, pp. 1-13, i quali distinguono l'esperienza della Repubblica Ceca da quella di altri Paesi dell'Europa centro-orientale, in quanto ha sviluppato un fenomeno di *corporate o oligarchic State capture*, guidato da élite imprenditoriali che utilizzano la politica e i partiti come meri intermediari commerciali per il guadagno privato.

di ingegneria costituzionale illiberale, tentativi di ri-democratizzazione e resilienza istituzionale, all'interno dei quali il territorio ha giocato un ruolo determinante nell'indirizzare le relative competizioni elettorali[70].

Alla luce del quadro delineato sinora, si mette in evidenza come l'evoluzione del sistema elettorale ungherese rappresenti ancora oggi uno dei casi più complessi ed emblematici della chiara tensione che si manifesta tra dinamiche democratiche e torsioni egemoniche. All'indomani della caduta del regime sovietico, la legge elettorale del 1989[71] configurò un modello di tipo proporzionale misto, con doppio turno, strutturato su collegi uninominali, liste circoscrizionali e un meccanismo di compensazione nazionale a favore dei voti residui[72]. Come noto, tale impianto mirava a bilanciare la necessaria rappresentatività del pluralismo politico emergente con l'esigenza di stabilità dei governi di coalizione, favorendo una progressiva razionalizzazione in senso bipolare[73], e facilitando una competizione che, tuttavia, ha paradossalmente aperto la strada a quelle derive di *democrazia illiberale* di cui si è detto.

La vera cesura dogmatica e strutturale, come evidenziato, si è tuttavia compiuta con la vittoria della coalizione di destra Fidesz-KDNP guidata da Viktor Orbán nel 2010: infatti, sfruttando la maggioranza qualificata dei due terzi in Parlamento, nel 2011, è stata approvata la nuova legge elettorale[74], contestuale all'adozione della nuova Costituzione, ridisegnando così l'architettura della rappresentanza politica attraverso un sistema misto iper-maggioritario e mettendo in evidenza una profonda alterazione del principio di uguaglianza del voto e del valore della rappresentanza territoriale. Ciò avvenne tramite la drastica riduzione dei parlamentari da 386 a 199, il passaggio al turno unico di stampo maggioritario per 106 seggi e la rimodulazione asimmetrica della quota proporzionale (93 seggi). Come noto, la riconfigurazione dei confini dei 106 collegi uninominali operata dalla maggioranza ha previsto la

[70] Sul paradigma concettuale della frattura (cleavage) «centro-periferia» quale fattore strutturante delle dinamiche di potere e dei sistemi politici, la letteratura di riferimento rimane l'opera di S. M. LIPSET, S. ROKKAN, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in ID. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, 1967, pp. 1-64; si veda anche S. ROKKAN, *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe*, in P. FLORA, S. KUHNLE, D. URWIN, Oxford, 1999. Nel contesto dell'Europa centro-orientale, la dimensione spaziale e il rapporto centro-periferia assumono un rilievo costituzionale peculiare: il disegno dei collegi elettorali (redistricting) viene sovente strumentalizzato dalle maggioranze di governo attraverso pratiche di *gerrymandering* e *malapportionment* intese a diluire la rappresentanza delle periferie etnico-linguistiche o, viceversa, a sovra-rappresentare le aree rurali conservative a scapito dei centri metropolitani. Tale distorsione geografica solleva rilevanti profili di compatibilità con il principio dell'eguaglianza del voto e del valore del suffragio, in contrasto con gli standard elaborati dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD (2002)023rev).

[71] Legge n. XXXIV del 20 ottobre 1989.

[72] Il dibattito sui modelli maggioritari è molto esteso, per tutti si veda: A. LIJPHART, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, 1999, trad. it. *Le Democrazie Contemporanee,* Bologna, 2001.

[73] In particolare, sul tema dell'equilibrio tra governabilità e rappresentatività in Ungheria, come ha ben evidenziato F. TANÁCS-MANDÁK, *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in *Nomos*, n. 3, 2022, p. 2, «analizzando gli ultimi tre decenni della politica ungherese, si può rilevare come gli obiettivi iniziali di stabilità e governabilità siano stati raggiunti. L'Ungheria è il Paese più stabile in termini di durata dei governi nella regione (tra i più stabili anche se raffrontato con i Paesi UE), obiettivo che in questi anni appare sfuggente a tante grandi Nazioni europee».

[74] Legge n. CCIII del 23 dicembre 2011 (*Legge sull'elezione dei deputati del Parlamento*).

frammentazione dei quartieri urbani, storicamente orientati verso le opposizioni, accorpati a zone suburbane o rurali conservatrici, delineando così una disomogeneità demografica dei collegi elettorali (*malapportionment*).

Questa strategia di manipolazione istituzionale ha rappresentato uno dei casi più sistematici di *electoral gerrymandering*[75] applicato a un sistema a turno unico, delineando la violazione del principio dell'uguaglianza del voto e la trasformazione della geografia urbana in uno strumento di consolidamento del potere della maggioranza governativa.

Elemento cardine di questa distorsione sistemica, che esaspera ulteriormente l'impianto strutturale analizzato, risiede nell'inedito meccanismo di compensazione dei voti residui. Tale dispositivo non si è limitato, infatti, al recupero dei voti dei candidati perdenti, tutelando così le minoranze, ma ha esteso il computo alla quota di voti eccedenti ottenuta dal candidato vincente nei collegi uninominali. In tal modo, è stata garantita al partito di governo una sistematica quanto sproporzionata super-maggioranza, a fronte di un consenso elettorale reale inferiore alla maggioranza assoluta[76]. Tale impianto, a ben vedere, ha determinato un marcato scollamento tra il corpo elettorale e la rappresentanza politica nell'Assemblea Nazionale. Infatti, consentendo a una singola forza politica di trasformare una maggioranza relativa di voti (attorno al 45-50%) in una maggioranza qualificata dei due terzi in Parlamento, l'istituto ha alterato il principio di uguaglianza del voto e ha disinnescato le garanzie costituzionali tipiche delle democrazie pluraliste. La conquista unilaterale della soglia dei due terzi permette, di fatto, la modifica incontrollata della Legge Fondamentale ungherese, trasformando una legge elettorale di impianto maggioritario in uno strumento di auto-conservazione del potere costituito.

Per neutralizzare i successivi tentativi di coalizione strategica delle opposizioni, e quindi rafforzare l'egemonia della maggioranza uscente, il Parlamento ungherese ha ulteriormente irrigidito le regole: infatti, la Legge n. LXXIX del 2024, ha imposto l'obbligo di presentare candidati in almeno 71 collegi uninominali per accedere alla quota proporzionale e ha ridefinito i confini geografici dei collegi, riducendo

[75] Per *electoral gerrymandering* (manipolazione geopolitica dei collegi) nel sistema elettorale ungherese si intende la riconfigurazione arbitraria e asimmetrica dei confini delle circoscrizioni elettorali uninominali, operata dalla maggioranza di governo tramite la Legge elettorale n. CCIII del 2011 Tale pratica, finalizzata a massimizzare l'efficienza elettorale del partito Fidesz a scapito delle opposizioni, si è concretizzata sia nella fusione mirata di distretti urbani e rurali per diluire il voto di opposizione (*cracking*), sia nel fenomeno del *malapportionment*, che genera una disparità nel peso demografico dei collegi in violazione del principio del suffragio universale ed eguale (art. 2, par. 1, Legge fondamentale dell'Ungheria). Sul punto, per un'analisi empirica e teorica della manipolazione strutturale del sistema ungherese, F. TANÁCS-MANDÁK, A. HORVÁTH, *The "hacking" of a mixed electoral system: a case study of Hungary*, in *Public Choice* n. 204, 2025, pp. 75 ss.

[76] Come dimostrato da K. L. SCHEPPELE, *Legal but not Fair: Viktor Orbán's New Supermajority,* in *VerfBlog,* 14 aprile 2014, l'operazione di scomposizione territoriale dei 106 collegi non rispondeva a criteri di equità demografica, bensì a una precisa strategia manipolativa di frammentazione del voto (*cracking*) per diluire il peso dell'opposizione. Questa tesi trova conferma anche nelle analisi di F. TANÁCS-MANDÁK, A. HORVÁTH, *The "hacking" of a mixed electoral system: a case study of Hungary*, op.cit., i quali evidenziano come la legalità formale della riconfigurazione dei confini costituisca, nei fatti, un sofisticato *hacking* del sistema elettorale misto volto a depotenziare il pluralismo politico.

i collegi nella capitale, come detto di matrice liberale, ma lasciando quasi inalterati i collegi rurali, favorevoli alla maggioranza di governo. Questa imponente riforma istituzionale si è però imbattuta in un inatteso cortocircuito sistemico in occasione delle ultime elezioni parlamentari del 12 aprile 2026[77]. L'inaspettato imporsi del partito di opposizione, il Tisza Párt, ha innescato una forte polarizzazione dell'elettorato ungherese: infatti, la stessa accentuata vocazione iper-maggioritaria della legge elettorale, originariamente introdotta da Fidesz a proprio vantaggio, ha operato in direzione opposta a causa del ribaltamento dei flussi di voto nei collegi uninominali, conferendo la maggioranza assoluta al Tisza Párt e assegnando a Fidesz a una quota minoritaria di seggi.

Questa inversione a U dimostra l'ambivalenza funzionale dei modelli elettorali misti a forte vocazione maggioritaria: infatti, se da un lato, essi possono prestarsi a manipolazioni illiberali e allo sradicamento del sistema di *checks and balances* mettendo in luce una certa instabilità, dall'altro lato, tuttavia, conservano un'intrinseca reattività democratica nel momento in cui la spinta sociale al cambiamento supera i confini di un disegno istituzionale manipolatorio, ponendo il sistema difronte ad inedite sfide di *constitutional repair* e possibile ricostruzione dello Stato di diritto.

Anche l'evoluzione del sistema elettorale in Polonia riflette, seppur in maniera diversa dal caso ungherese, le tensioni intrinseche tra l'esigenza di pluralismo rappresentativo e la necessità di stabilità democratica che, come abbiamo visto, sono elementi tipici delle transizioni post-1989. In questo contesto, il legislatore polacco ha oscillato tra formule elettorali contrapposte: il punto di partenza è rappresentato da un sistema proporzionale puro senza soglie di sbarramento, che ha portato un'estrema frammentazione alle prime elezioni interamente libere del *Sejm* (la Camera bassa) nel 1991[78], con ben venti diverse formazioni politiche in Parlamento, rendendo così evidente il rischio di chiara ed imminente paralisi istituzionale[79]. Come noto, tale instabilità ha imposto una evoluzione del modello elettorale portando una rapida razionalizzazione del sistema già con la riforma del 1993[80], la quale ha introdotto sbarramenti rigidi pari al 5% per i singoli partiti e all'8% per le coalizioni, stabilizzando il sistema partitico ma determinando, contestualmente, l'esclusione di una quota considerevole di voti espressi, e dunque un *deficit* di rappresentatività democratica.

La successiva adozione della Costituzione del 1997 e l'approvazione del Codice Elettorale unico nel 2011 (art. 192) hanno consolidato l'applicazione del *metodo D'Hondt* per un'allocazione più equa dei seggi, un

[77] S. BENVENUTI, *Le elezioni ungheresi del 12 aprile 2026*, in *federalismi.it – Osservatorio su diritto elettorale*, 22 aprile 2026, pp. 2 ss.

[78] Per un'analisi approfondita dell'evoluzione della normativa sulle elezioni del Sejm, H. HARDMAN, *Electoral System Change in Europe since 1945: Poland*, in *www.electoralsystemchanges.eu*.

[79] Come evidenzia A. ANGELI, *Elections in Poland: legal framework and the political landscape,* in *federalismi.it*, n. 21, 2015, p. 4, «more than one hundred parties competed in the 1991 elections, and 29 of them won representation in the Parliament, leading to the formation of a minority government comprised of centre-right parties».

[80] Legge del 28 maggio 1993, Regolamento elettorale per il *Sejm* della Repubblica di Polonia.

correttivo sistematico volto a favorire i partiti maggiori che ha posto le basi per un bipolarismo strutturale[81]. Questo assetto proporzionale corretto ha stabilito che le elezioni alla *Sejm* fossero universali, dirette, uguali, proporzionali e a scrutinio segreto, a differenza del Senato ove si è optato, nel corso degli anni, per sistemi prevalentemente maggioritari, fino all'introduzione dei collegi uninominali su base territoriale nel 2011. La riforma, accentuando la natura bipolare del sistema politico polacco, ha generato, da un lato, un netto svantaggio dei partiti minori e la creazione di forti distorsioni tra la percentuale di voti ottenuti a livello nazionale e i seggi effettivamente assegnati, favorendo la polarizzazione tra le due coalizioni maggiori[82]. Dall'altro lato, va evidenziato come, a seguito della suddivisone dei collegi uninominali, il territorio e il divario tra aree urbane e rurali siano diventati veri e propri parametri di scontro per la conquista della rappresentanza[83].

Questa conformazione ha accentuato la storica spaccatura tra un'area trainata dalle grandi città e politicamente orientata verso la forza liberale ed europeista di Piattaforma Civica (PO), e un'area periferica, rurale e legata alle istanze nazional-conservatrici di Diritto e Giustizia (PiS). Di fronte alla crescente concentrazione demografica dei progressisti nei principali centri urbani, il legislatore polacco ha reagito con riforme mirate a trasformare gli equilibri territoriali. Un esempio cruciale è rappresentato dalle modifiche introdotte al Codice elettorale nel 2023 a ridosso delle elezioni parlamentari dello stesso anno[84], con l'obiettivo formale di accrescere l'affluenza alle urne e favorire l'accessibilità al voto[85]. In realtà, l'intento di fondo era tuttavia quello di bilanciare la forza elettorale delle grandi città, storicamente vicine alle opposizioni europeiste, e massimizzare il peso dell'elettorato rurale e provinciale, base elettorale del PiS[86]: ciò dimostra come il territorio non operi come mero spazio fisico, ma come un fattore dinamico

81 Il *metodo D'Hondt* è un sistema matematico utilizzato per l'assegnazione dei seggi in base al principio proporzionale, ideato alla fine del 1800 dal giurista belga V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Bruxelles, 1882, Questo metodo mira a garantire una distribuzione dei seggi più equa tra le liste che partecipano a un'elezione, tenendo conto del numero complessivo dei voti ricevuti.

82 A. SZCZERBIAK, *Poland Within the European Union: New Awkward Partner or New Heart of Europe?* London, 2012.

83 L. PASQUI, *Le disuguaglianze territoriali europee. Criticità e prospettive dell'intervento pubblico nei prossimi anni*, in C. GOLINO, A. MARTELLI (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di Welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano, 2023, pp. 201 ss.

84 Con la storica sentenza del 28 ottobre 2009 (causa K 43/07), e la successiva decisione del 20 luglio 2011 (causa K 9/11) avente a oggetto la riforma del Codice elettorale del 2011, il Tribunale ha stabilito che le modifiche significative alle regole del voto devono entrare in vigore almeno sei mesi prima dell'indizione ufficiale delle elezioni. Secondo i giudici costituzionali, questo termine è necessario per garantire la certezza del diritto, proteggere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e impedire che la maggioranza in carica manipoli le regole del gioco a ridosso del voto. La riforma del 2023, entrata in vigore il 31 marzo 2023 a meno di sei mesi dalle elezioni legislative di ottobre, si pone in aperta e netta violazione di questo orientamento giurisprudenziale consolidato.

85 J. FLIS, J. KRUPA, *When Talk Doesn't Walk: Increasing Accessibility of Polling Stations in Polish General Elections*, in *Colletive and Individual Decisions*, vol. 37, n. 1, 2025, pp. 42 ss.

86 Le modifiche al Codice elettorale del 2023 hanno drasticamente abbassato la soglia minima di abitanti necessaria per l'apertura di un seggio elettorale. La soglia precedente, fissata a 500 abitanti, è stata ridotta, obbligando i comuni a creare distretti e stazioni di voto anche nei villaggi o nelle frazioni rurali con appena 200 residenti. Questa misura ha portato alla nascita di migliaia di nuovi piccoli seggi nelle campagne, riducendo la distanza fisica tra la casa degli elettori delle periferie e le urne. Inoltre, per favorire l'applicazione di questa modifica, la riforma ha introdotto l'obbligo per i sindaci

manipolato dal legislatore, e conferma che il consolidamento della democrazia dipende in egual misura sia dalla tutela delle libertà fondamentali previste dalla Costituzione del 1997, tra cui il principio di uguaglianza e il diritto di voto sono pilastri imprescindibili, sia dalla rigorosa neutralità delle regole tecniche che governano l'accesso alle urne[87].

Questa architettura si affianca all'elezione del Presidente della Repubblica, che avviene a suffragio universale diretto tramite un sistema a doppio turno con ballottaggio[88]: così, il Presidente gode di una forte legittimazione popolare che ne amplifica il potere di veto legislativo, ed essendo l'intero Paese un unico collegio nazionale nel voto presidenziale, la capacità di mobilitare le periferie o di massimizzare l'affluenza nelle grandi città metropolitane decide gli equilibri della forma di governo, determinando spesso situazioni di forte conflitto istituzionale tra la presidenza e l'esecutivo espresso dal Parlamento (*coabitazione*)[89].

L'evoluzione del sistema elettorale in Repubblica Ceca, infine, rappresenta un caso di studio paradigmatico seppur molto diverso da quelli precedenti, evidenziando una complessa dialettica tra l'esigenza di stabilità politica e il rispetto rigoroso dei principi di uguaglianza del voto e proporzionalità, con un ruolo cruciale e controverso assegnato alla delimitazione del territorio.

Nel disegno costituzionale originario della Carta del 1993, la scelta di un bicameralismo asimmetrico si è riflettuta in due modelli di proiezione della rappresentanza territoriale differenziati: da un lato, il Senato, eletto su base rigidamente maggioritaria uninominale a doppio turno, dove il territorio funge da mero perimetro del collegio per garantire il radicamento locale dei rappresentanti; dall'altro, la Camera dei Deputati, per la quale l'art. 18 della Costituzione impone tassativamente il principio della rappresentanza proporzionale. Tuttavia, l'applicazione concreta di tale principio è stata storicamente condizionata da una *geometria variabile* delle circoscrizioni che ha strumentalizzato la dimensione territoriale: infatti, esaminando la Legge elettorale n. 247/1995 e le sue successive modifiche, si è lungamente dibattuto sulla legittimità

dei comuni rurali di organizzare una rete di trasporti pubblici gratuiti (come autobus e navette dedicate) nel giorno delle elezioni. Questo servizio è stato garantito a tutti i residenti di aree in cui la fermata del trasporto pubblico più vicina distava più di 1,5 chilometri dal seggio, con un focus mirato a facilitare il voto degli anziani (sopra i 60 anni) e dei disabili delle province

[87] S. BILL, B. STANLEY, *Democracy after Illiberalism: A warning from Poland*', in *Journal of Democracy*, 36/3, 2025, pp. 16 ss.

[88] Per le elezioni presidenziali, la legge elettorale polacca (definita in parte anche dalla Costituzione, Art. 127) prevede l'applicazione di un sistema maggioritario a doppio turno: per essere eletti, infatti, è necessaria la maggioranza assoluta delle preferenze (50%+1). Tuttavia, qualora ciò non avvenga, si attua un secondo turno di votazione tra i primi due candidati entro due settimane dal precedente.

[89] Sul tema della *coabitazione* nel sistema polacco e sulle sue criticità strutturali, si veda P. FARAGUNA, *La Polonia e il suo difficile semi-presidenzialismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 1 ss., il quale evidenzia come la fluidità del testo costituzionale del 1997 lasci ampio spazio a conflitti di competenza tra l'esecutivo e la presidenza. Per un quadro teorico generale sul funzionamento della coabitazione nei modelli parlamentari razionalizzati e semi-presidenziali, si rimanda a M. GRANAT, *Formulas of cohabitation in rationalised parliamentary systems*, in *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, vol. 84, n. 4, 2022, pp. 45 ss., che analizza l'evoluzione dei bilanciamenti di potere in presenza di maggioranze politiche difformi tra Capo dello Stato e Primo Ministro.

degli effetti integrativi o distorsivi derivanti dalla frammentazione del corpo elettorale[90]. Il culmine di tale tensione si è registrato con la riforma del 2000 — nata dal già richiamato *Patto di opposizione* tra i due principali partiti dell'epoca — che elevò il numero delle circoscrizioni parlamentari a 35, sovrapponendole a un tessuto territoriale artificialmente ridotto e abbinandovi il *metodo d'Hondt*. In questo modo, la riduzione della magnitudo dei seggi per singola circoscrizione operata su base territoriale ha agito come una vera e propria barriera implicita, penalizzando i partiti minori e avvantaggiando le forze a forte radicamento nazionale, realizzando in maniera del tutto surrettizia un effetto maggioritario in aperta collisione con lo spirito della Costituzione.

Sebbene la Corte costituzionale ceca avesse già parzialmente eliminato le storture più evidenti di quel disegno nel 2001, ristabilendo nel 2002 un assetto basato su 14 circoscrizioni regionali coincidenti con gli enti territoriali autonomi[91], lo squilibrio latente frutto della diversa densità demografica dei territori regionali ha continuato a compromettere il principio di uguaglianza del voto nell'allocazione dei mandati tramite il *metodo d'Hondt*. La svolta giurisprudenziale più dirompente dell'intero percorso repubblicano è giunta con la storica sentenza del 2 febbraio 2021 (Pl. ÚS 44/17), con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità del combinato disposto tra il *metodo d'Hondt* e le 14 circoscrizioni regionali, ritenendolo lesivo del diritto all'uguaglianza del voto e delle pari opportunità delle forze politiche. In questa pronuncia di estremo impatto, la Corte ha sancito che la frammentazione del territorio in collegi di dimensioni fortemente disomogenee (con un numero di mandati variabile da 5 a 26) alterava in modo intollerabile il peso specifico del singolo voto a seconda della collocazione geografica dell'elettore.

Alla luce di ciò, il legislatore - considerate le decisioni impresse dalla Corte - ha dovuto riconfigurare il sistema introducendo una nuova disciplina che, pur mantenendo i 14 distretti territoriali per la presentazione delle liste con soglia sbarramento del 5% (che sale al 10%, al 15% e al 20% in caso di coalizioni rispettivamente di due, tre e quattro o più liste), prevede un meccanismo[92] che divide il calcolo

[90] Sul punto, si rinvia all'ampio dibattito sviluppatosi in seno alla dottrina costituzionalistica internazionale in merito alla Legge elettorale della Repubblica Ceca 27 settembre 1995, n. 247. La riflessione si è concentrata sul delicato bilanciamento tra la legittimità costituzionale degli *integrative effects*, volti a mitigare la frammentazione del corpo elettorale per garantire la stabilità dei governi, e i correlati *distorting effects* sul principio della parità del voto e del sistema proporzionale sancito dall'art. 18 della Costituzione ceca. Per una ricostruzione esaustiva di questa evoluzione, si veda M. ANTOŠ, *Proportionality Means Proportionality: Czech Constitutional Court, 2 February 2021, Pl. ÚS 44/17*, in *European Constitutional Law Review*, 17(4), 2021, pp. 696 ss., il quale analizza l'eterno conflitto tra rappresentanza delle minoranze e governabilità nell'ordinamento ceco. In chiave politologica, si rimanda a M. KREJČÍ, *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, in *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 68(1), 2022, pp. 119 ss., nonché all'ampio studio comparato di K. BENOIT, *The Politics of Electoral Reform in Central Europe since 1989*, in *Springer Series in Electoral Politics*, New York, 2023.

[91] Sul punto, si veda Corte cost. Rep. Ceca n. 64/2001 Coll. (*Pl. ÚS 42/2000*) del 24 gennaio 2011, che ha censurato le modifiche alla legge elettorale introdotte dal *Patto di opposizione* del 1998 giudicando la riduzione a 35 circoscrizioni una violazione del principio del carattere proporzionale del voto sancito dall'art. 18 della Costituzione ceca. La decisione ha aperto la strada al successivo riallineamento del 2002, che ha ancorato le 14 circoscrizioni elettorali ai confini degli enti territoriali autonomi.

[92] Si tratta di un meccanismo di riparto basato sul quoziente Imperiale a livello circoscrizionale e sul quoziente Hagenbach-Bischoff in un successivo computo in sede nazionale.

in due passaggi successivi per assicurare che il voto di ogni cittadino valga allo stesso modo, indipendentemente dalla regione in cui vive.

Questo assetto normativo, consolidatosi attraverso le competizioni elettorali fino al 2026, ha ridotto l'impatto distorsivo dei confini geografici locali e ha restituito centralità alla dimensione nazionale della rappresentanza politica. Alla luce di questa evoluzione è stato evidenziato come il territorio in Repubblica Ceca non sia più un espediente tecnico-politico volto a manipolare la governabilità e la frammentazione partitica, bensì un elemento costitutivo della *democrazia protetta*, rigorosamente subordinato al principio supremo dell'uguaglianza formale e sostanziale del corpo elettorale[93].

In definitiva, l'analisi sin qui svolta ha dimostrato come i modelli elettorali, pur come risultato evolutivo delle trasformazioni costituzionali, siano lo specchio diretto della tenuta democratica nell'Europa centro-orientale. Infatti, abbiamo notato come la scelta del meccanismo di voto non sia stata una mera questione tecnica, bensì una risposta strategica alle contingenze storiche di transizioni non lineari, plasmando dinamiche di competizione che oscillano costantemente tra la ricerca di una legittimazione democratica inclusiva e la tentazione di un consolidamento del potere esecutivo. Le regole del gioco democratico, dunque, come vedremo di seguito nell'analisi delle elezioni svolte recentemente, restano in vario modo il terreno di scontro primario sul quale si contendono costantemente l'istanza costituzionale della parità dei cittadini e la spinta politica verso la polarizzazione oligarchica del potere, pur nell'epoca del consolidamento della democrazia (e dello Stato di diritto) nel quadro dell'integrazione europea.

5. Il peso del territorio (e dei suoi divari) sulle recenti elezioni tra il 2025 e il 2026: l'ambivalenza del voto nelle città nei diversi sistemi elettorali

Le elezioni del 2025 e del 2026 che si sono svolte in Polonia, Repubblica Ceca ed in Ungheria (in ordine di tempo) offrono sia uno spunto di riflessione volto a cogliere lo stato delle transizioni e su come esse influito sino ad oggi sugli assetti istituzionali di questi Paesi, sia una nuova base di osservazione per valutare l'impatto decisivo delle dinamiche territoriali sulle dinamiche elettorali. In questo contesto, è bene rilevare come le città – da sempre spazi di memoria e di sperimentazione politica - svolgono un ruolo centrale nel processo democratico e nel misurare la qualità di una democrazia, tanto nel

[93] Sul superamento della dimensione territoriale quale espediente manipolativo e sulla sua subordinazione al principio di uguaglianza del voto, si veda M. OLIVETTI, *I sistemi elettorali delle democrazie stabilizzate*, Torino, 2021, pp. 98 ss., il quale esamina il bilanciamento tra rappresentanza locale e tutela del pluralismo. Per un'analisi approfondita sugli effetti distorsivi della manipolazione dei confini circoscrizionali nella transizione ceca si vedano, L. LINEK, J. OUTLÝ, *Electoral Reforms in Central Europe and the Protection of Constitutional Principles*, in *Journal of Comparative Politics*, vol. 15, n. 2, 2022, pp. 112 ss., T. LEBEDA, *The Czech Electoral System: Between Proportionality and Factionalism*, in *East European Politics and Societies*, vol. 32, n. 3, 2018, pp. 445 ss., che inquadrano la riforma elettorale ceca del 2021 all'interno del paradigma della *defensive democracy*.

rafforzamento della partecipazione quanto nella messa alla prova dei modelli elettorali esistenti, facendo emergere come siano le disparità tra i territori a orientare il comportamento nel voto[94].

Dunque, nel prisma delle complesse dinamiche di consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale, le elezioni presidenziali in Polonia del 18 maggio 2025 (primo turno) hanno rappresentato uno snodo ordinamentale di grande rilevanza, esasperando il fenomeno della *coabitazione* conflittuale e ridefinendo i confini del potere rappresentativo[95]. Nel contesto di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno con ballottaggio, meccanismo che ha amplificato, anziché stemperare, la polarizzazione sociopolitica del Paese, il voto fortemente concentrato nelle grandi aree urbane ha assunto una valenza peculiare, configurando le città come veri e propri contropoteri istituzionali. Infatti, il secondo turno del 1° giugno 2025, che ha visto la stretta affermazione del candidato conservatore e nazionalista Karol Nawrocki (sostenuto dal partito Diritto e Giustizia, PiS) col 50,89% dei consensi rispetto al 49,11% del sindaco europeista di Varsavia Rafał Trzaskowski, ha svelato i limiti intrinseci del voto urbano quando inserito in un sistema a vocazione rigidamente bipolare[96]. Mentre nelle precedenti elezioni parlamentari i centri urbani erano riusciti a massimizzare il rendimento dei seggi a beneficio delle coalizioni democratiche grazie ai meccanismi proporzionali con *metodo d'Hondt*[97], la logica rigidamente escludente e totalizzante della formula presidenziale maggioritaria ha finito per marcare la persistenza della cosiddetta *geography of discontent*[98]. In questo modo, la massiccia mobilitazione dell'elettorato delle maggiori città (Varsavia, Cracovia e Danzica) a favore della continuità delle riforme europeiste promosse dal governo di Donald Tusk è rimasta parzialmente sterilizzata dal contro-voto delle periferie e delle aree rurali, strutturando dualismo territoriale[99]. Questo esito elettorale, da una prospettiva costituzionalistica, consolida un complesso assetto di *checks and balances* distruttivi: il mantenimento di una presidenza

94 A. RODRÍGUEZ-POSE, *La vendetta dei luoghi che non contano. Disuguaglianze e voto di protesta*, Roma 2025,

95 A. DI GREGORIO, *Polonia. Prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025?*, in *DPCE on line*, n. 2, 2025, p. XXVI.

96 J. SAWICKI, *Nuovo Presidente per vecchia coabitazione (con alcune novità)*, in *Nomos*, n. 3, 2025, pp. 1 ss.

97 Le ultime elezioni parlamentari in Polonia si sono tenute il 15 ottobre 2023 e hanno segnato la storica sconfitta del partito conservatore uscente Diritto e Giustizia (PiS) a favore di una coalizione europeista guidata da Donald Tusk, che ha formato il nuovo governo. Questa competizione elettorale ha registrato una forte affluenza al voto nelle città che ha agito da argine alla spinta populista agraria periferica. Sul punto, C. ADAMIAK et al., *Places that matter and places that don't: territorial revenge and counter-revenge in Poland*, in *Territory, Politics, Governance*, 2024, p.2 che teorizza l'alternarsi di una vera e propria rivincita e contro-rivincita spaziale.

98 Sul concetto generale di *geography of discontent* e sulle implicazioni costituzionali della frattura centro-periferia, si rimanda al contributo di L. DIJKSTRA, H. POELMAN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The Geography of EU Discontent*, in *Regional Studies*, vol. 54, n. 6, 2020, pp. 737 ss. Da una prospettiva giuspubblicistica, il declino e la stagnazione economica dei territori svantaggiati erodono i princìpi cardine dell'uguaglianza sostanziale e compromettono la legittimità percepita delle istituzioni centrali; a questo proposito, si veda, AA.VV., *Government bias, territorial divides and constitutional attitudes*, in *Parliamentary Affairs*, 2026 in cui si analizza come i divari spaziali alterino la fiducia e l'orientamento dei cittadini nei confronti degli assetti costituzionali.

99 J SONDEL-CEDARMAS, *Le elezioni presidenziali in Polonia. La vittoria di Nawrocki segna una rivincita del partito nazional-sovranista Diritto e Giustizia (PiS) e una battuta d'arresto per il governo di centrosinistra di Tusk*, in il Mulino, 24 giugno 2025.

espressione del blocco sovranista assicura al nuovo Capo dello Stato un penetrante potere di veto legislativo e la facoltà di rinvio preventivo delle leggi al Tribunale Costituzionale, strumenti individuati come i principali ostacoli formali al totale sradicamento della precedente *governance* illiberale.

Il ruolo delle città alla luce delle elezioni presidenziali del 2025 dimostra, in sintesi, che l'autonomia delle aree metropolitane, pur confermandosi storicamente come l'asse portante del pluralismo e della cultura costituzionale di matrice eurounitaria, non è di per sé sufficiente a garantire la transizione inversa all'interno di una competizione elettorale, lasciando aperta la sfida su come preservare l'equilibrio dei poteri istituzionali dinanzi a una frattura territoriale e democratica ormai cristallizzata.

Anche se con meccanismi ed effetti differenti, anche le elezioni per la Camera bassa del Parlamento in Repubblica Ceca del 3 e 4 ottobre 2025, hanno ridefinito profondamente gli equilibri del sistema politico nazionale, evidenziando una netta polarizzazione sia territoriale che economico-sociale tra le aree urbane e quelle rurali[100]. L'impianto elettorale proporzionale ceco, pur basandosi, come già visto, su 14 circoscrizioni regionali perimetrate sui confini amministrativi dello Stato, si è trovato a riflettere una profonda asimmetria tra il centro e la periferia, polarizzando l'elettorato lungo faglie geografiche molto marcate[101]. Il movimento populista ANO 2011 guidato da Andrej Babiš ha ottenuto una netta vittoria con il 34,51% dei voti nazionali, trainato da una fortissima mobilitazione nelle zone rurali, nei piccoli comuni e nelle regioni storicamente industriali o transfrontaliere, come Ústí nad Labem e la Moravia-Slesia, dove i temi della protezione sociale e della critica al centralismo di Praga hanno dato la spinta al partito per superare la soglia del 40%.

Al contrario, la coalizione di centro-destra uscente SPOLU, guidata dal premier Petr Fiala, ha registrato una battuta d'arresto fermandosi al 23,36%, mantenendo però un saldo controllo dei principali poli metropolitani del Paese. Tuttavia, l'aspetto di maggiore rilievo risiede nell'ambivalenza interna alle stesse aree urbane, che scardina la classica dicotomia binaria tra città progressiste e campagne conservatrici. Se grandi città, come la capitale Praga e il centro universitario di Brno, si sono confermate roccaforti dei partiti tradizionali di governo, europeisti e liberali (con significativi apporti del partito STAN, all'11,23% e del partito Piráti all'8,97%), centri urbani di medie dimensioni o storicamente legati all'industria pesante, come Ostrava, hanno manifestato un comportamento opposto[102]. In queste realtà, l'elettorato cittadino

[100] Per un'analisi approfondita degli esiti delle elezioni del 2025, si veda S. BENVENUTI, *Dopo l'attesa vittoria elettorale di ANO, si insedia il Governo Babiš II*, in *Nomos*, n. 3, 2025, pp. 1 ss.

[101] Sull'erosione dell'omogeneità dei collegi metropolitani e sul superamento dei modelli tradizionali di *boundary delimitation*, si veda la dottrina costituzionalistica ceca post-riforma del 2021: tra gli altri, K. WILLIAMS, *Equality, Proportionality and the Constitutionality of the Czech Electoral System*, in *Acta Politologica*, vol. 14, n. 2, 2022, pp. 23 ss., la quale evidenzia come la ripartizione dei seggi su base strettamente regionale non riesca più a compensare le asimmetrie socio-economiche intra-distrettuali.

[102] Per un'analisi sistematica del caso ceco, si rimanda a D. KOSAŘ, K. VYHNÁNEK, *The Evolution and Gestalt of the Czech Constitution*, op. cit., pp. 5 ss. che esaminano l'impatto dei sistemi di voto e delle Corti nel bilanciamento tra istanze maggioritarie e tutele delle minoranze sociali localizzate in distretti industriali in via di riconversione.

ha espresso un forte voto di protesta, penalizzando i partiti governativi e premiando non solo ANO, ma anche le forze della destra radicale ed euroscettica come Libertà e Democrazia Diretta (SPD) al 7,78% e la lista Motoristé al 6,77%.

Questa frammentazione intra-urbana, insolita rispetto ad altri Paesi dell'Europa centro-orientale, dimostra che le città ceche non costituiscono più un fronte omogeneo, bensì risultano internamente divise tra segmenti di popolazione integrati nei flussi dell'economia globale e fasce sociali vulnerabili all'inflazione e ai costi della transizione energetica. Questa marcata asimmetria geografica, economica e sociale solleva complessi interrogativi sulla capacità delle istituzioni parlamentari di operare una sintesi unitaria della volontà popolare, delineando una Camera dei deputati profondamente frammentata in cui la scomposizione territoriale del voto rende estremamente fragile la formazione di coalizioni di governo stabili e coese[103].

Si evidenzia ora un caso ulteriore che attiene al ruolo delle città negli effetti della geografia del consenso: le elezioni parlamentari in Ungheria del 12 aprile 2026 hanno segnato un profondo mutamento politico-istituzionale, che ha l'ambizione di sradicare il modello di *autocrazia elettorale*, da tempo cristallizzato dall'egemonia di Viktor Orbán e del suo partito Fidesz. In un contesto caratterizzato da un'affluenza record del 79,5%, il partito di centro-destra ed europeista Tisza, guidato da Péter Magyar, ha ottenuto una storica vittoria conquistando il 53% dei voti a livello nazionale e assicurandosi 138 seggi su 199. Questo risultato garantisce alla nuova compagine una maggioranza costituzionale dei due terzi, invertendo i rapporti di forza rispetto al passato, indebolendo l'influenza della memoria istituzionale, e offrendo la possibilità di disfare le riforme centralizzatrici introdotte dal partito egemone Fidesz, crollato al 39% dei consensi con soli 55 seggi, insieme all'estrema destra di Mi Hazánk che si è attestata a soli 6 seggi[104].

Sotto il profilo della distribuzione territoriale del voto, il successo di Tisza si è basato su una straordinaria capacità di penetrazione trasversale che ha scardinato i tradizionali blocchi geopolitici interni. Nelle aree urbane, e in particolare nella capitale Budapest, l'opposizione ha capitalizzato l'attaccamento ai valori europei e le pratiche anticorruzione, raccogliendo picchi di consenso vicini al 65% nei distretti centrali, dove la mobilitazione delle classi medie e dei giovani ha ridotto Fidesz a percentuali inferiori al 25%. Il vero elemento di novità si ritrova, tuttavia, nel superamento dell'abituale divario tra città e campagna: sebbene Fidesz abbia mantenuto la maggioranza relativa solo nei piccoli insediamenti sotto i 5.000 abitanti (con punte del 48%) nella Grande pianura e nel Nord-Est, la coalizione di Magyar è riuscita a

[103] Per un'analisi della crisi della rappresentanza unitaria indotta dalle nuove fratture globali e suburbane nell'Europa centrale, si veda, J. PŘIBÁŇ, *Constitutionalism, populism, and the imaginary of the authentic polity: a socio-legal analysis of European public spheres and constitutional democratization*, in *Journal of Law and Society*, n. 50, 2023, pp.26 ss.

[104] Per un'indagine esaustiva sui risultati delle elezioni del 12 aprile 2026 in Ungheria si veda la cronaca di S. BENVENUTI, *Le elezioni ungheresi del 12 aprile 2026*, in *federalismi.it – Osservatorio elettorale*, 22 aprile 2026, pp. 2 ss.

conquistare la maggior parte dei collegi uninominali nelle province e nelle città di medie dimensioni, ottenendo oltre il 50% dei consensi in territori storicamente considerati feudi inespugnabili del governo uscente.

Questa distribuzione omogenea del voto tra città e aree rurali ha neutralizzato le asimmetrie sistemiche e gli effetti distorsivi del sistema elettorale ungherese - storicamente modificato nel 2011 per favorire il partito di maggioranza relativa attraverso la compensazione dei voti e il disegno dei collegi - trasformando un meccanismo potenzialmente penalizzante per le opposizioni in un moltiplicatore di seggi a favore di Tisza. L'ampiezza del mandato ricevuto, fondata su una transizione del voto rurale che ha eroso la base di legittimazione plebiscitaria di Fidesz, riconosce ora al nuovo esecutivo la forza necessaria ad avviare una profonda revisione dell'impianto costituzionale e legislativo verso un virtuoso sistema di *checks and balances* e i ripristino dello Stato di diritto, la piena indipendenza della Corte costituzionale e il pluralismo informativo, nonché a prevedere una riforma del sistema elettorale entro gli standard minimi di una democrazia pluralista.

6. Qualche riflessione conclusiva

In conclusione, l'analisi delle traiettorie evolutive a tutto tondo di Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca impone una profonda riflessione e un'ulteriore problematizzazione teorica sui risultati delle transizioni e del tentativo di consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale, che siano capaci di ricomporre i diversi livelli dell'analisi in una traiettoria interpretativa unitaria al fine di dare risposta agli interrogativi iniziali.

Come abbiamo osservato, lo spartiacque del 1989, la definizione dei sistemi elettorali e le elezioni del 2025-2026 sono esempi che non hanno decretato la definitiva e irreversibile assimilazione del modello del costituzionalismo liberale di matrice occidentale, ma hanno mostrato - nella maggior parte dei casi - la natura intrinsecamente carsica, stratificata e ambivalente della memoria istituzionale, sia come motore iniziale per l'innesto dello Stato di diritto, sia come serbatoio di scorie e logiche illiberali in grado di alimentare sofisticati processi di *State capture* e regressione democratica.

In un contesto, dunque, nel quale le transizioni hanno faticato a radicarsi e a mostrare gli aspetti più virtuosi, l'indagine condotta su Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca mostra innanzitutto come, uno degli elementi più critici di questa complessità (e che risponde ad uno degli interrogativi posti all'inizio di questo lavoro), sia determinato tanto dalla definizione quanto, soprattutto, dalla manipolazione dei sistemi elettorali. Infatti, essi non possono essere considerati come una variabile tecnica neutrale, bensì come uno strumento profondamente incisivo dal punto di vista istituzionale, in grado di avere un impatto sintomatico sulla qualità della rappresentanza e, di conseguenza, sulla tenuta complessiva degli assetti

democratici. E così, i diversi meccanismi relativi a soglie di sbarramento, le formule di trasformazione dei voti in seggi e la definizione territoriale delle circoscrizioni non si limitano a regolare la competizione, ma contribuiscono a strutturare il pluralismo, a orientare la formazione delle maggioranze e, in ultima analisi, a ridefinire i confini stessi della legittimazione democratica.

Infatti, in questo complesso scenario di alternanza tra assetti democratici e *backsliding* costituzionale, la definizione dei diversi sistemi elettorali in Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, è emersa senza dubbio quale terreno di scontro primario e leva di consolidamento o di destrutturazione delle egemonie, in cui il territorio e i divari geografici sono stati elevati a veri e propri strumenti manipolativi di polarizzazione del potere. Il territorio, dunque, ha cessato di operare come mero perimetro geografico o contenitore inerte della rappresentanza, ma è divenuto un fattore dinamico[105], prevedendo una frattura coscientemente strumentalizzata dal legislatore per orientare i flussi del consenso e blindare le maggioranze, divenendo un elemento rilevante della problematica e fattore ulteriore di risposta ai quesiti della ricerca.

Attraverso pratiche di scomposizione spaziale, i regimi illiberali hanno cercato, infatti, di istituzionalizzare una precisa asimmetria politica, traducendo la distanza geografica in una disparità nel peso specifico del suffragio e alterando il principio cardine dell'uguaglianza del voto[106]. All'interno di questa dialettica spaziale, e dai risultati delle elezioni che si sono tenute tra il 2025 e il 2026, i contesti urbani assumono un rilievo dogmatico centrale, configurandosi non solo come motori di modernizzazione economica e sociale, ma come veri e propri contropoteri istituzionali. Le grandi città dell'Europa centro-orientale - spazi d'elezione per l'attivismo della società civile, la mobilitazione delle classi medie e il radicamento dei valori europei - esprimono una cultura politica strutturalmente divergente rispetto a quella delle aree rurali e periferiche. Questa marcata diversificazione ha generato una persistente *geography of discontent*[107],

---

[105] Sia consentito il rinvio a C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018, p. 6, ove si propone una nuova lettura del concetto tradizionale di territorio «inteso come *spazio*, come *luogo* ove emergono le esigenze di sviluppo sia sociale che economico della comunità di riferimento, le esigenze di appartenenza e di valorizzazione delle diverse realtà territoriali, e che diviene dunque un ambiente mai scevro da interessi che il territorio di per sé origina, destinati per propria natura a superare i confini definiti dalla geografia costituzionale».

[106] La traduzione della distanza geografica in una disparità del peso del suffragio contrasta con il nucleo duro del principio di uguaglianza del voto. Sul valore del suffragio uguale non solo all'ingresso (nel conteggio), ma anche nel risultato (nella chance di determinare la rappresentanza), si veda l'ampia ricostruzione di F. SBARBATI, *Il principio di uguaglianza del voto nella giurisprudenza costituzionale comparata*, Torino, 2022, p. 87, ove si sottolinea come le asimmetrie territoriali programmate dal legislatore integrino una violazione sostanziale del pluralismo democratico.

[107] La *geography of malcontent* è divenuta ormai una lente interdisciplinare che consente di interpretare le nuove fratture territoriali della rappresentanza democratica e le loro implicazioni per la tenuta degli ordinamenti costituzionali contemporanei. Oltre al contributo fondativo di A. RODRÍGUEZ-POSE, *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 11(1), 2018, pp. 189 ss., si vedano con specifico riferimento alla crisi della rappresentanza politica nello Stato contemporaneo, R. BIN, *Il nuovo costituzionalismo*, Torino, 2017, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008; M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, Torino, 2015, i quali, pur da prospettive differenti, affrontano le tensioni tra uguaglianza, rappresentanza e trasformazioni del pluralismo politico-territoriale. In chiave empirico-istituzionale sul sistema dei partiti e sulla territorializzazione del voto, L. DE SIO, L. CECCARINI (a cura di), *Il voto e lo spazio politico in Italia*, Bologna, 2019.

all'interno della quale le metropoli operano come catalizzatori di istanze pluraliste e filoeuropee, contrapposte al blocco conservatore e sovranista saldamente ancorato nelle province. Di fronte a questa polarizzazione, il potere politico ha reagito strutturando i sistemi elettorali in chiave difensiva, con l'obiettivo di diluire o sterilizzare l'eccedenza di consenso democratico concentrata nei poli urbani, tanto che la manipolazione dei confini circoscrizionali e delle regole di accesso alle urne riflette esattamente il tentativo di neutralizzare la spinta trasformativa delle città. Ciononostante, le recenti consultazioni elettorali del biennio 2025-2026 hanno dimostrato l'intrinseca e talvolta inaspettata reattività democratica dei corpi elettorali, svelando i limiti sistemici dell'ingegneria costituzionale illiberale, come è accaduto - ad esempio - in Ungheria nelle elezioni dello scorso aprile.

In ultima analisi, l'indagine conferma che il territorio, ed in particolare le città, non rappresenta una mera variabile tecnica, bensì il luogo vivo in cui si misurano la qualità e la tenuta della democrazia costituzionale. E inoltre, la dinamica elettorale dell'Europa centro-orientale dimostra che finché le città mantengono la propria funzione di spazi di pluralismo e finché i divari territoriali non pregiudicano l'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, il percorso verso il *constitutional repair* e il ripristino dello Stato di diritto resta una possibilità concreta, affidata alla sovranità dell'elettore, segnando una nuova tappa tra il passato e il presente, tra le eredità istituzionali e le sfide moderne della democrazia[108]. Proprio nell'intreccio tra memoria, città e democrazia risiede, in definitiva, una delle chiavi principali per comprendere le evoluzioni attuali e le future traiettorie costituzionali dell'Europa centro-orientale[109].

[108] Sulle tecniche di ricostruzione democratica e sul ruolo del corpo elettorale unito a quello dei contropoteri istituzionali nel *constitutional repair*, si veda A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Oxford, 2024, pp. 201 ss., ove si analizzano gli strumenti di reattività dell'ordinamento europeo e degli Stati membri per arginare le derive illiberali.

[109] R. HIRSCHL, *City, State. Constitutionalism and the Megacity*, OUP, 2020, pp. 1 ss.