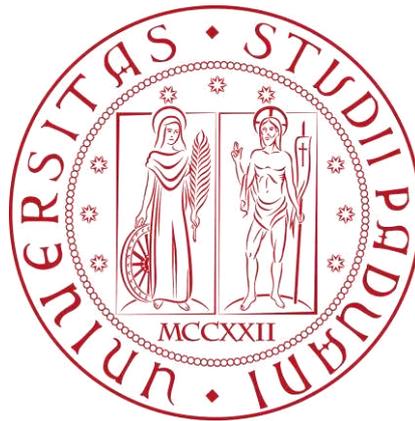


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche



Polonia e Ungheria: un confronto dei processi di democratizzazione e  
di democratic backsliding

*Relatore:* Matteo Zanellato

*Laureando:* Mattia Bonan

Matricola N. 2042664

A.A. 2023-2024



# **INDICE**

## **Introduzione**

## **Metodologia**

### **CAPITOLO I - Confronto del dominio comunista e dei movimenti o eventi storici significativi per la democratizzazione**

#### 1.1. L'Ungheria

#### 1.2. La Polonia

#### 1.3 Confronto del dominio sovietico

### **CAPITOLO II - Confronto del processo di transizione democratica e del processo di consolidamento della democrazia**

#### 2.1. L'Ungheria

##### 2.1.1 La transizione dell'Ungheria

##### 2.1.2 Il consolidamento democratico tra integrazione nel sistema occidentale, bipolarismo e sfide economiche

#### 2.2. La Polonia

##### 2.2.1. Gli Accordi della Tavola Rotonda e la transizione democratica tra il 1989 e il 1997

##### 2.2.2. Il consolidamento democratico fino al 2015

#### 2.3 Democratizzazione a confronto

### **CAPITOLO III - Confronto del “democratic backsliding”**

#### 3.1. Ungheria

##### 3.1.1. La nascita ideologica dell'illiberalismo e l'ascesa di Viktor Orbán

##### 3.1.2. Le riforme costituzionali

##### 3.1.3 Le modifiche al sistema elettorale

##### 3.1.4. La riforma dei media e le restrizioni delle libertà civili

#### 3.2. Polonia

##### 3.2.1 Storia del PiS: tra radicalizzazione ideologica e polarizzazione sociale

##### 3.2.2. Il sistema elettorale: come ha favorito la vittoria del PiS nel 2015

##### 3.2.3. Le riforme del sistema giudiziario

##### 3.2.4. Le riforme dei media e l'attacco contro LGBTQ+ e il diritto all'aborto

#### 3.3. Confronto dei processi di democratic backsliding

#### 3.4 I motivi alla base del democratic backsliding in Ungheria e Polonia

3.5 Il consolidamento del potere: Fidesz e PiS a confronto

3.6 La sconfitta del Pis nelle elezioni parlamentari del 2023: il ritorno della democrazia?

**Conclusione**

**Bibliografia e sitografia**

**Ringraziamenti**

## INTRODUZIONE

Lo stato della democrazia nel mondo, in seguito alla terza ondata di democratizzazione, conobbe un continuativo miglioramento. Questo processo iniziò con la rivoluzione dei garofani in Portogallo nel 1974, in seguito, verso le fine degli anni '70 arrivò in America Latina e, infine, raggiunse i paesi dell'ex blocco sovietico dopo il 1989. Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni 2000 il processo sembra essersi invertito, dando origine a un fenomeno noto come democratic backsliding. Secondo, Freedom House, autorevole ONG che svolge attività di ricerca riguardo democrazia, libertà e diritti umani, il 2024 rappresenta il diciottesimo anno consecutivo di declino democratico a livello globale. In ogni regione del mondo, la democrazia è sotto attacco da parte di leader e gruppi populistici che rifiutano il pluralismo e pretendono un potere privo di controlli per promuovere gli interessi particolari dei loro sostenitori, di solito a scapito delle minoranze e di altri presunti nemici (Freedom House, 2024). Questa tendenza è riscontrabile anche in Europa. L'Electoral Democracy Index dell'istituto V-Dem<sup>1</sup>, che cerca di rispondere alla domanda: "in che misura l'ideale democrazia elettorale nel suo senso più ampio viene realizzata?", dimostra che dal 2013 in poi l'Europa ha registrato un graduale, seppur contenuto, peggioramento, nonostante sia la regione che dal 1988 ha regolarmente ottenuto il punteggio più alto al mondo. All'interno di questo processo si inseriscono l'Ungheria e la Polonia che saranno l'oggetto di studio dell'analisi comparata proposta da questa ricerca. Entrambi furono soggetti alla dominazione sovietica dopo la Seconda Guerra Mondiale, e all'interno di ciascuno di essi si svilupparono movimenti che cercarono di resistere, chiedendo maggiore libertà e democrazia. Sia in Polonia che in Ungheria, queste pressioni culminarono nel 1989 con gli Accordi della Tavola Rotonda, che videro il confronto tra i partiti comunisti al potere e le forze di opposizione. Queste negoziazioni condussero, seppur attraverso percorsi distinti per ciascun paese, alla transizione verso regimi democratici. Nel corso dei due decenni successivi sono stati tra i migliori esempi del processo di transizione e consolidamento democratico tra gli Stati dell'Europa Centro-Orientale: sono stati in grado di introdurre una Costituzione e delle istituzioni democratiche, di passare ad un'economia di mercato e di integrarsi nel sistema

---

<sup>1</sup> V-Dem è un istituto che si occupa di concettualizzare e misurare la democrazia. Ha sede presso il dipartimento di scienze politiche dell'Università di Göteborg, in Svezia. cfr: [https://v-dem.net/data\\_analysis/VariableGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/)

occidentale attraverso l'adesione alla NATO e all'Unione Europea. Tuttavia, nel corso degli anni 2010, prima l'Ungheria e poi la Polonia, sono diventati i più grandi casi europei di democratic backsliding. In Ungheria il partito Fidesz di Viktor Orbán ha vinto le elezioni del 2010, ottenendo una maggioranza tale da approvare una nuova Costituzione e ulteriori emendamenti che gli hanno permesso di intaccare lo stato di diritto. In Polonia, il partito Diritto e Giustizia (PiS), guidato dal Presidente Jarosław Kaczyński, ha vinto le elezioni del 2015 e, pur non disponendo di una maggioranza comparabile a quella di Fidesz, ha implementato diverse riforme che hanno eroso il rule of law. Una svolta inaspettata è avvenuta nelle elezioni parlamentari tenutesi nell'ottobre del 2023 in Polonia. Il PiS, pur essendo il partito che ha ottenuto più voti, ha perso contro la coalizione formata da tutti i partiti di opposizione che hanno promesso di ripristinare la democrazia e lo stato di diritto. Resta da vedere se questo segnerà una reale inversione del processo di backsliding nel paese.

## METODOLOGIA

La domanda a cui questa ricerca vuole rispondere è: “quali sono state le similitudini e le differenze nei i processi di democratizzazione e democratic backsliding in Ungheria e Polonia?”. Nella tesi si è voluto tenere conto anche della dominazione sovietica per verificare come abbia potuto influenzare le dinamiche che hanno avuto luogo dopo il 1989. Oltre alla domanda di ricerca, un obiettivo fondamentale dell’analisi è stato capire e descrivere quali siano stati i motivi alla base dei processi di democratic backsliding a cui è dedicata una parte consistente all’interno della dissertazione. Per fare tutto ciò, ho deciso di effettuare un’analisi comparata di tipo qualitativo tra Ungheria e Polonia utilizzando l’approccio della massima similarità. Ho deciso di adottare questo metodo poiché mi avrebbe permesso di analizzare fenomeni complessi come la transizione politica e il backsliding democratico, che spesso richiedono una comprensione più sfumata delle interazioni tra attori politici, istituzioni e contesti storici. Inoltre, l’uso dell’approccio della massima similarità aiuta a isolare i fattori che sono unici per ciascun paese e che potrebbero spiegare perché, nonostante un simile punto di partenza post-comunista, i percorsi siano differenti. Il metodo utilizzato è stato quello storico, al fine di identificare i meccanismi causali che hanno causato i processi. Alla base della ricerca ci sono fonti secondarie, quali manuali e articoli.

Dal punto di vista geografico la ricerca si concentra al territorio dei due Stati, mentre dal punto di vista temporale si occupa del periodo dal 1945 in poi, con particolare attenzione agli avvenimenti degli ultimi 15 anni.

Prima di proseguire ritengo utile effettuare dei chiarimenti riguardo ai concetti fondamentali di questa ricerca. Per democratizzazione si intende il passaggio di trasformazione da un regime non democratico a uno democratico (Hague e Harrop, 2011). Questo processo è caratterizzato da due momenti: la transizione democratica e il consolidamento democratico. La transizione è l’intervallo tra un regime e un altro, ossia dallo scioglimento del regime autoritario fino all’instaurazione di un nuovo regime. Di conseguenza, questa termina quando si raggiunge un accordo sulle procedure per eleggere il governo, quando si tengono elezioni popolari liberi per eleggere i governanti, quando il governo ha il potere di adottare politiche pubbliche e quando il potere esecutivo, legislativo e giudiziario sono indipendenti da altri organi statali (Almagisti e Graziano, 2024). Il consolidamento invece avviene quando la democrazia diventa “*the only game in*

*town*”, cioè quando attori governativi e non accettano di risolvere conflitti attraverso regole e procedure provenienti dal nuovo processo democratico (Almagisti e Graziano, 2024). Il *democratic backsliding* invece si riferisce all'indebolimento o all'eliminazione, guidata dallo Stato, di una qualsiasi istituzione politica che sostiene una democrazia esistente (Bermeo, 2016). Questo processo è caratterizzato da uno smantellamento graduale delle istituzioni democratiche e la loro progressiva colonizzazione da parte di esecutivi democraticamente eletti. Soprattutto in Europa, e in Polonia e Ungheria, è caratteristico il cosiddetto "executive aggrandizement", cioè la crescita di potere dell'esecutivo attraverso la soppressione sistematica dei pesi e contrappesi che dovrebbero garantire l'equilibrio democratico. Questo processo è in stretto rapporto con il populismo illiberale, xenofobo e socialmente conservatore (Almagisti e Graziano, 2024).

La ricerca è stata divisa in 3 capitoli. Il primo si concentra sulla dominazione sovietica in Ungheria e Polonia. Verrà analizzato il modo in cui il partito comunista ha ottenuto il potere, le politiche staliniane e ai cambiamenti di regime in seguito alla morte di Stalin. Verrà, poi, data particolare attenzione agli eventi storici e agli attori significativi che contribuirono al crollo del regime comunista, ponendo le basi per le negoziazioni che porteranno alla transizione democratica. Nel secondo capitolo, verrà esaminato il processo di democratizzazione. Questo è stato suddiviso per ogni Stato nei 2 momenti di cui si è discusso precedentemente, ossia in transizione e consolidamento. Per il primo si terrà conto di molteplici variabili: le modalità e gli esiti delle negoziazioni tra i partiti comunisti e gli attori dell'opposizione, la Costituzione adottata, il regime instaurato, la trasformazione economica e il ruolo dell'URSS. Per il secondo si esaminerà: le relazioni internazionali con l'Occidente, con particolare attenzione agli effetti dell'adesione a NATO e UE, il sistema partitico e le riforme economiche. L'ultimo capitolo si occuperà del *democratic backsliding* e analizzerà: la nascita e l'evoluzione ideologica dei partiti Fidesz e Diritto e giustizia (PiS), le riforme costituzionali e istituzionali adottate per minare lo stato di diritto, i sistemi elettorali e le riforme dei media, unite alle restrizioni di altri diritti civili. In seguito, verranno approfonditi i vari motivi alla base del *democratic backsliding* nei due Stati, tenendo conto sia di cause endogene, ossia il percepito fallimento delle negoziazioni e dell'ideologia liberaldemocratica, che cause esogene, in particolare il ruolo dell'UE e shock economici e sociali (crisi del 2008 e crisi migratoria del 2015) che hanno scosso le popolazioni di Ungheria e Polonia. Infine, si analizzerà

nello specifico il caso della Polonia: verranno spiegati i motivi alla base della sconfitta del PiS e, quindi, a una possibile inversione al regresso democratico in questo Paese. Alla fine di ogni capitolo verrà presentata un'analisi comparativa riassuntiva degli elementi analizzati.

**CAPITOLO I - Confronto del dominio comunista e dei movimenti o eventi storici significativi per la democratizzazione**

## 1.1. Ungheria

Nel novembre del 1945, dopo la liberazione dell'Ungheria dall'occupazione nazista da parte dell'Armata Rossa, si tennero le prime elezioni libere, vinte largamente dal Partito dei Piccoli Proprietari (FKgP). Tuttavia, il Partito Comunista Ungherese (MKP) creò l'AVH: una polizia politica fondata sul modello KGB, utilizzata per eliminare gli avversari politici, riuscendo a ottenere il controllo del paese nel 1947. L'anno successivo i comunisti e i socialdemocratici fusero i propri partiti nel Partito Ungherese dei Lavoratori (MDP) sotto la guida del Segretario Mátyás Rákosi. Successivamente, nel 1949 approvarono una costituzione di stampo sovietico che portò alla nascita Repubblica Popolare d'Ungheria (Burant et al., 1990).

Una volta salito al potere Rákosi perseguì una agenda politica basata sul modello staliniano: riorganizzò l'economia attraverso la nazionalizzazione di molteplici settori, la pianificazione centralizzata e la collettivizzazione delle terre e mise in atto delle purghe contro potenziali avversari politici e presunti traditori infiltrati nel partito. L'unico oppositore rimasto, ossia la Chiesa, venne messo a tacere attraverso l'espropriazione delle sue proprietà, l'arresto dei dissidenti e la nazionalizzazione delle scuole cristiane (Burant et al., 1990).

Dopo la morte di Stalin nel 1953, Rákosi venne convocato a Mosca e rimproverato dai leader sovietici per il fallimento delle politiche agricole e per la crisi economica in cui versava il paese. Fu sostituito da Imre Nagy, che avviò una stagione riformista, ma fu criticato da esponenti del suo stesso partito per l'inefficacia delle sue politiche e costretto a dimettersi nel 1955. In seguito, Rákosi tornò brevemente al potere fino a quando, nel 1956, Nikita Chruščëv denunciò le politiche di Stalin, costringendo Rákosi a dimettersi riuscendo, però, a nominare il suo alleato Ernő Gerő come successore ((Burant et al., 1990). Nonostante ciò, il 23 ottobre del 1956 migliaia di studenti scesero in piazza per protestare pacificamente a causa delle condizioni di vita e della mancanza di libertà politica. La manifestazione degenerò in un'insurrezione armata quando le forze di sicurezza reagirono violentemente. La rivolta riuscì a ottenere un sostanziale controllo su Budapest e altre città e Imre Nagy venne nominato Primo Ministro. Egli tentò di avviare un processo di destalinizzazione promuovendo la liberalizzazione, la neutralità dell'Ungheria e l'uscita dal Patto di Varsavia. Inoltre, il Partito Ungherese dei Lavoratori venne riorganizzato nel Partito Socialista Operaio Ungherese (MSZMP) e János Kádár

ne divenne il Segretario sostituendo Ernő Gerő. Tuttavia, i fatti ungheresi vennero interpretati come una controrivoluzione dai dirigenti sovietici. Per questo, il 4 novembre, l'Armata Rossa intervenne pesantemente per soffocare la rivolta: migliaia di persone vennero uccise e i leader della rivolta vennero arrestati, incluso Nagy stesso che fu successivamente giustiziato nel 1958. Pur non avendo raggiunto gli obiettivi sperati la rivoluzione lasciò dei segni profondi che condizionarono la storia ungherese nei decenni successivi. Innanzitutto, i comunisti ungheresi compresero l'importanza di rispettare il loro popolo. Per di più il Cremlino riconobbe che le condizioni materiali e politiche che erano accettabili per la popolazione sovietica non potevano essere imposte all'Ungheria (Suppan et al., 2015) Infine, la rivoluzione del 1956 costituirà la base su cui sarà costruita la pacifica transizione democratica dell'Ungheria a cavallo tra gli anni '80 e '90.

In seguito alla rivoluzione János Kádár si insediò al potere e vi restò fino al 1988, garantendo una relativa stabilità. Avviò una stagione di riforme, distanziandosi dalle politiche staliniane: venne così superata la rigida economia centralmente pianificata e vennero introdotti diversi elementi di libero mercato nell'economia socialista. Questo nuovo sistema venne chiamato "Socialismo di Goulash". Un altro elemento innovativo fu l'attenuazione della censura e della repressione politica rispetto agli anni precedenti. In ogni caso, però, l'Ungheria di Kádár dimostrò un completo allineamento a Mosca per quanto riguarda la politica estera.

Di particolare rilevanza fu il "Nuovo Meccanismo Economico" (NME): un pacchetto di riforme approvato nel 1966 che favorì la liberalizzazione e la decentralizzazione dell'economia e permise lo sviluppo di relazioni con il mondo occidentale. Il NME inizialmente favorì il miglioramento delle condizioni di vita, della produttività e, in generale, del sistema economico dello Stato. Ciononostante, ebbe solo parzialmente successo: le regolamentazioni governative persistettero in diversi settori e il Comecon e l'Unione Sovietica, mantennero la propria funzione fondamentale nella formulazione di orientamenti di politica economica, tanto da sospendere l'attuazione del NME tra il 1973 e il 1978 poiché non approvavano i progetti di riforma. (Burant et al., 1990). Gli anni '80 furono caratterizzati da una maggiore apertura dell'economia ungherese nell'arena internazionale e relazioni sempre più strette con l'Occidente nel campo della modernizzazione economica. Nel complesso, nonostante i traguardi raggiunti dal NME, non si ottennero i risultati sperati. Gli sforzi volti ad adeguare l'economia ungherese al

mercato mondiale furono ostacolati dagli effetti negativi della crisi energetica degli anni '70 e dalla sospensione del Nuovo Meccanismo Economico (NEM) nello stesso decennio. Questo processo fu ulteriormente aggravato dalla cattiva allocazione dei fondi e dalla riluttanza ad abbandonare progetti costosi, provocando il peggioramento dell'economia del paese, l'accumulo di un notevole debito pubblico, anche a causa dell'eccessivo indebitamento con i paesi occidentali, e la crescita dell'inflazione.<sup>2</sup>

A fronte di ciò, Károly Grósz venne nominato primo ministro nel 1987 e presentò un rigido programma di austerità per risollevare il paese. Nonostante alcuni piccoli cambiamenti nella leadership e nel governo, queste misure impopolari e la crisi economica del paese portarono al crollo del prestigio di János Kádár, che fino ad allora era stato il leader comunista più popolare del blocco sovietico. Alla fine degli anni '80 la maggioranza della popolazione ungherese non riponeva più la propria fiducia nel governo comunista e voleva un cambiamento radicale del sistema politico ed economico nazionale (Suppan et al., 2015). I primi eventi significativi accaddero nel 1988: a giugno Kádár venne sostituito da Grósz come segretario del Partito Socialista Operaio Ungherese dopo 32 anni, segnando la fine del suo regime; a novembre Miklós Németh, giovane economista, divenne Primo Ministro, al posto dello stesso Grósz. Nel frattempo i movimenti di opposizione, fondati principalmente da intellettuali, presenti sin dagli anni '70 ma inizialmente marginali nello scenario politico, continuavano a crescere in rilevanza e popolarità tanto da diventare le basi sulle quali saranno fondati i futuri partiti politici. L'opposizione, ma anche le correnti più riformiste del MSZMP ebbero il merito di riabilitare la Rivoluzione del 1956 agli occhi della popolazione: questa non fu considerata una controrivoluzione, come sempre dichiarato dal MSZMP e da Kádár, bensì una sollevazione popolare democratica. Ciò mise per la prima volta apertamente in discussione la legittimità del governo comunista (Suppan et al., 2015). A prova di ciò, il 15 marzo 1989, in occasione dell'anniversario della rivoluzione del 1848, più di 100.000 persone si radunarono a Budapest per reclamare diritti politici. In seguito, le opposizioni riuscirono persino ad ottenere il permesso di organizzare la ri-sepolitura di Imre Nagy, Primo Ministro del governo provvisorio instauratosi durante la rivoluzione del 1956. Fu un successo: il 16 giugno del 1989, in Piazza degli Eroi a Budapest si riunirono più di 200.000 persone per attendere alle celebrazioni del funerale. Un altro tema su cui fecero

---

<sup>2</sup>cfr: <https://www.britannica.com/place/Hungary/The-Kadar-regime>

leva opposizioni fu le condizioni di vita delle minoranze etniche ungheresi nei paesi confinanti, in particolare in Romania in cui il dittatore Nicolae Ceaușescu promuoveva brutali politiche anti ungheresi. Questo problema, nonostante fosse sempre stato un tema centrale per i governi ungheresi sin dalla fine della Prima Guerra Mondiale, non venne affrontato durante la dominazione comunista per evitare di creare tensioni con i governi alleati del blocco orientale. Tuttavia, alla fine degli anni '80, a causa delle proteste interne e internazionali e l'ascensione dei diritti umani sul panorama mondiale, l'Ungheria non poté continuare ad ignorare la situazione: garantì asilo a rifugiati provenienti dalla Transilvania e si rivolse a organizzazioni internazionali per tutelare le minoranze etniche ungheresi all'estero<sup>3</sup>. Di fronte a tutto ciò il governo si trovò costretto a rispondere. Per questo tra giugno e settembre del 1989, si tennero gli Accordi della Tavola Rotonda a cui parteciparono sia il MSZMP che i partiti di opposizione al fine di costituire le basi legali per la transizione a istituzioni democratiche.

Nel complesso, i movimenti di opposizione svolsero un ruolo cruciale nella transizione democratica dell'Ungheria, riuscendo con successo a mobilitare la popolazione e a mettere sotto pressione il governo comunista: senza il loro operato la ri-sepolitura di Nagy e gli Accordi della Tavola Rotonda non sarebbero stati possibili (Suppan et al.. 2015).

## **1.2. Polonia**

Al termine della Seconda Guerra Mondiale la Polonia fu liberata dall'occupazione tedesca dall'Armata Rossa e cadde rapidamente sotto l'influenza sovietica.

Nel 1945, fu creato il Governo di Unità Nazionale Provvisorio, formalmente riconosciuto dagli Alleati, ma dominato dal Partito dei Lavoratori Polacchi (PPR) e sostenuto da Mosca. Bolesław Bierut, un comunista fedele a Stalin, giocò un ruolo chiave in questa transizione. Il periodo immediatamente successivo alla guerra fu caratterizzato da una brutale repressione delle forze di opposizione, in particolare dell'Armia Krajowa (Esercito Nazionale), il principale movimento di resistenza all'occupazione nazista, che non accettava i comunisti e adottò tattiche di guerriglia contro il nuovo regime. Nel gennaio 1947, si tennero le elezioni parlamentari, che furono significativamente influenzate per assicurare la vittoria del Blocco Democratico, una coalizione controllata dai comunisti e sostenuta dall'Unione Sovietica. Successivamente, dalla fusione del Partito dei

---

<sup>3</sup> cfr: <https://www.britannica.com/place/Hungary/Political-reforms>

Lavoratori Polacchi con il Partito Socialista Polacco, nacque il Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR), consolidando ulteriormente il controllo comunista. Nel 1952 venne adottata la nuova Costituzione della Repubblica Popolare di Polonia, sancendo ufficialmente e definitivamente la struttura di uno stato socialista sotto il controllo esclusivo del PZPR. La costituzione affermava il ruolo egemone del partito nella vita politica, economica e sociale del paese.

Tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 vennero implementate le politiche staliniane imposte a tutti paesi facenti parte del blocco orientale in Europa Orientale: subordinazione all'Unione Sovietica, nazionalizzazione e pianificazione dell'economia, collettivizzazione delle terre. Furono particolarmente delicate le relazioni con la Chiesa di Roma: il governo comunista evitò l'intervento diretto, cercando piuttosto di fomentare il sentimento anticlericale nella società. Il clero cattolico polacco denunciò la situazione e nel 1949 il Vaticano scomunicò i cattolici appartenenti al PZPR. Il regime comunista rispose prendendo il controllo delle istituzioni ecclesiastiche e iniziò un'operazione di propaganda contro di esse e contro i loro funzionari. (Curtis et al., 1994).

La morte di Stalin nel 1953, unita al discorso di Chruščëv e la morte di Beirut nel 1956 suscitarono richieste di riforme sistemiche da parte della popolazione e conflitti all'interno del PZPR. Il 28 giugno 1956 a Poznań, migliaia di lavoratori scioperarono, chiedendo migliori condizioni di lavoro e riforme politiche. Le manifestazioni, inizialmente pacifiche, degenerarono rapidamente: le truppe dell'esercito intervennero e sedarono violentemente le rivolte. A questo punto, il PZPR scelse Gomułka come Primo Segretario del partito nell'ottobre 1956, nonostante le minacce sovietiche di invasione nel caso in cui fosse stato scelto un moderato come quest'ultimo. Tuttavia, dopo che Chruščëv fu assicurato che il comunismo polacco non sarebbe stato fundamentalmente cambiato, ritirò la minaccia di intervento militare. Gomułka promise di seguire un'agenda politica comunista che, però, rispettasse le tradizioni e le preferenze nazionali, il che portò molti polacchi a vedere l'evento dell'Ottobre del 1956 come un segnale che la fine della dittatura comunista potesse essere vicina (Curtis et al., 1994).

Seppur Gomułka abbia assicurato maggiore libertà rispetto alle rigide linee sovietiche, il regime continuò a mantenere un controllo centrale sulla vita politica e sociale, e le riforme economiche si rivelarono limitate e insufficienti. Alla fine degli anni '60 il dissenso contro Gomułka si acuì. Nel '68 scoppiarono delle rivolte studentesche in protesta alla

censura imposta dal regime. Come nel 1956, queste rivolte sono state represses violentemente. Due anni più tardi ebbero luogo altri scioperi operai, per l'aumento dei prezzi dei beni di consumo. Anche in questo caso l'esercito intervenne con la forza per soffocare le sollevazioni popolari. Nonostante ciò, questi eventi convinsero i leader comunisti a promuovere un cambiamento al vertice PZPR, nominando Edward Gierek primo segretario del partito. (Curtis et al., 1994)

Negli anni '70 Gierek tentò di rafforzare l'economia e migliorare le condizioni di vita attraverso prestiti e investimenti esteri, introducendo un certo grado di liberalizzazione. Inizialmente queste riforme ebbero successo, ma la crisi energetica, la corruzione e la cattiva gestione da parte dell'élite comunista provocarono, entro metà degli anni '70, la produzione di un disavanzo eccessivo, la crescita del debito pubblico e una conseguente grave crisi economica, causando un malcontento diffuso nella popolazione. Nel frattempo sulla scia degli accordi di Helsinki del 1975 nacquero diversi movimenti intellettuali che richiedevano una maggiore libertà e diritti civili e che difendevano i lavoratori. Inoltre, in questo decennio la Chiesa Cattolica riuscì a ottenere un ruolo egemone come autorità morale che venne ulteriormente consolidato dall'elezione del cardinale polacco Karol Józef Wojtyła a Papa, divenuto Papa Giovanni Paolo II. Questi eventi furono fondamentali per la futura transizione democratica della Polonia poiché, come riportato dall'Encyclopædia Britannica, "La coalizione di lavoratori e intellettuali, operante in gran parte sotto la protezione della Chiesa, stava di fatto costruendo una società civile."<sup>4</sup>

Nel 1980 il governo promosse un nuovo aumento del prezzo dei beni scatenando nuove ondate di scioperi che culminarono nei cantieri navali di Danzica, in cui gli operai erano guidati da un carismatico elettricista Lech Wałęsa. Oltre alle richieste riguardanti migliori condizioni di lavoro e più diritti civili, gli operai domandavano la possibilità di creare un sindacato indipendente dal partito comunista. Ciò venne concesso il 31 agosto in seguito ad un accordo con il governo portando alla nascita di Solidarność, la prima organizzazione indipendente all'interno del Comecon. Questa organizzazione riscosse sin da subito molto successo e divenne il punto di riferimento per tutti coloro che si opponevano al comunismo. Il movimento, estremamente eterogeneo, sviluppò divisioni interne dovute a differenze di personalità e politiche. L'ala moderata guidata da Wałęsa poneva l'accento

---

<sup>4</sup> cfr: <https://www.britannica.com/place/Poland/Communist-Poland>

su obiettivi non politici, partendo dal presupposto che Mosca non avrebbe mai permesso alla Polonia di essere governata da un gruppo non approvato dal Patto di Varsavia. Wałęsa cercava la cooperazione con il PZPR (Partito Operaio Unificato Polacco) per spingere il regime verso riforme e evitare uno scontro aperto con l'Unione Sovietica. Al contrario, l'ala militante di Solidarność voleva destabilizzare il regime e ottenere cambiamenti drastici attraverso scioperi spontanei e manifestazioni (Curtis et al., 1994).

Nel 1981, il generale Wojciech Jaruzelski, Comandante in capo delle Forze Armate polacche, venne nominato Primo Segretario del Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR) e Primo Ministro. Poco dopo, dichiarò la legge marziale, che rimase in vigore fino al 1983. Durante questo periodo, Solidarność fu dichiarata illegale e i suoi leader, tra cui Lech Wałęsa, furono arrestati, sebbene l'organizzazione continuasse a operare clandestinamente, sostenendo la sua opposizione al regime comunista. Jaruzelski impose pesanti restrizioni alle libertà civili, chiuse le università e imprigionò migliaia di attivisti del sindacato. Nei mesi successivi, il governo smantellò gran parte delle conquiste di Solidarność e alla fine ne decretò lo scioglimento. Nonostante la revoca della legge marziale nel luglio del 1983, Jaruzelski e i suoi generali mantennero il controllo delle posizioni di potere all'interno del partito e del governo (Curtis et al., 1994).

Con la salita al potere di Gorbačëv nel 1985 e i suoi progetti di riforma, anche in Polonia furono costretti a seguire il suo esempio. Entro il 1988 la maggior parte dei prigionieri politici venne rilasciata, i gruppi di opposizione non ufficiali proliferarono e Solidarność, ancora formalmente illegale, operava in modo abbastanza aperto. Nel frattempo, la crisi economica e l'inflazione fuori controllo avevano peggiorato le condizioni di vita in Polonia, alimentando l'insoddisfazione popolare. All'inizio del 1988 scioperi furono indetti nuovamente a Danzica e in altre città e una nuova generazione di lavoratori alienati chiese la rappresentanza di Solidarność e di Wałęsa. Di fronte a questa situazione, nel febbraio del 1989 Jaruzelski fece il passo cruciale di avviare gli Accordi della Tavola Rotonda con Solidarność e altri gruppi di opposizione. (Curtis et al., 1994).

### **1.3. Confronto del dominio sovietico**

Il dominio sovietico in Ungheria e Polonia, pur condividendo molte caratteristiche comuni legate alla natura repressiva e centralizzata dei regimi comunisti, mostra notevoli

differenze nei modi in cui i due Stati hanno risposto a questa influenza e nei percorsi che hanno intrapreso verso la transizione democratica.

In entrambi i Paesi, la Seconda Guerra Mondiale segnò l'inizio dell'egemonia sovietica. In Ungheria, il Partito Comunista Ungherese, sostenuto dall'Armata Rossa, prese il controllo del Paese già nel 1947 attraverso l'uso della repressione politica e la manipolazione elettorale. Il regime di Mátyás Rákosi si caratterizzò per la rigida applicazione del modello staliniano. Allo stesso modo, in Polonia, il Partito dei Lavoratori Polacchi consolidò il potere attraverso una brutale repressione dell'opposizione, in particolare contro l'Armia Krajowa, il principale movimento di resistenza all'occupazione nazista. Come in Ungheria, la Polonia subì una rapida sovietizzazione, ma le relazioni con la Chiesa Cattolica rimasero tese, poiché quest'ultima rappresentava una forte resistenza morale e sociale al regime comunista.

Una differenza cruciale tra i due Paesi riguarda le modalità di resistenza al dominio sovietico. In Ungheria, la Rivoluzione del 1956 fu un evento di grande importanza: una rivolta armata in cui migliaia di cittadini si ribellarono al regime comunista, chiedendo riforme politiche e libertà. Nonostante il breve successo iniziale, l'insurrezione fu brutalmente soppressa dall'Armata Rossa. In Polonia, le rivolte furono più frammentarie ma altrettanto significative. Nel 1956, a Poznań, ci furono grandi scioperi operai contro le dure condizioni di lavoro e la repressione del regime, ma la risposta sovietica fu meno violenta rispetto all'Ungheria, poiché il Partito Comunista Polacco, guidato da Władysław Gomułka, riuscì a negoziare un compromesso con Mosca, evitando l'intervento militare diretto.

Un altro elemento distintivo è il ruolo della società civile. In Polonia, la Chiesa Cattolica, guidata dal futuro Papa Giovanni Paolo II, fu un importante pilastro dell'opposizione morale al regime comunista. Questo supporto religioso, combinato con la nascita del sindacato Solidarność nel 1980, guidato da Lech Wałęsa, fornì alla popolazione polacca un'organizzazione strutturata attraverso cui resistere al governo comunista. Solidarność fu fondamentale nel mobilitare milioni di persone e, sebbene il movimento fosse temporaneamente soffocato dalla legge marziale del 1981, il suo impatto rimase decisivo, culminando con gli Accordi della Tavola Rotonda del 1989. In Ungheria, dopo la repressione del 1956, la società civile fu schiacciata, e il "Socialismo di Goulash" introdotto da János Kádár negli anni '60 portò a una stabilità relativa, fino alla fine degli

anni '80 in cui la crisi economica e l'azione delle opposizioni misero in discussione il regime comunista, portando agli Accordi della Tavola Rotonda.

In sintesi, la rivolta armata ungherese del 1956 rappresentò un momento drammatico di rottura, seguito da decenni di stabilità sotto Kádár, mentre la resistenza polacca si manifestò gradualmente e culminò in una transizione pacifica grazie al ruolo di Solidarność e della Chiesa.

## **CAPITOLO II - Confronto del processo di transizione democratica e consolidamento della democrazia**

### **2. L'Ungheria**

#### **2.1 La transizione dell'Ungheria**

La Costituzione comunista venne revisionata dettagliatamente, istituendo una Repubblica Parlamentare, e le modifiche vennero approvate sia dai partiti che dall'Assemblea Nazionale. Si compì una vera e propria rottura con il sistema comunista del passato poiché vennero inseriti in Costituzione i principi fondamentali delle democrazie liberali: venne

sancito il pluralismo partitico, furono introdotti lo stato di diritto e la separazione dei poteri e furono garantiti una serie di libertà e diritti. La nuova Costituzione, però, presentava diverse imperfezioni. Era basata su un fragile compromesso e, per questo, risultava instabile. La riforma costituzionale fu preparata in breve tempo tra il 1989 e il 1990, il che portò a un testo che presentava alcune lacune e contraddizioni. La nuova Corte Costituzionale, istituita nel 1990, non poteva fare affidamento sulle tradizioni costituzionali nazionali, motivo per cui adottò spesso soluzioni provenienti dall'Europa occidentale, in particolare dalla Germania. Nel complesso, questa Costituzione non riuscì a simboleggiare pienamente la transizione democratica e mancava di legittimità politica (Lorenz e Bos, 2022). Ciononostante, è stata definita da diversi costituzionalisti come appropriata per uno stato di diritto democratico, poiché soddisfa tutti i principali requisiti imposti dagli standard europei (Pogány, 2013). La Costituzione fu promulgata il 23 ottobre 1989 e ulteriori emendamenti vennero adottati nel 1990.

Una delle principali carenze degli Accordi della Tavola Rotonda fu l'assenza di negoziati sulla trasformazione del sistema economico: la mancanza di regolamentazioni in questo settore portò alla cosiddetta privatizzazione spontanea. In molti casi, i funzionari di partito, essendo i più informati e utilizzando le loro posizioni privilegiate, furono in grado di acquisire imprese e beni, arricchendosi considerevolmente. (Suppan et al., 2015)

I nuovi partiti che parteciparono alle negoziazioni furono molteplici. I più importanti furono il Forum Democratico Ungherese (MDF), l'Alleanza dei Giovani Democratici (Fidesz) e l'Alleanza dei Liberi Democratici (SzDSz), ma vi presero parte anche i partiti fondati sulla base di quelli distrutti dai comunisti negli anni '40 come il Partito dei Piccoli Proprietari. Per quanto riguarda il Partito Socialista Operaio Ungherese, in seguito al cambio di regime si riorganizzò nel Partito Socialista Ungherese (MSZP) distanziandosi dalla tradizionale ideologia marxista-leninista, anche se la sua componente più conservatrice abbandonò il partito per creare il Partito Operaio Ungherese, mantenendo posizioni più ortodosse.

In aggiunta, è opportuno ricordare che come in ogni paese satellite sovietico dell'Europa centrale, i cambiamenti in Ungheria furono resi possibili dalle nuove circostanze a Mosca. Gorbaciov cercava alleati e voleva attuare i propri programmi di riforma, ma, in ogni caso, il suo obiettivo non era creare società liberali e capitaliste. (A. Suppan et al., 2015)

Per concludere, nell'ottobre del 1989 venne approvata una nuova legge elettorale che introdusse un sistema monocamerale rappresentativo. Alcuni insistevano sull'uso delle liste di partito per compensare la mancanza di candidati noti a livello nazionale. Altri preferivano le circoscrizioni locali, ritenendo che i loro candidati fossero percepiti più positivamente rispetto ai partiti stessi. Tuttavia, tutti concordavano sul fatto che i piccoli partiti dovessero essere esclusi dal parlamento per garantire una governance stabile (Scheppelle, 2022). Il risultato finale fu una legge elettorale priva di qualsiasi meccanismo per garantire che la distribuzione dei seggi parlamentari corrispondesse alla distribuzione dei voti dei partiti. Gli elettori avrebbero espresso due voti: uno per un rappresentante del collegio elettorale e l'altro per una lista di partito. I partiti dovevano raggiungere una soglia del 4% per entrare in parlamento. La legge creò un sistema estremamente complesso e altrettanto sproporzionato. Infatti, nel 1990 con le prime elezioni in Ungheria sotto questa nuova legge, nonostante si fossero presentati 28 partiti, solo sei superarono la soglia di sbarramento. Il partito con il maggior numero di voti, il Forum Democratico Ungherese (centro-destra), ottenne il 25% dei voti ma ricevette ben il 43% dei seggi. Il secondo partito per numero di voti, l'Alleanza dei Liberi Democratici (centro-sinistra), ottenne il 21% dei voti ma solo il 24% dei seggi. Il sistema favoriva il partito di maggioranza relativa a causa del predominio dei seggi assegnati con il sistema maggioritario, che non erano bilanciati da adeguamenti nel conteggio delle liste di partito, dove il vantaggio dei partiti dominanti era ampliato dal complicato metodo di calcolo delle quote dei seggi assegnati alle liste di partito (Scheppelle, 2022). In seguito alle elezioni si formò un governo di centrodestra, guidato dal MDF, in coalizione con il Partito dei Piccoli Proprietari Indipendenti e il Partito Popolare Cristiano Democratico. Il primo ministro József Antall, leader del MDF, restò al capo del governo fino alla sua morte nel 1993. Il primo presidente ungherese post-comunista, scelto tramite accordo tra i partiti parlamentari, fu Árpád Göncz, un dissidente dell'era comunista che ora era membro dell'opposizione dell'Alleanza dei Democratici Liberi. La nuova Corte Costituzionale ungherese, che iniziò a operare nel gennaio 1990, venne presieduta da László Sólyom, un ex professore di diritto.

### **2.1.2. Il consolidamento democratico tra integrazione nel sistema occidentale, bipolarismo e sfide economiche**

In seguito alle negoziazioni, tra il 1990 e il 2010 la democrazia ungherese conobbe un continuativo consolidamento: per la prima volta nella sua storia il sistema di pesi e contrappesi e la democrazia multipartitica sembravano credibili e robusti. La Corte Costituzionale divenne un attore centrale nella vita politica statale, favorendo la costituzionalizzazione del sistema politico. I poteri dell'esecutivo erano limitati dalle esigenze dei governi di coalizione, dagli interventi della Corte o del Presidente della Repubblica e dai vincoli normativi provenienti dalle nuove posizioni diplomatiche assunte dall'Ungheria (Pogány, 2013). Per quanto riguarda quest'ultimo punto, aderì alla NATO nel 1999, dopo aver dimostrato di soddisfare i requisiti per parteciparvi e di condividere i valori di democrazia e di sicurezza nella regione euro atlantica. Per di più, attraverso il programma PHARE<sup>5</sup> avviato nel 1989, la Comunità Europea sostenne la ristrutturazione economica e la transizione democratica dei paesi dell'Europa centrale e orientale. L'Ungheria presentò la propria candidatura per l'adesione alla CE nel 1994, avviando i negoziati formali nel 1998. Il 1° maggio 2004, dopo un lungo processo di preparazione e adeguamento l'Ungheria è diventata ufficialmente membro della Comunità Europea. Uno dei pre-requisiti da soddisfare fu la ratifica della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che avvenne il 5 novembre 1992. Ciò ha significato, da un lato, l'integrazione del sistema di protezione giuridica nazionale con un meccanismo internazionale, dall'altro l'adesione alla CEDU ha supportato l'ordine giuridico nazionale, fungendo da standard per la revisione delle norme costituzionali e come ausilio nell'interpretazione di qualsiasi norma giuridica nazionale. Numerose leggi e ordinanze sono state istituite o modificate per conformarsi all'UE in modo tale da rendere possibile l'adesione (Lorenz e Bos, 2022). Inoltre, l'Ungheria stipulò vari trattati e convenzioni sui diritti umani, accettando i valori liberali occidentali: non aderì solo alla CEDU, ma anche alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie nel marzo 1998 e alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali nel febbraio 1998 (Pogány, 2013). Si può affermare che in questo periodo queste organizzazioni internazionali abbiano giocato un ruolo fondamentale nel processo di democratizzazione, costringendo l'Ungheria a implementare significative riforme politiche ed economiche per allinearsi agli standard previsti affinché l'adesione fosse possibile.

---

<sup>5</sup>ossia: Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy. Inizialmente focalizzato su Polonia e Ungheria, il programma è stato esteso a tutti i paesi della regione nel 1990

Il nuovo sistema politico ungherese fu caratterizzato da un sistema partitico bipolare in cui centro-destra e centro-sinistra si alternavano ad ogni elezione: la coalizione di guidata dal Forum Democratico, che vinse le elezioni nel 1990, fu sconfitta nel 1994 dalla coalizione socialista-liberale. Nel 1998, una nuova coalizione di centro-destra guidata da Fidesz e dal leader di partito Viktor Orbán prese il potere, ma nel 2002 perse nuovamente contro la coalizione Socialista-Liberale. Solo nel 2006 un governo uscente fu confermato con la vittoria del centrosinistra. Nonostante il fatto che alle negoziazioni della Tavola Rotonda l'opinione condivisa fosse che la revisione costituzionale avrebbe dovuto stabilire una Costituzione transitoria, negli anni seguenti non ne venne approvata una nuova. Vennero effettuati diversi tentativi, ma fallirono perché i partiti non furono in grado di raggiungere un compromesso, essendo necessaria una maggioranza di due terzi in parlamento per adottare una nuova Costituzione. Tra il 1994 e il 1998, la coalizione di socialista-liberale disponeva di tale maggioranza e cercò di coinvolgere i partiti di opposizione in un processo di riforma costituzionale, ma l'iniziativa fallì a causa di conflitti interni alla coalizione. (Lorenz e Bos, 2022).

Questo sistema politico bipolare risultava stabile in quanto ogni elezione parlamentare si svolge, come previsto, dopo 4 anni. Tuttavia, questa stabilità fu accompagnata da una crescente polarizzazione, che durante i negoziati per l'adesione all'UE fu parzialmente nascosta dalla pressione di dover soddisfare i criteri richiesti. Una volta raggiunta l'adesione i conflitti riemersero e si intensificarono sempre di più. Il primo problema era la politicizzazione della burocrazia ministeriale. Dopo ogni cambio di governo, la sostituzione del personale, motivata da considerazioni politiche di partito, si estendeva a ranghi sempre più bassi. In questo modo, i partiti al governo cercavano di consolidare il loro controllo sulla formulazione e l'implementazione delle decisioni politiche. Allo stesso tempo, la polarizzazione si rifletteva anche in altre aree del sistema sociale, politicizzando istituti di ricerca, think tank, istituzioni culturali, giornali e stazioni radiotelevisive, rendendo sempre più difficile mantenere una posizione neutrale. Il secondo problema consisteva nel fatto che nei dibattiti politici entrambe le fazioni non si limitavano a contestare gli obiettivi e i programmi dei propri avversari, ma ne mettevano in dubbio la legittimità. Fidesz e i suoi alleati consideravano l'MSZP illegittimo perché, come partito successore dell'MSZMP, era direttamente legato al sistema comunista. Dall'altra parte, l'MSZP e i Liberali negavano la legittimità di Fidesz, ritenendolo

antidemocratico. In questo modo, l'avversario politico non era più visto come un concorrente legittimo nel contesto pluralistico, ma come un nemico totale. Un approccio del genere è difficilmente compatibile con i principi fondamentali dei sistemi democratici, che si basano su una competizione pluralistica fondata su un consenso democratico riguardo ai valori e alle procedure. (Lorenz e Bos, 2022)

In ogni caso, alcuni obiettivi fondamentali furono perseguiti sempre dalla forza di governo: la privatizzazione e la liberalizzazione del sistema economico. Vennero approvate diverse riforme che contribuirono inizialmente alla crescita economica del paese e all'aumento degli investimenti stranieri in Ungheria. Tuttavia, l'introduzione del libero mercato comportò la sostituzione della società comunista, relativamente egualitaria, con una società caratterizzata da maggiori disuguaglianze economiche, dove le classi più povere videro un peggioramento delle proprie condizioni di vita, creando malcontento nella popolazione: lo Stato post-comunista offrì opportunità principalmente ai giovani, agli istruiti e agli elementi più competitivi della società, trascurando in modo significativo le popolazioni rurali, la piccola borghesia e le classi più povere. (Larres, 2021). Inoltre, all'inizio del 2010 l'economia ungherese, anche a causa della crisi finanziaria del 2008, era diventata meno competitiva, con alti tassi di disoccupazione, massicci prestiti esteri e un sistema di welfare insostenibile. Il governo socialista liberale fu sostituito da un governo tecnico, che operava sotto un rigido programma di austerità imposto dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Demoralizzati e impopolari in vista delle elezioni del 2010, i Liberali non riuscirono nemmeno a presentare una lista di partito, mentre i Socialisti si prepararono alla sconfitta. I Socialisti non solo avevano portato il Paese alla bancarotta, ma furono coinvolti in uno scandalo quando una fuga di notizie rivelò che il leader del partito aveva mentito agli elettori sulle finanze del Paese durante la campagna elettorale del 2006 (Scheppelle, 2022).

## **2.2 Polonia**

### **2.2.1. Gli Accordi della Tavola Rotonda e la transizione democratica tra il 1989 e il 1997**

Le negoziazioni della Tavola Rotonda terminarono il 5 aprile 1989 e si conclusero con un accordo per organizzare elezioni per il Sejm (la camera bassa del parlamento) e per il Senato, che fu reintrodotta per la prima volta dopo la Seconda Guerra Mondiale. Secondo

l'accordo, le forze di opposizione potevano competere liberamente per tutti i seggi del Senato, ma all'interno del Sejm il 65% dei seggi fu assegnato ai candidati pro-regime, mentre solo il restante 35% dei seggi poteva essere liberamente conteso (S. Vassallo, 2016). L'accordo creò anche la figura di un presidente dell'esecutivo, eletto dai membri congiunti delle due camere. Dato il contesto e le garanzie, si prevedeva che il primo a occupare questa carica sarebbe stato scelto dal PZPR. Era inoltre previsto che il Primo Ministro provenisse dal campo comunista (Bernhard, 2021). Queste disposizioni riflettevano la convinzione del Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR) che tale controllo sarebbe stato sufficiente a mantenere il potere, senza rendersi conto che stava sottovalutando gravemente il supporto per Solidarność e il livello di malcontento popolare. Nelle elezioni, l'opposizione, principalmente rappresentata da Solidarność, conquistò tutti i seggi liberamente contesi del Sejm e la totalità dei seggi del Senato. Questo esito dimostrò l'errore di calcolo del PZPR: la leadership comunista aveva previsto che il sistema elettorale concordato avrebbe garantito il mantenimento del loro potere, ma la schiacciante vittoria di Solidarność mostrò che il PZPR aveva perso il contatto con la realtà politica del paese. Invece di consolidare il controllo, il partito si ritrovò con una legittimità fortemente compromessa e con una posizione politica drasticamente indebolita. Il PZPR sperava di instaurare una "dittatura allargata", un sistema in cui il partito avrebbe mantenuto il controllo politico consentendo una parziale apertura e competizione elettorale per legittimare il regime senza cedere realmente il potere. Tuttavia, questa strategia fallì completamente, accelerando invece la transizione verso una democrazia multipartitica. Nel mese di agosto del 1989, Tadeusz Mazowiecki, membro di Solidarność, fu nominato Primo Ministro dal Sejm, con l'approvazione del PZPR, e formò il primo governo non comunista dalla fine della Prima Guerra Mondiale, composto da Solidarność, il Partito Democratico (SD) e il Partito Popolare Polacco (ZSL) (Hayden, 2006). In cambio, il PZPR ottenne la possibilità di eleggere il generale Wojciech Jaruzelski, alla presidenza. Questo compromesso, tuttavia, secondo Solidarność non rispettò pienamente i termini stabiliti dalla Tavola Rotonda, facendo sì che la transizione polacca passasse dall'iniziale fase negoziata a una fase conflittuale. Gli attivisti di Solidarność continuarono a richiedere riforme più radicali in modo da raggiungere una vera democrazia. Questa pressione dal basso divenne insostenibile, portando a una seconda serie di negoziati che culminò con l'elezione diretta del presidente nel 1990, vinta

da Wałęsa con una maggioranza del 74,4% dei voti. Il nuovo governo indisse poi elezioni legislative completamente competitive nel 1991 (Bernhard, 2021). Furono di grande rilevanza le riforme economiche, note come "Piano Balcerowicz" dal nome del suo autore, il Ministro delle Finanze Leszek Balcerowicz, adottate nel 1990. Queste misure avevano l'obiettivo di affrontare la crisi finanziaria e strutturale della Polonia e di trasformare rapidamente il modello economico comunista in un sistema di libero mercato. Le riforme raggiunsero i risultati sperati, anche se il costo sociale fu elevato (Kubas, 2020). Nell'ottobre del 1992, venne adottata la cosiddetta Piccola Costituzione, una soluzione transitoria in attesa dell'adozione di una Costituzione definitiva. Questa introdusse un regime democratico più propriamente semipresidenziale basato sulla separazione dei poteri, il *rule of law* e i diritti e le libertà dei cittadini. Il presidente, eletto direttamente dal popolo ogni cinque anni e rieleggibile una sola volta, acquisì poteri significativi in difesa, sicurezza nazionale e politica estera e poteva esercitare un'influenza notevole sulla formazione del governo e sull'attività parlamentare. Tuttavia, la mancanza di una chiara divisione dei compiti tra presidente e primo ministro generò tensioni e crisi istituzionali, specialmente durante i periodi di coabitazione tra Lech Wałęsa e la maggioranza parlamentare di sinistra, tra il 1993 e il 1995 (Vassallo, 2016). Tuttavia, nella seconda metà degli anni '90, si affermò un bicameralismo simmetrico, con il Sejm come camera principale e il Senato come seconda camera, entrambe elette ogni quattro anni. Ciò fu possibile grazie al nuovo Presidente Aleksander Kwaśniewski che assunse un atteggiamento più cooperativo e responsabile e, successivamente, grazie alle modifiche introdotte dalla Costituzione del 1997 (Vassallo, 2016).

Le elezioni tenutesi nell'ottobre 1993 vennero vinte dall'Alleanza della Sinistra Democratica (Sld), partito guidato dagli ex comunisti. La Sld governò per i successivi 4 anni in coalizione con il Partito Popolare Polacco (Psl). Tutti i partiti, sia quelli di governo che quelli all'opposizione, parteciparono nella redazione di una nuova Costituzione, che fu approvata nell'aprile 1997 e confermata da un referendum nazionale nel maggio dello stesso anno. (Kubas, 2020). La Costituzione del 1997 ha introdotto importanti cambiamenti nel sistema politico polacco, mantenendo l'elezione diretta del presidente e una sua certa influenza sulla formazione del governo e sul processo legislativo, ma riducendo notevolmente i suoi poteri. È stata rafforzata la posizione del Sejm nei suoi confronti abbassando il quorum necessario per superare il veto presidenziale. Inoltre,

sono stati introdotti ulteriori elementi di razionalizzazione del parlamentarismo come il meccanismo della sfiducia costruttiva. Infine, l'obbligo di controfirma degli atti presidenziali e l'accresciuta influenza nella formazione del governo hanno conferito al primo ministro una posizione di maggiore preminenza rispetto al passato, chiarendo e rafforzando il suo ruolo all'interno dell'esecutivo (Vassallo, 2016).

Durante questo periodo è bene tenere a mente ulteriori elementi che hanno caratterizzato la transizione democratica. Le regole del sistema elettorale furono modificate diverse volte per bilanciare gli interessi dei politici e la rappresentanza democratica. Le elezioni del 1989 si basarono su emendamenti alla Costituzione del 1952. Le elezioni del 1991 per il Sejm si tennero utilizzando il sistema di rappresentanza proporzionale. Per il trasferimento dei voti venne utilizzato il metodo Hare-Niemayer nei collegi elettorali, mentre a livello nazionale fu adottato il metodo Sainte-Laguë. Nelle elezioni del 1993, il metodo Sainte-Laguë fu sostituito con il metodo d'Hondt.

La decentralizzazione fu un altro elemento chiave: il progetto di riforma iniziò nel 1990 con l'introduzione dell'autogoverno locale e venne completata nel 1998 con la creazione di unità amministrative più grandi, ossia i powiat e i voivodati<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda il contesto internazionale durante la transizione, questo è stato influenzato dalla decisione del governo polacco di entrare nella Comunità Economica Europea e nella NATO. Come l'Ungheria aderì al programma PHARE nel 1989 e adottò diverse riforme politiche ed economiche per adeguarsi agli standard previsti da queste organizzazioni. Inoltre, nel 1991, la Polonia divenne membro del Consiglio d'Europa.

Per concludere, nonostante i cambiamenti politici, la struttura statale della Polonia rimase invariata, così come i suoi confini. L'identità nazionale non subì grandi trasformazioni: anche in seguito ai processi di globalizzazione e democratizzazione avvenuti dopo il 1989, la Polonia continuò a essere una nazione omogenea, con una cultura sociale profondamente radicata nei valori cattolici e con un particolare attaccamento alla famiglia. Questi continuano a rappresentare i tratti comuni e predominanti della società polacca (Kubas, 2020).

---

<sup>6</sup>Con la riforma del 1998 in Polonia, i voivodati si occupano di questioni regionali come sviluppo economico, infrastrutture, sanità specializzata e istruzione superiore. I powiat gestiscono servizi locali, inclusi istruzione secondaria, assistenza sanitaria di base, servizi sociali e infrastrutture locali. La riforma mirava a decentralizzare il potere, rendendo la governance più efficiente e vicina ai cittadini.

### **2..2.2. Il consolidamento democratico fino al 2015**

Le elezioni tenutesi nel settembre del 1997 furono vinte dalla coalizione elettorale Azione Elettorale Solidarność (AWS), che esprimeva il movimento sindacale Solidarność, governando in coalizione con Unione delle Libertà (UW) nato dalle componenti liberali di Solidarność. In questo periodo vennero promossi un'ulteriore liberalizzazione e privatizzazione del sistema economico, avviando allo stesso tempo una serie di riforme significative per rinnovare l'amministrazione statale e il sistema di welfare. Tuttavia, nel 2000 l'UW lasciò la coalizione e l'AWS fu colpito da divisioni interne. Al contrario, la sinistra polacca divenne più unita e ne trasse vantaggio. L'SLD vinse le elezioni del 2001 e formò una coalizione con il PSL e l'Unione del Lavoro. I risultati delle elezioni del 2001 furono interessanti. Innanzitutto, dopo una pausa di quattro anni, l'SLD riuscì a riconquistare il potere. Dalla disintegrazione dell'AWS e dell'UW nacquero Piattaforma Civica (PO), creato da Donald Tusk, e Diritto e Giustizia (PiS), fondato dai fratelli gemelli Jarosław Kaczyński e Lech Kaczyński, e conquistarono per la prima volta seggi in Parlamento. Il PiS è un partito conservatore, nazionalista e cattolico e la Po è un partito cattolico e conservatore in ambito sociale, con una visione liberale dell'economia che sostituirà Uw come riferimento per la popolazione urbana, potenzialmente beneficiaria delle riforme economiche (Vassallo, 2016). Questi due nuovi partiti saranno i principali partiti politici negli anni futuri. Infine, emersero per la prima volta dei partiti antisistema che ottennero seggi in Parlamento: Autodifesa della Repubblica di Polonia e la Lega delle Famiglie Polacche il che indicava che alcuni elettori polacchi non erano soddisfatti del processo di democratizzazione e dei cambiamenti nel paese (Kubas, 2020).

Questo periodo fu caratterizzato dall'adesione alla Comunità Europea e alla NATO, prendendovi parte rispettivamente nel 2004 e nel 1999. Inoltre, la Polonia ratificò inoltre una serie di importanti trattati internazionali sui diritti umani, tra cui la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) nel 1993, il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR), e la Convenzione contro la Tortura (CAT). Come sostenuto dai rapporti di Freedom House, si può affermare che in questo periodo la Polonia sia riuscita a consolidare la propria democrazia, ottenendo lo status di paese libero con il massimo

punteggio nei diritti politici e un ottimo risultato anche nei diritti civili<sup>7</sup>. Ciononostante ci fu un'inversione di tendenza dal 2005 al 2007. L'SLD a causa di conflitti personali e scandali di corruzione perse supporto popolare. Il PiS emerse come forza dominante, vincendo sia le elezioni presidenziali del 2004 sia quelle parlamentari del 2005, sconfiggendo il PO. L'esito delle elezioni del 2005 indica che almeno una parte degli elettori concordavano con il PiS, ritenendo che le trasformazioni liberaldemocratiche in Polonia dal 1989 non fossero state adeguate, avendo lasciato troppo spazio alla libertà e ai valori occidentali, a discapito degli aspetti tradizionali e conservatori della cultura polacca (Kubas, 2020). Il governo PiS avviò riforme dei servizi segreti polacchi e, per ridurre l'influenza dei funzionari legati al vecchio regime, introdusse una politica di "lustracja" (epurazione). Il governo era anti-russo e pro-americano. Tuttavia, nel 2007, il Vicepremier e leader di Samoobrona fu accusato di corruzione e destituito, portando al crollo del governo e alla convocazione di nuove elezioni.

Il consolidamento democratico riprese nel 2007, quando PiS fu sconfitto da PO che guidata da Donald Tusk, formò un governo di coalizione con il PSL. La Polonia affrontò la crisi del 2008 meglio della maggior parte dei suoi partner dell'UE e, per questo, l'elettorato polacco riconfermò il partito Piattaforma Civica nelle elezioni parlamentari del 2011. Donald Tusk guidò il governo fino al 2014, quando si dimise per assumere la carica di Presidente del Consiglio Europeo, venendo successivamente sostituito da Ewa Kopacz. Tra il 2007 e il 2015 vennero approvate diverse riforme volte a modernizzare la Polonia. Venne riformato il sistema pensionistico, innalzando l'età pensionabile a 67 anni, il sistema scolastico e il sistema sanitario. Altri elementi importanti furono: l'aumento dei fondi destinati alle organizzazioni non governative, l'espansione della rete stradale e autostradale, e il mantenimento della crescita economica. Molte di queste riforme possono essere interpretate come condizioni globali per lo sviluppo degli aspetti procedurali e comportamentali del processo di democratizzazione. (Kubas 2020). Durante il suo mandato, il partito Piattaforma Civica (PO) ha perso il sostegno di molti dei suoi sostenitori allontanandosi dalle sue politiche iniziali orientate al mercato: ha abbandonato le sue promesse principali come la riduzione delle tasse e il contenimento dei privilegi

---

<sup>7</sup> Fino al 2017, nei rapporti di Freedom House il punteggio è dato da 1 a 7: 1 è il risultato migliore e 7 il peggiore. La Polonia ottenne 1/7 nei diritti politici e 2/7 nei diritti civili.  
cfr: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom\\_in\\_the\\_World\\_2004\\_complete\\_book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2004_complete_book.pdf)

pensionistici per alcune categorie professionali, ed è stato accusato di aver agito illegalmente nello smantellamento del fondo pensionistico privato obbligatorio (Markowski, 2016). Inoltre, negli ultimi anni del governo PO, sono emerse crescenti critiche riguardo alla percepita lontananza dell'élite politica dai problemi quotidiani dei cittadini, creando terreno fertile per l'ascesa del PiS nel 2015.

### **2.3. La democratizzazione a confronto**

Il processo di democratizzazione in Ungheria e Polonia ha seguito percorsi paralleli ma con caratteristiche peculiari che riflettono le dinamiche politiche, economiche e sociali interne di ciascun Paese, nonché il contesto internazionale. Entrambi i Paesi hanno vissuto una transizione dalla dittatura comunista a un sistema democratico negli anni a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Tuttavia, le modalità di transizione, le difficoltà affrontate e il consolidamento della democrazia hanno assunto forme distinte.

In Ungheria, il regime comunista ungherese ha cercato di mantenere un certo controllo sulla transizione politica, ma ha dovuto affrontare un crescente malcontento popolare e la pressione delle opposizioni politiche. Gli eventi simbolici, come la riabilitazione della Rivoluzione del 1956 e la sepoltura di Imre Nagy, hanno sottolineato il declino della legittimità del regime comunista e hanno rafforzato il ruolo dell'opposizione. La "Tavola Rotonda" ungherese, che ebbe luogo tra giugno e settembre del 1989, rappresentò il momento centrale di questo processo negoziato, durante il quale furono stabilite le basi della nuova Costituzione democratica del 1989. Questa transizione fu graduale e cercò di mantenere un equilibrio tra l'eredità del passato e le nuove esigenze democratiche. In Polonia, al contrario, il processo di transizione fu segnato dall'attivismo del movimento di Solidarność, che aveva già consolidato una base popolare forte durante gli anni '80 ed era più organizzato rispetto all'opposizione ungherese. Il Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR) tentò di mantenere il controllo politico attraverso il sistema della "dittatura allargata", ma la schiacciante vittoria di Solidarność nelle elezioni parzialmente libere del 1989 segnò il collasso definitivo del regime comunista. La Polonia si trovò quindi a passare rapidamente a un sistema democratico, con Tadeusz Mazowiecki, primo ministro non comunista, e Lech Wałęsa, leader di Solidarność, eletto presidente nel 1990. In ogni caso, sia in Polonia che in Ungheria le opposizioni sono state in grado di mobilitare la popolazione e ciò ha impedito alle élite di indirizzare le riforme in modo da

consentire loro di mantenere lo status quo o di trasformare il loro potere in nuove forme di privilegio (Bernhard, 2021).

Per quanto riguarda il consolidamento democratico, entrambi i Paesi hanno attraversato un periodo di stabilità e progressivo rafforzamento delle istituzioni democratiche, anche se con differenti gradi di successo e sfide. L'Ungheria, tra il 1990 e il 2010, ha visto una stabilizzazione del sistema politico, con una democrazia multipartitica e l'alternarsi di governi di centro-destra e centro-sinistra. La Corte Costituzionale ungherese giocò un ruolo fondamentale nel garantire il rispetto delle norme democratiche e dei diritti fondamentali. L'ingresso nella NATO nel 1999 e nell'Unione Europea nel 2004 segnarono due traguardi importanti nel processo di integrazione dell'Ungheria nel sistema politico ed economico occidentale, spingendo ulteriori riforme democratiche e contribuendo al consolidamento delle istituzioni. Tuttavia, il sistema politico ungherese sviluppò progressivamente un certo grado di polarizzazione, con una crescente politicizzazione della burocrazia e delle istituzioni culturali e mediatiche. Questa polarizzazione culminò nel 2010 con la vittoria di Fidesz, il partito di Viktor Orbán, che successivamente avrebbe adottato politiche che hanno messo in discussione diversi aspetti del pluralismo democratico. Anche in Polonia, il processo di consolidamento democratico ha seguito un percorso relativamente stabile, specialmente negli anni '90, con l'introduzione della Piccola Costituzione del 1992 e, infine, la Costituzione del 1997, che ha stabilito una solida base per un sistema parlamentare e presidenziale bilanciato. Le elezioni si sono susseguite regolarmente, e la transizione di potere tra forze di sinistra e destra è avvenuta senza gravi interruzioni. Tuttavia, anche la Polonia ha dovuto affrontare la polarizzazione politica, specialmente con l'emergere del partito Diritto e Giustizia (PiS) nei primi anni 2000, il cui orientamento nazionalista e conservatore ha suscitato dibattiti accesi riguardo all'eredità comunista e alla direzione futura del Paese. Come in Ungheria, la Polonia ha aderito alla NATO (1999) e all'Unione Europea (2004), consolidando ulteriormente il suo legame con l'Occidente, ma al tempo stesso sviluppando un crescente scetticismo verso alcune delle politiche promosse dall'Unione, in particolare durante i governi del PiS. L'influenza delle istituzioni internazionali è stata cruciale in entrambi i casi. In entrambi i casi, si dedurre che l'adesione alla NATO e all'Unione Europea è stata un fattore chiave per il consolidamento della democrazia, poiché ha richiesto il rispetto di criteri democratici e la garanzia dei diritti fondamentali.

Sul piano economico, entrambi i Paesi hanno dovuto affrontare sfide significative legate alla transizione da un'economia pianificata a una di mercato. In Ungheria, la privatizzazione spontanea degli anni '90 creò profonde disuguaglianze, con una parte delle élite comuniste che riuscì a trarre vantaggio dalla nuova economia di mercato, appropriandosi di beni e imprese statali. Questo fenomeno contribuì a creare una società caratterizzata da una crescente disuguaglianza sociale, una dinamica comune a molti paesi dell'ex blocco orientale, ma particolarmente acuta in Ungheria. Nel corso degli anni 2000, l'Ungheria ha continuato ad affrontare difficoltà economiche, culminate nella crisi finanziaria del 2008, che ha aggravato i problemi strutturali del Paese, tra cui un alto tasso di disoccupazione e un sistema di welfare insostenibile. In Polonia, le riforme del "piano Balcerowicz" nei primi anni '90 introdussero privatizzazioni e liberalizzazioni, portando una forte crescita economica, ma con costi sociali elevati. Come in Ungheria, anche la Polonia vide l'aumento delle disuguaglianze, ma fu in grado di gestire meglio la transizione grazie a un tessuto sociale che rimase relativamente coeso. L'integrazione nell'UE ha consentito alla Polonia di ottenere ingenti fondi strutturali che hanno contribuito allo sviluppo delle infrastrutture e al miglioramento delle condizioni economiche, rendendola uno degli Stati cresciuti più rapidamente in Europa ed essere l'unico Stato dell'Eurozona a non entrare in retrocessione nella crisi del 2008 (Matteis, 2024).

## **CAPITOLO III - Confronto del “democratic backsliding”**

### **3.1. Ungheria**

#### **3.1.1. La nascita ideologica dell’illiberalismo e l’ascesa di Viktor Orbán**

Fidesz è stato fondato nel 1988 come un’associazione politica indipendente e ha avuto un ruolo di primo piano negli Accordi della Tavola Rotonda del 1989, un evento fondamentale nella transizione dell’Ungheria verso la democrazia. Alle prime elezioni libere del 1990, Fidesz si presentò come partito liberale e ottenne quasi il 9% dei voti. Nel 1993, Viktor Orbán divenne leader del partito, e Fidesz iniziò a spostarsi verso posizioni più conservatrici. Questo cambiamento fu seguito da un’ulteriore evoluzione: il partito abbandonò gradualmente il conservatorismo tradizionale per adottare idee nazionaliste ed etno-populiste. La prima esperienza di governo di Orbán avvenne tra il 1998 e il 2002, quando divenne Primo Ministro all’interno di una coalizione di centrodestra. Tuttavia, il suo governo aveva spazi di manovra limitati, poiché l’Ungheria era nel pieno del processo di adesione all’Unione Europea, e riforme troppo radicali non sarebbero state ben accette (Larres, 2021). Dopo aver perso le elezioni del 2002 e del

2006, in seguito a queste sconfitte l'ideologia del partito di Orbán si radicalizzò ulteriormente. Fidesz si presentò alle elezioni del 2010 in coalizione con il Partito Popolare Cristiano Democratico (KDNP), posizionandosi come alternativa al governo di centrosinistra, criticato per i risultati economici scarsi e coinvolto in numerosi scandali. Il partito vinse con il 53% dei voti, ma grazie a una legge elettorale sproporzionata ottenne il 68% dei seggi parlamentari, una super maggioranza che consentì a Orbán di modificare la Costituzione. Una caratteristica distintiva di Fidesz è l'assenza di un sistema di rotazione interna del leader, permettendo così a Orbán di mantenere la sua posizione di guida fino a oggi (Larres, 2021).

Il cambiamento ideologico di Fidesz ha radici che affondano nella reazione conservatrice contro l'egemonia liberale che aveva dominato l'Ungheria dopo la caduta del comunismo. Durante gli anni '90, il paese si era orientato verso un liberalismo economico e politico che promuoveva la depoliticizzazione delle decisioni attraverso organismi indipendenti, come la Banca Centrale, e un forte sistema giudiziario. Gli intellettuali liberali contribuirono significativamente alla modernizzazione dell'Ungheria, ma questa egemonia incontrò progressivamente resistenze da parte dei gruppi conservatori, che vedevano tale dominio come uno squilibrio ideologico. In risposta, accademici e think tank conservatori, come l'Università Corvinus di Budapest e il gruppo di ricerca Századvég, cominciarono a promuovere un'agenda politica fondata su valori tradizionali e nazionali. Negli anni 2000, emersero figure intellettuali di spicco come András Láncki, critico del liberalismo moderno, che contribuirono a fornire una solida base ideologica per il movimento conservatore ungherese (Buzogány e Mihai, 2019). L'ideologia conservatrice di Fidesz si articola su tre pilastri principali. Il primo è la critica all'enfasi sui diritti individuali, considerata responsabile di un'erosione dell'autorità: il conservatorismo ungherese promuove un sistema che impegni gli individui a seguire valori comunitari, in cui lo Stato svolge il ruolo di educatore formando i cittadini affinché diventino patriottici e orientati al bene collettivo. Il secondo pilastro è il rifiuto del postcomunismo, considerato una continuazione fallimentare del comunismo. quest'ultimo viene posto sullo stesso piano del liberalismo poiché sono entrambi giudicati progetti moderni falliti. Infine, il conservatorismo ungherese promuove un ritorno a uno Stato centralizzato e attivo, dotato di autorità morale per guidare la società. Il passaggio di Fidesz verso una linea politica conservatrice ha portato l'Ungheria, sotto la leadership

di Orbán, a trasformarsi ideologicamente, con un' enfasi crescente sulla sovranità nazionale e una forte opposizione ai valori liberali promossi dall'Unione Europea. Gli intellettuali del gruppo Századvég sosterranno fermamente le riforme del FIDESZ e si mobiliteranno per contrastare le condanne provenienti dall'Europa occidentale, creando contrappesi intellettuali e mobilitando reti di supporto conservatrici all'estero. Il networking si è dimostrato particolarmente fruttuoso in Polonia con il PiS dato che le politiche ungheresi hanno servito da modello per le riforme polacche (Buzogány e Mihai, 2019).

### **3.1.2. Le riforme costituzionali**

La prima riforma del governo di FIDESZ ha previsto l'adozione di una nuova Costituzione: è stata rafforzata la posizione del Governo, indebolendo il sistema di pesi e contrappesi. Ciò ha segnato l'inizio di una trasformazione verso una democrazia illiberale, come definita da Orbán stesso nel 2014.

Il processo di stesura della nuova Costituzione nel 2011 ha escluso i partiti di opposizione e la società civile da una partecipazione significativa. Il testo costituzionale è stato introdotto dai deputati della coalizione di governo il 14 marzo 2011 ed è stato adottato dal parlamento il 18 aprile 2011 senza il supporto dei partiti di opposizione, provocando critiche a livello internazionale. Come riportato dalla Commissione di Venezia: “è deplorabile che il processo di creazione della Costituzione, inclusa la stesura e l'adozione finale della nuova Costituzione, sia stato influenzato dalla mancanza di trasparenza, dalle carenze nel dialogo tra maggioranza e opposizione, dalle insufficienti opportunità per un adeguato dibattito pubblico e da un lasso di tempo molto ristretto”. Contrariamente alla retorica politica che suggeriva una rottura con il passato, circa l'ottanta per cento del testo proveniva dalla costituzione democratica del 1989/90, mantenendo così il sistema parlamentare monocamerale (Pogány, 2013).

Pur non modificando formalmente e direttamente i poteri o le funzioni della presidenza, Fidesz ha sfruttato la sua ampia maggioranza parlamentare per nominare a Capo di Stato figure politicamente vicine al partito. Nel ventennio precedente, il Presidente della Repubblica aveva svolto un ruolo cruciale nel vigilare sull'operato dell'esecutivo, garantendo il rispetto della Costituzione grazie ai poteri conferitigli. Nel 2010, è stato eletto Pál Schmitt, ex deputato di Fidesz e Presidente dell'Assemblea Nazionale, che,

durante il processo di selezione, aveva dichiarato che il suo obiettivo sarebbe stato quello di assistere il governo, assumendo il ruolo di facilitatore, respingendo, così, la sua funzione di "contrappeso". Questo atteggiamento riflette un coinvolgimento politico del Presidente con il partito di governo, incompatibile con la funzione imparziale e *super partes* del Capo dello Stato come definita dalla Costituzione del 1989. Schmitt fu costretto a dimettersi nel 2012 per aver plagiato la sua tesi di dottorato e venne eletto come nuovo Presidente un membro fondatore di Fidesz, János Áder. (Pogány, 2013). I Capi di Stato successivi a Áder sono sempre stati ex membri di Fidesz o comunque soggetti ad esso collegati.

Il testo originale della nuova Costituzione non includeva disposizioni transitorie; tuttavia il Parlamento aveva previsto di introdurle successivamente attraverso un processo di modifica costituzionale. In questo modo, il 30 dicembre 2011 queste furono approvate in allegato alla Costituzione. Queste disposizioni non solo regolavano il passaggio dalla vecchia alla nuova costituzione, ma includevano anche nuove norme sostanziali, alcune delle quali limitavano i diritti fondamentali o contrastavano con le decisioni della Corte Costituzionale. In seguito all'adozione di questi atti, la Corte Costituzionale stabilì che il Parlamento aveva ecceduto la propria autorità costituzionale dato che tali norme non avevano carattere transitorio e, di conseguenza, le annullò. In risposta, il Parlamento approvò il quarto emendamento della Costituzione per aggirare la decisione della Corte. Questo emendamento incorporò le norme abrogate dalla Corte direttamente nel testo costituzionale, introducendo, in questo modo, varie eccezioni riguardo ai diritti fondamentali e riducendone il livello di protezione. Inoltre, ha limitato la possibilità di revisione costituzionale: è stata vietata espressamente la revisione delle modifiche costituzionali, salvo per questioni formali, e sono stati esclusi dalla revisione costituzionale temi come il bilancio statale, le imposte, i tributi, i contributi e i dazi doganali. Inoltre, molte decisioni della Corte Costituzionale emesse prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione nel 2010 sono state invalidate (Lorenz e Bos, 2022). Lo stesso emendamento ha anche aumentato il numero di giudici da 11 a 15, rendendo possibile l'installazione di nuovi individui in linea con il partito di governo.

Un altro obiettivo del regime è stata la riforma e la cattura del sistema giudiziario. La Costituzione del 2011 ha fondato una nuova istituzione per gli affari amministrativi della giustizia: l'Ufficio Giudiziario Nazionale (UGN). Il presidente di questo ufficio, eletto dai

due terzi dei membri del parlamento, detiene importanti poteri nella nomina dei giudici e dei presidenti dei tribunali. Per quanto riguarda le politiche del personale all'interno dell'UGN il rapporto personale con il capo dell'ufficio è stato spesso considerato più importante dei criteri di rendimento ufficiali, minando l'indipendenza giudiziaria. (Lorenz e Bos, 2022). Inoltre, la concentrazione di tali poteri in un unico individuo, che non è soggetto a sufficienti controlli, e le modalità di nomina hanno sollevato preoccupazioni riguardo l'imparzialità di questa istituzione.

Nel 2011 è stato introdotto un nuovo limite di età che ha portato alla rimozione di circa il dieci per cento dei giudici, inclusi coloro che occupavano posizioni di leadership. Questa regolamentazione è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e molti giudici hanno ottenuto nuovamente il proprio incarico, ma in diversi casi non sono state riassegnate loro le posizioni di leadership che ricoprivano. Infine, con il Settimo Emendamento della Costituzione è stata introdotta una nuova autorità giudiziaria indipendente. Questi tribunali avrebbero dovuto decidere sugli appelli contro le decisioni amministrative, inclusi settori politicamente sensibili come le elezioni o la libertà di assemblea. Tuttavia, è stata sospesa a tempo indeterminato dopo le elezioni europee del 2019 a causa delle critiche internazionali. Questi cambiamenti hanno alterato l'equilibrio tra i poteri dello Stato, riducendo l'indipendenza del sistema giudiziario e limitando il ruolo della Corte Costituzionale come organo di controllo delle leggi e delle politiche governative. Le riforme costituzionali hanno quindi non solo ridefinito la distribuzione del potere all'interno dello Stato, ma hanno anche gettato le basi per un regime politico meno aperto e meno responsabile, con implicazioni preoccupanti per la democrazia e lo stato di diritto in Ungheria.

### **3.1.3 Le modifiche al sistema elettorale**

Come accennato precedentemente, lo sproporzionato sistema elettorale ungherese ha permesso a Fidesz di ottenere il 68% dei seggi in Parlamento: una maggioranza superiore alla soglia necessaria a modificare la Costituzione, nonostante abbia ottenuto solo il 53% dei voti. Tuttavia, è stato ulteriormente modificato dal partito di Orbán in modo tale da consolidare e mantenere in proprio potere anche nelle elezioni future.

Innanzitutto, è stato usato il gerrymandering. Una legge del 2011 ha creato distretti elettorali di dimensioni molto diverse, con il più piccolo che contava circa sessantamila

elettori e il più grande circa novantamila. I distretti più grandi si trovavano nelle roccaforti dell'opposizione di sinistra, mentre quelli più piccoli erano nelle aree dominate dal Fidesz. Col tempo, le disparità nelle dimensioni dei distretti sono aumentate fino a superare gli standard relativamente permissivi dell'Ungheria, ma la redistribuzione prevista per il 2018, necessaria per correggere tali deviazioni, non è mai avvenuta. Nel 2022 questo ha fatto sì che, anche se Fidesz e l'opposizione avessero ottenuto lo stesso numero di voti, Fidesz avrebbe ottenuto comunque dieci seggi in più.

Un secondo fattore è stato l'eliminazione del ballottaggio permettendo ai candidati di vincere con una maggioranza semplice. In precedenza, i seggi nei singoli collegi venivano assegnati in due turni: se nessun candidato otteneva più del 50% dei voti al primo turno, i due candidati più votati si sfidavano in un secondo turno, favorendo le coalizioni invece dei singoli partiti. La situazione divenne ancora più favorevole per Fidesz con l'allentamento delle regole per la creazione di nuovi partiti e grazie a ciò sono stati creati "partiti fasulli" che garantivano una maggiore frammentazione del voto. L'eliminazione del secondo turno ha reso più difficile per l'opposizione vincere, a meno che non si fosse unita in una coalizione prima delle elezioni per contrapporre un unico candidato al Fidesz. Successivamente, la legge elettorale del 2013 complicò l'unione dei partiti d'opposizione. Per presentare una lista nazionale, le formazioni politiche dovevano avere candidati in almeno 27 circoscrizioni distribuite in nove delle diciannove contee e a Budapest. Con 106 seggi parlamentari decisi nei collegi uninominali e 93 assegnati tramite liste di partito, i piccoli partiti del centro e della sinistra erano costretti a competere tra loro per mantenere le proprie liste, garantendo, così, la vittoria dei candidati di Fidesz. Nel 2020, Orbán modificò ulteriormente la legge elettorale, imponendo che ogni partito che presentava una lista doveva schierare candidati in almeno 71 delle 106 circoscrizioni. Questo garantiva comunque la presenza di molti candidati, frammentando i voti e favorendo i candidati del Fidesz. In risposta alle politiche di Fidesz, sei partiti decisero di formare una lista comune, chiamata "Uniti per l'Ungheria", eliminando così i nomi dei singoli partiti dalle schede elettorali. Tuttavia, il 3 aprile 2022, Fidesz vinse comunque l'83% dei collegi elettorali.

Altre leggi introdotte da Orbán permisero agli elettori di registrarsi per votare in qualsiasi parte del Paese, anche senza risiedere nel distretto scelto. Questo consentì al governo di spostare elettori dalle aree sicure del Fidesz o da quelle dove l'opposizione era destinata

a vincere verso i distretti contesi, garantendo così la vittoria del Fidesz. Inoltre, una serie di leggi, introdotte prima delle elezioni del 2014, estese il diritto di voto ai cittadini ungheresi che non avevano mai vissuto all'interno dei confini attuali del Paese. Questi elettori, che vivono all'estero, possono votare per posta, senza particolari controlli da parte delle autorità elettorali, e queste schede sono spesso raccolte e consegnate da intermediari legati ai partiti. Gli elettori residenti all'estero hanno votato in massa per Orbán. Nel 2014, Fidesz ottenne il 95% di questi voti. Nel 2018, Fidesz vinse il 96% dei voti degli elettori all'estero, ottenendo un seggio extra. Nel 2022, il 94% di una platea di elettori ancora più ampia votò per Fidesz, garantendo al partito 2,5 seggi in più.

Fidesz ha anche modificato il sistema di calcolo dei voti per le liste di partito. In precedenza, i voti destinati ai candidati sconfitti nei collegi uninominali venivano aggiunti ai voti della lista di partito per bilanciare i risultati. Con la nuova legge elettorale, Orbán introdusse il concetto di "compensazione per il vincitore", secondo cui ogni voto non strettamente necessario per eleggere un candidato viene considerato "perso", anche se il voto è stato dato al vincitore. Questa compensazione ha garantito al Fidesz una supermaggioranza in tre elezioni consecutive, rendendo il sistema ancora più sproporzionato a favore del partito di governo. (Scheppelle, 2022).

Oltre a tutto ciò Fidesz ha anche conseguito con successo la cattura politica della Commissione Elettorale Nazionale, l'istituzione chiave per l'amministrazione delle elezioni e per le decisioni sull'ammissibilità dei referendum. Due leggi stabilirono che i suoi membri sarebbero stati eletti con voto di maggioranza in parlamento dopo ogni elezione generale e che sette membri principali sarebbero stati eletti per un mandato di nove anni con un voto parlamentare a maggioranza di due terzi. Questo rese possibile per il governo Orbán modificarne la composizione e controllarla politicamente. (Pirro e Stanley, 2021).

#### **3.1.4. La riforma dei media e le restrizioni delle libertà civili**

Per quanto riguarda i media, una legge del 2010 ha conferito ampi poteri a una nuova autorità mediatica, l'Autorità Nazionale per i Media e le Telecomunicazioni (NMHH), che è composta dal Presidente, dal Consiglio dei Media e dalla Segreteria. (Amnesty International, 2011) I quattro membri del Consiglio dei Media e il suo presidente sono eletti con una maggioranza di due terzi per un mandato rinnovabile di nove anni, una

disposizione che non previene la concentrazione del potere e, di conseguenza, compromette la neutralità politica. Il Consiglio dei Media ha il potere di imporre sanzioni pesanti, in base a vaghi termini come "interesse pubblico" o "morale comune", creando un notevole incentivo all'autocensura per le testate giornalistiche non allineate con i detentori del potere, compromettendo così l'obbligo di offrire una copertura equilibrata che caratterizza gli ambienti mediatici democratici. Inoltre, la legge stabilisce che l'Agenzia di Stampa Ungherese (MTI) sia l'unico fornitore di notizie per le emittenti pubbliche. Questo cambiamento avviene in un contesto di scarso pluralismo mediatico e proprietà di emittenti commerciali fortemente di parte, rendendo internet l'unico modo per accedere a informazioni indipendenti. (Pirro e Stanley, 2021). La pubblicità statale è direzionata pesantemente verso questi media vicini al governo, marginalizzando economicamente i media indipendenti e riducendo la loro influenza. La chiusura del Népszabadság, il più grande quotidiano di sinistra-liberale dell'Ungheria, nel 2016, e l'acquisizione da parte del governo dei principali portali internet sono esempi concreti di come la pressione economica e politica venga esercitata per limitare la libertà dei media (Larres, 2021). Nel complesso, come riportato da Reporters Without Borders, nel corso del tempo il governo Orbán è riuscito a "costruire un vero e proprio impero mediatico soggetto agli ordini del suo partito. Sebbene i media indipendenti occupino posizioni di mercato significative, essi sono soggetti a pressioni politiche, economiche e regolamentari."

Il regime ha anche condotto campagne contro le organizzazioni non governative (ONG). Come dichiarato da un funzionario di FIDESZ, le ONG indipendenti "devono essere spazzate via dalla vita pubblica ungherese" perché interferiscono con la politica. Questa dichiarazione è stata seguita da leggi discriminatorie contro le ONG che ricevono fondi esteri (Larres, 2021). Teoricamente, l'atto in questione è stato presentato come un mezzo per prevenire il riciclaggio di denaro e il terrorismo, imponendo a determinate categorie di ONG di registrarsi come "organizzazioni finanziate dall'estero" nel caso in ricevano finanziamenti esteri annuali superiori a 7,2 milioni di fiorini ungheresi (circa 20.000 euro). Nella pratica, tuttavia, è andato a colpire le ONG umanitarie che ricevono sostegno finanziario dall'OSF<sup>8</sup>. In una disposizione successiva, inclusa nella Legge XLI/2018, è

---

<sup>8</sup> L'OSF, o Open Society Foundations, è una rete di fondazioni fondata dal filantropo George Soros, ungherese naturalizzato statunitense.

stata imposta una tassa del 25% sulle ONG che "sostengono l'immigrazione", mettendo sotto pressione sproporzionata le organizzazioni della società civile progressista. Queste misure, pur non alterando tecnicamente la libertà di associazione ed espressione, pongono condizioni gravose per le attività delle ONG non allineate al regime di Orbán (Pirro e Stanley, 2021).

In seguito, Fidesz ha anche attaccato la libertà accademica. Nel 2017 la "Lex CEU" (una legge specificamente imposta all'Università Centrale Europea di Budapest) è stata introdotta come parte di una più ampia offensiva contro il liberalismo e di una repressione mirata verso gruppi e istituzioni sostenuti dalle OSF. La legge richiede che qualsiasi università finanziata dall'estero in Ungheria possa operare solo dopo che il governo ungherese e il governo del paese d'origine dell'università abbiano firmato un accordo intergovernativo. Tale accordo impone che queste istituzioni svolgano attività accademiche anche nel loro paese d'origine. Sebbene le condizioni e le scadenze fossero impegnative, la CEU è riuscita a soddisfare tutti i requisiti nei tempi previsti. Tuttavia, il governo Orbán ha rimandato la decisione riguardante il rispetto dei criteri, mantenendo la CEU in uno stato di incertezza legale (Pirro e Stanley, 2021). Nel 2020, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha annullato tale legge, ma la sentenza è arrivata troppo tardi, poiché l'università si era già trasferita a Vienna. Successivamente, il governo ha cambiato lo status giuridico di diverse università statali, trasformandole in "fondazioni" e, di fatto, privatizzandole, affidando il suo controllo a persone fedeli al regime politico (Larres, 2021).

Fidesz ha anche attaccato la comunità LGBTQ+. Nel 2021 il governo ungherese ha approvato la "Propaganda Law". Questa legge ha vietato la "promozione e rappresentazione dell'omosessualità e del cambiamento di genere" nelle scuole a ai minori. Le autorità hanno sanzionato librerie che esponevano libri raffiguranti l'omosessualità nelle sezioni di letteratura per giovani e non li vendevano in confezioni chiuse. Queste azioni sono state criticate dall'UE e dagli Stati Membri, tanto che è stata avviata una procedura di infrazioni nei confronti dell'Ungheria.

Infine, Fidesz ha attaccato la libertà religiosa. Una legge del 2011 ha introdotto criteri rigorosi per il riconoscimento legale delle chiese e il loro supporto finanziario, riducendo arbitrariamente il numero di chiese riconosciute. Con l'introduzione di questi requisiti discrezionali, il governo ha violato il principio della libertà religiosa, sancito dall'Articolo

VII della nuova costituzione, concedendo uno status privilegiato a determinate comunità e escludendone altre (Pirro e Stanley, 2021).

Tutte queste riforme legislative e costituzionali hanno suscitato preoccupazioni per la loro compatibilità con i valori fondamentali dell'UE. Nel tentativo di affrontare queste preoccupazioni, l'UE ha introdotto il meccanismo di condizionalità dello stato di diritto per l'accesso ai fondi della politica di coesione europei. Inoltre, per ottenere i fondi del PNRR, e parte dei fondi della politica di coesione, la Commissione ha stabilito 27 obiettivi riguardanti il rule of law che l'Ungheria è costretta a raggiungere attraverso delle riforme giudiziarie. Infine, sono state introdotte delle condizioni abilitanti orizzontali<sup>9</sup> da rispettare per accedere ai fondi europei. In totale il mancato rispetto di tutto ciò ha provocato il congelamento di 26.8 mld di Euro destinati all'Ungheria. Inoltre, sono state avviate diverse procedure di infrazione nei confronti dell'Ungheria per le suddette violazioni e il Parlamento nel 2018 ha persino votato a favore per l'apertura della procedura prevista dall'art 7 del TUE per constatare la presenza di gravi violazioni dei valori UE, anche se, successivamente, il Consiglio non ha votato a riguardo come previsto dal procedimento.

## **3.2. Polonia**

### **3.2.1 Storia del Pis: tra radicalizzazione ideologica e polarizzazione sociale**

All'inizio degli anni 2000, con il rallentamento economico e le crescenti preoccupazioni per l'imminente adesione della Polonia all'Unione Europea, iniziavano a emergere segnali di un cambiamento significativo nel sistema dei partiti. Tra questi segnali, come scritto precedentemente, vi erano il graduale declino dell'Alleanza della Sinistra Democratica (SLD), a causa di scandali di corruzione, e la crescita di partiti populistici e anti-establishment. Questo contesto ha favorito la nascita di un nuovo sistema partitico basato sul cleavage "liberalismo" e "solidarismo", dove i beneficiari delle trasformazioni economiche e politiche post-1989 si scontrano con coloro che ritenengono di aver subito un peggioramento del proprio benessere economico o del proprio status sociale. In risposta a ciò, infatti, all'inizio degli anni 2000, in seguito della disgregazione di UW e AWS, nacquero Po e PiS rappresentando rispettivamente il liberismo e solidarismo. Il PiS non si limitò a mettere in discussione gli effetti redistributivi della trasformazione, ma

---

<sup>9</sup> sono delle condizioni derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

iniziò a contestare l'intero ordine liberale-democratico instaurato dopo il 1989 (Tworzecki, 2018). Durante gli otto anni di opposizione, in seguito alla sconfitta elettorale del 2007, il PiS si radicalizzò progressivamente rigettando lo status quo, per due ragioni principali. La prima era legata alla crescente rilevanza culturale delle ideologie autoritarie, in particolare il nazional-cattolicesimo degli anni '30, un tipo di nazionalismo integrale che non era stato screditato nell'Europa centro-orientale come invece era avvenuto in Occidente dopo la Seconda Guerra Mondiale. Questa ideologia venne sostenuta da attori sociali influenti, in particolare la Chiesa cattolica polacca. Questi attori si allearono con il PiS per portare avanti una “controrivoluzione culturale” volta a invertire le tendenze emancipatorie avviate dopo la caduta del comunismo e a restaurare un ordine sociale gerarchico simile a quello di un secolo prima. La seconda ragione della radicalizzazione del PiS risiedeva nella politica interna dei partiti guidati in modo autocratico. Sebbene molti partiti polacchi soffrissero da tempo di carenze istituzionali e democratiche interne, il PiS rappresentava un caso estremo, in quanto è possibile sostenere che il PiS non fosse tanto un'organizzazione vera e propria, quanto una sorta di dominio personale del suo presidente, Jarosław Kaczyński. Sotto la sua guida, il partito attraversò un processo di selezione negativa, eliminando i membri più capaci e sostituendoli individui con poco da perdere e molto da guadagnare da una trasformazione radicale degli ordini sociali, economici e politici, dove il merito veniva sacrificato in favore del clientelismo politico (Tworzecki, 2018). Dopo la morte del presidente Lech Kaczyński, fratello gemello di Jarosław, nel disastro aereo di Smolensk nel 2010, queste tendenze si intensificarono. Inoltre, il PiS e i suoi alleati nei media crearono una realtà alternativa, presentando la Polonia pre-2015 non come una democrazia economicamente prospera, ma come un Paese "in rovina", dove le élite vivevano nel lusso mentre il popolo soffriva. In questa narrativa, i risultati elettorali erano falsificati, la corruzione e l'illegalità dilagavano, i media non affiliati al PiS non erano affidabili, il dissenso veniva represso e i lavoratori in protesta rischiavano di essere uccisi dalla polizia (Tworzecki, 2018). Forte di ciò, delle critiche dei cittadini verso l'élite tecnocratica per la percepita lontananza dai problemi quotidiani dei cittadini e degli scandali che hanno colpito PO nel 2014: nel maggio del 2015 il candidato di PiS a Presidente della Repubblica Andrzej Duda vinse le elezioni, sconfiggendo il candidato di PO. Successivamente, il 25 ottobre

2015 il PiS vinse le elezioni parlamentari ottenendo il 37,5% dei voti e la maggioranza assoluta dei seggi.

### **3.2.2. Il sistema elettorale: come ha favorito la vittoria del PiS nel 2015**

Il sistema elettorale polacco ha svolto un ruolo significativo nel facilitare l'ascesa al potere del partito Diritto e Giustizia (PiS) nelle elezioni parlamentari del 2015. La Polonia utilizza un sistema proporzionale basato sul metodo D'Hondt, che assegna i seggi in proporzione al numero di voti ricevuti, ma tende a favorire i partiti più grandi, soprattutto quando l'opposizione è frammentata. Questa dinamica ha permesso al PiS di ottenere la maggioranza dei seggi nonostante abbia raccolto solo il 37,6% dei voti (Markowski 2016). Uno dei fattori principali che ha favorito il PiS è stato l'elevato numero di voti "sprecati" a causa delle soglie di sbarramento: il 5% per i partiti singoli e l'8% per le coalizioni. Più del 16% dei voti è stato perso, in gran parte per la mancanza di rappresentanza della sinistra e per la frammentazione delle coalizioni (Markowski 2016). Questa dispersione ha avvantaggiato il PiS, che ha potuto ottenere una quota sproporzionata di seggi grazie alla redistribuzione di questi voti. Inoltre, il sistema elettorale polacco tende a sovra rappresentare le aree rurali, tradizionalmente più favorevoli al PiS, rispetto alle aree urbane, generalmente a sostegno di partiti liberali come la Piattaforma Civica (PO). Questo squilibrio regionale ha contribuito ulteriormente al successo del PiS, consentendogli di ottenere più seggi del previsto (Markowski 2016). La combinazione di queste dinamiche ha portato il PiS a formare un governo senza bisogno di una coalizione, risultato inedito nella storia della Polonia post-comunista.

### **3.2.3. Le riforme del sistema giudiziario**

A differenza di Fidesz, il PiS non aveva una maggioranza sufficiente per apportare modifiche alle istituzioni statali tramite emendamenti costituzionali. Perciò, il partito ha sfruttato le competenze del Parlamento nel regolamentare gli organi costituzionali, introducendo modifiche istituzionali e costituzionali attraverso leggi ordinarie.

Innanzitutto il PiS tentò di ottenere il controllo sul Tribunale Costituzionale. Prevedendo una sconfitta elettorale, il governo uscente, formato dalla coalizione PO-PSL, aveva nominato cinque nuovi giudici per il Tribunale Costituzionale nell'ottobre del 2015. Questa azione fu respinta dal Tribunale, che stabilì che il parlamento uscente poteva

nominare solo tre nuovi giudici, lasciando i due posti vacanti al nuovo parlamento. Tuttavia, il nuovo Sejm, controllato dal PiS, elesse ulteriori cinque giudici a dicembre. Il Presidente Duda rifiutò di far giurare i tre giudici nominati legalmente dal parlamento uscente e scelse invece di far giurare i cinque nuovi giudici eletti dal nuovo parlamento (Kubas, 2020). Le successive sentenze del Tribunale Costituzionale hanno stabilito che il nuovo parlamento non aveva l'autorità di annullare le elezioni dei tre giudici legittimamente nominati dal parlamento uscente, né di sostituirli con nuovi giudici. Tuttavia, né il governo né il Presidente Duda hanno rispettato queste sentenze, ignorandole completamente e mantenendo i cinque nuovi giudici nel Tribunale. Infine, quando il mandato del presidente del Tribunale, Andrzej Rzepliński, terminò nel dicembre del 2016, il governo nominò Julia Przyłębska, una figura vicina al PiS, come nuovo presidente. Questo cambiamento ha permesso al PiS di ottenere definitivamente il controllo del Tribunale Costituzionale, compromettendone l'indipendenza (Pirro e Stanley, 2021). PiS venne fortemente criticato per queste riforme e nel 2015 i cittadini polacchi fondarono il Comitato per la Difesa della Democrazia (KOD). Il KOD si occupa di monitorare e valutare la vita pubblica, organizzando manifestazioni in caso di violazioni dei principi democratici. Allo stesso tempo le opposizioni come PO, SLD e PSL hanno cercato di contrastare il declino della democrazia in Polonia, ma le loro iniziative sono state contestate dal PiS (Kubas, 2020). Le azioni del PiS hanno provocato indignazione nel paese, anche per il modo in cui esse sono state realizzate. Le procedure accelerate e le deliberazioni notturne indicano una strategia per non concedere tempo o possibilità alle parti di intervenire o cambiare idea. Inoltre, la legittimità di sentenze future, emesse con la partecipazione dei cinque nuovi giudici eletti in modo controverso dal PiS, è stata messa in discussione. Ciò ha minato la fiducia nel Tribunale Costituzionale, che è responsabile del controllo di costituzionalità sugli atti normativi inferiori, sollevando dubbi sulla validità di qualsiasi legge futura approvata dal nuovo Sejm (Horonziak, 2022). Successivamente, il 22 dicembre 2015, il Sejm approvò una nuova legge che apportò modifiche significative al funzionamento del Tribunale Costituzionale, rafforzando la posizione dei cinque giudici recentemente eletti: la legge richiedeva una maggioranza di due terzi e la presenza di almeno 13 dei 15 giudici per emettere sentenze, rendendo impossibile considerare i nuovi giudici come una minoranza. Le modifiche entrarono in vigore immediatamente, nonostante le obiezioni delle

principali istituzioni giuridiche polacche. L'atto, però, creò una scappatoia significativa: gli esperti accademici evidenziarono che, anche se l'atto stesso era incostituzionale, aveva introdotto la possibilità per il Tribunale di ignorare le modifiche legislative della legge del 22 dicembre 2015 e di giudicare direttamente sulla base della Costituzione: questo significava che il Tribunale poteva teoricamente ignorare i nuovi requisiti e mantenere una certa autonomia nel decidere su questioni di costituzionalità. Il 9 marzo 2016, il Tribunale dichiarò l'atto incostituzionale, ma la sentenza non fu pubblicata. La Premier Beata Szydło dichiarò che ogni atto che ignorava la legge del 22 dicembre avrebbe costituito una violazione, creando una frattura nel sistema legale. (Horonziak, 2022).

Il governo polacco propose poi ulteriori riforme alla giustizia, adottate dal parlamento nel 2017. Queste includevano riforme ai tribunali ordinari, alla Corte Suprema e al Consiglio Nazionale della Magistratura (KRS), organo che sovrintende la magistratura, con poteri di nomina. Nello specifico, il KRS fu riformato affinché i suoi membri venissero eletti dal Parlamento, anziché dalla magistratura stessa, e ponendo fine al mandato degli attuali membri per consentire l'elezione di un nuovo consiglio.<sup>10</sup> Le riforme alla Corte Suprema conferivano al Presidente della Polonia il potere di prorogare il mandato dei giudici e di nominare tutti i nuovi giudici su raccomandazione del KRS. In aggiunta creavano due nuove sezioni all'interno della Corte Suprema con poteri sulle altre sezioni, da occupare con nuovi giudici nominati dal Presidente. Le riforme abbassavano, anche, l'età pensionabile per i giudici da 70 a 65 anni, costringendo il 40% dei giudici a andare in pensione anticipata. La riforma dei tribunali ordinari abbassava anch'essa l'età pensionabile per i giudici, ma stabiliva età diverse per uomini e donne (ridotta da 67 a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne) e dava al Ministro della Giustizia nuovi poteri discrezionali per nominare e destituire tutti i presidenti dei tribunali. Le riforme hanno suscitato forti reazioni da parte dell'Unione Europea, che nel 2017 ha attivato l'Articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea, con l'accusa che tali cambiamenti minassero l'indipendenza della magistratura. Bensì non sia stata completata ha avuto un forte valore simbolico. La Commissione Europea ha avviato diverse procedure di infrazione contro la Polonia, e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CJEU) ha ordinato alla Polonia di sospendere alcune delle riforme, in particolare quelle riguardanti l'età pensionabile dei giudici. Di fronte alla pressione dell'UE, nel 2018 il governo polacco ha annullato la legge

---

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_5368](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_5368)

sull'età pensionabile che aveva costretto i giudici della Corte Suprema al pensionamento anticipato, permettendo loro di tornare in servizio (Fella 2024; Pirro e Stanley 2021).

Un'altra importante riforma del 2017 è stata l'introduzione della Sezione disciplinare della Corte Suprema, incaricata di monitorare e sanzionare la condotta dei giudici, con il potere di sospendere i giudici, avviare procedimenti disciplinari e autorizzare procedimenti penali contro di loro. La sua istituzione è stata vista come un tentativo di esercitare controllo politico sul sistema giudiziario, suscitando preoccupazioni sull'indipendenza della magistratura. L'Unione Europea ha reagito duramente anche a questa riforma, portando il caso alla CGUE. Nel luglio 2021, la CGUE ha emesso un'ordinanza provvisoria che obbligava la Polonia a sospendere le attività della Sezione disciplinare e, a causa della non conformità della Polonia, ha imposto una multa giornaliera di 1 milione di euro. Nel 2022, il governo polacco ha annunciato la chiusura della Sezione disciplinare e il suo rimpiazzo con una nuova entità chiamata Camera della Responsabilità Professionale (Fella 2024). Com'è avvenuto in Ungheria, queste riforme che hanno intaccato il rule of law hanno portato al congelamento dei fondi europei a causa dell'introduzione del meccanismo di condizionalità dello stato di diritto.

#### **3.2.4. Le riforme dei media e l'attacco contro LGBTQ+ e il diritto all'aborto**

Dopo la vittoria del PiS alle elezioni parlamentari del 2015, è stato introdotto un cambiamento significativo nella gestione dei media pubblici in Polonia con la creazione del Consiglio dei Media Nazionali (RMN). Questo nuovo organo ha assunto la competenza di nominare e revocare i presidenti e i membri dei consigli di gestione e di sorveglianza delle emittenti pubbliche, competenze che erano precedentemente di competenza del Consiglio Nazionale di Radiotelevisione (KRRiT) (Pirro e Stanley, 2021). Il trasferimento di queste prerogative al RMN è avvenuto attraverso la "Legge sui Media Minori", che ha previsto la scadenza dei mandati degli attuali membri dei consigli di gestione e di sorveglianza di Telewizja Polska (TVP) e della Radio Polacca. Questa legge è stata giustificata ufficialmente con l'intento di garantire una maggiore libertà di espressione e una gestione più equa dei media pubblici. Tuttavia, la modifica è stata percepita da molti come un tentativo di inserire funzionari più fedeli al governo nelle posizioni chiave, al fine di consolidare il controllo del PiS sui media pubblici. Infatti, sotto la nuova leadership di Jacek Kurski, ex politico del PiS e nuovo presidente di TVP,

i telegiornali e altri programmi di informazione pubblica hanno mostrato un evidente orientamento favorevole al governo, riflettendo le posizioni del PiS su eventi nazionali e internazionali, anche nei casi di proteste pubbliche, azioni delle opposizioni e notizie riguarda l'Unione Europea (Horonziak, 2022).

Un ulteriore attacco ai media avvenne il 14 dicembre 2016, quando il Sejm polacco propose una serie di restrizioni riguardanti l'accesso dei giornalisti al parlamento. Tra le misure proposte c'erano limitazioni a registrazioni e fotografia delle sessioni e un'unica area designata per le trasmissioni televisive, che i giornalisti dovevano prenotare in anticipo. Questa proposta suscitò una reazione immediata da parte dei media nazionali, inclusa TVN la maggiore emittente di opposizione, che avviò un boicottaggio dei politici del PiS, rifiutandosi di fare interviste con loro. Inoltre, due giorni dopo, il deputato dell'opposizione Michał Szczerba fu escluso dalla sessione parlamentare per aver mostrato un cartello con l'hashtag "Free Media in the Sejm". In risposta, i parlamentari di opposizione bloccarono il banco del Sejm, e il Comitato di difesa della democrazia organizzò manifestazioni che si diffusero rapidamente nelle principali città polacche. Jarosław Kaczyński, leader del PiS, etichettò queste azioni come un "tentativo di colpo di stato", ma le modifiche proposte non furono adottate (Horonziak, 2022).

Diverse rapporti di organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative, hanno riportato la trasformazione dei media pubblici in strumenti di propaganda del governo PiS, utilizzati per diffondere informazioni distorte sull'opposizione e favorire la rielezione del partito, rendendo più complicato ottenere informazioni imparziali ed oggettive. L'ODIHR in una missione di osservazione delle elezioni parlamentari del 2019 riportò che: "I broadcaster pubblici devono garantire che tutte le parti siano presentate in modo imparziale e obiettivo. Il trattamento favorevole di un partito politico da parte dei media pubblici dovrebbe essere considerato come un uso illecito dei fondi pubblici." e: "Per integrare i requisiti generali della Legge sulla Radiotelevisione, il Codice Elettorale dovrebbe essere modificato per includere requisiti legali per una copertura equa, bilanciata e imparziale della campagna nei media pubblici.". Anche l'ONG Reporters Without Borders nel 2022 ha evidenziato questa situazione: "Mentre il mercato privato è rimasto abbastanza pluralistico, con media indipendenti influenti come TVN, il quotidiano Gazeta Wyborcza o il sito online Onet.pl, i media pubblici, in particolare TVP, sono stati trasformati in strumenti di propaganda del governo. Un'azienda controllata

dallo stato ha acquistato 20 dei 24 giornali regionali, e le emittenti locali private affrontano una concorrenza agguerrita da parte delle pubblicazioni gestite dallo stato”.

Durante il governo del PiS, i diritti LGBT+ sono stati al centro di un conflitto politico. La retorica anti-LGBT+ si è intensificata nelle campagne del 2019 e 2020, con municipalità che si dichiaravano "zone libere dall'ideologia LGBT". Tuttavia, pressioni internazionali e la minaccia di perdere fondi UE hanno portato alla revoca di circa un terzo di queste risoluzioni entro il 2023. La Commissione Europea ha chiuso il caso contro la Polonia dopo la cooperazione delle autorità, e il rispetto delle norme anti-discriminazione è diventato condizione per l'accesso ai fondi europei (Fella, 2024)

Un'ultima area conflittuale è stata quella legata al tema dell'aborto. Il PiS ha adottato politiche estremamente restrittive, culminate nel 2020 con una sentenza della Corte Costituzionale che ha reso illegale l'aborto anche in caso di gravi malformazioni fetali, riducendo ulteriormente l'accesso a questa pratica in Polonia, rendendolo solo possibile in caso di gravi rischi per la salute e la vita della madre e in caso di stupro. Queste misure hanno suscitato forti proteste interne e critiche da parte dell'Unione Europea, che ha espresso preoccupazione per la violazione dei diritti delle donne e il deterioramento dello stato di diritto nel paese. L'UE ha continuato a monitorare la situazione, chiedendo a Varsavia di rispettare i diritti fondamentali e le norme europee.<sup>11</sup>

### **3.3. Confronto dei processi di democratic backsliding**

Sia Fidesz che PiS condividono un'ideologia simile, anche se sono nati in condizioni molto diverse. In Ungheria, Fidesz nacque nel 1988 come un partito liberale che inizialmente aveva giocato un ruolo chiave nella transizione democratica del paese, partecipando agli Accordi della Tavola Rotonda del 1989. Tuttavia, nel corso degli anni, sotto la leadership di Orbán, il partito ha abbandonato le sue origini liberali per adottare posizioni conservatrici e nazionaliste, culminando in una retorica apertamente illiberale che ha messo in discussione i valori democratici europei. Fidesz si è radicalizzato dopo le sconfitte elettorali del 2002 e 2006, fino a vincere le elezioni del 2010, sfruttando un sistema elettorale sproporzionato che gli ha permesso di ottenere una maggioranza schiacciante in Parlamento e di riformare la costituzione. Il PiS, in Polonia, nacque

---

<sup>11</sup><https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211108IPR16844/poland-no-more-women-should-die-because-of-the-restrictive-law-on-abortion>

all'inizio degli anni 2000, in risposta alla percezione di un'eccessiva polarizzazione sociale e alle preoccupazioni per l'adesione del paese all'Unione Europea. Il partito si è posizionato come forza anti-establishment e ha capitalizzato sul declino dei partiti di sinistra e sugli scandali di corruzione, mettendo in discussione non solo gli effetti redistributivi delle trasformazioni post-1989, ma anche l'intero ordine liberale-democratico. Il PiS ha adottato un'ideologia nazionalista e cattolica, simile a quella di Fidesz, ma la sua radicalizzazione è stata fortemente influenzata dalla politica interna del partito e dalla leadership di Kaczyński.

In entrambi i paesi, la manipolazione del sistema elettorale ha giocato un ruolo cruciale nel consolidamento del potere dei partiti di governo. In Ungheria, Fidesz ha modificato il sistema elettorale per garantirsi una maggioranza parlamentare ben oltre il suo sostegno elettorale reale. Il sistema è stato alterato tramite gerrymandering e l'eliminazione del ballottaggio, rendendo più difficile per l'opposizione organizzarsi e vincere seggi. Queste riforme hanno creato una sproporzione tra i voti ottenuti e i seggi assegnati, permettendo a Fidesz di ottenere la maggioranza dei due terzi necessaria per modificare la Costituzione. In Polonia, il sistema elettorale proporzionale basato sul metodo D'Hondt ha favorito PiS nelle elezioni del 2015, grazie alla frammentazione dell'opposizione e all'alto numero di voti "sprecati" a causa delle soglie di sbarramento. Il PiS ha beneficiato anche di un sistema che sovrarappresenta le aree rurali, tradizionalmente a suo favore, rispetto alle aree urbane più liberali. Questo ha permesso al PiS di ottenere la maggioranza dei seggi parlamentari senza necessità di coalizioni, una dinamica simile a quella vista in Ungheria.

Per quanto riguarda le riforme costituzionali e giudiziarie che hanno intaccato lo stato di diritto, possiamo notare che Fidesz, godendo di una maggioranza tale da rendere possibile le modifiche della Costituzione, sia riuscito a ottenere un maggiore controllo del sistema giudiziario. È rilevante anche il fatto che l'Ue abbia agito più rapidamente contro la Polonia. Orbán ha adottato una nuova Costituzione nel 2011, rafforzando il potere dell'esecutivo e riducendo l'indipendenza del sistema giudiziario. Il governo ha manipolato la Corte Costituzionale aumentando il numero dei giudici e nominando persone vicine al partito. Inoltre, la creazione dell'Ufficio Giudiziario Nazionale ha centralizzato il controllo delle nomine giudiziarie, minando ulteriormente l'indipendenza della magistratura. In Polonia, il PiS ha seguito un percorso simile, sebbene non avesse

la maggioranza necessaria per modificare la Costituzione. Il partito ha sfruttato le leggi ordinarie per riformare il Tribunale Costituzionale e la Corte Suprema, nominando giudici vicini al partito e introducendo riforme che hanno ridotto l'indipendenza del sistema giudiziario. La Sezione Disciplinare della Corte Suprema, creata nel 2017, è stata vista come un meccanismo per esercitare controllo politico sui giudici, suscitando la reazione dell'Unione Europea, che ha imposto multe al governo polacco e congelato i fondi europei

Per quanto riguarda i media le riforme sono state abbastanza simili. In Ungheria, il governo di Orbán ha consolidato il controllo sui media attraverso la creazione dell'Autorità Nazionale per i Media e le Telecomunicazioni (NMHH), che ha il potere di imporre sanzioni alle testate giornalistiche in base a criteri vaghi, incentivando l'autocensura. I media pubblici sono stati trasformati in strumenti di propaganda governativa, e il governo ha anche acquisito il controllo di gran parte dei media privati, utilizzando la pubblicità statale per marginalizzare le voci indipendenti. Questo ha portato alla chiusura di importanti testate di opposizione e alla limitazione della libertà di stampa. Anche in Polonia, PiS ha cercato di rafforzare il controllo sui media pubblici attraverso la creazione del Consiglio dei Media Nazionali (RMN), che ha assunto la competenza di nominare e revocare i dirigenti delle emittenti pubbliche. Sotto la guida di figure legate a PiS, i telegiornali e altri programmi di informazione pubblica hanno mostrato un chiaro orientamento pro-governo. Sebbene i media privati abbiano mantenuto una certa indipendenza, il controllo governativo sui media pubblici ha limitato la pluralità dell'informazione.

In Ungheria, il governo di Orbán ha avviato campagne contro le ONG che ricevono finanziamenti esteri, in particolare quelle legate alla Open Society Foundations di George Soros. Sono state imposte tasse discriminatorie alle organizzazioni che "sostengono l'immigrazione" e sono state introdotte leggi che limitano la libertà accademica, come nel caso della Central European University. Inoltre, il governo ha adottato una legge anti-LGBTQ+ nel 2021, che vieta la "promozione dell'omosessualità" ai minori, restringendo ulteriormente i diritti civili. In Polonia, il PiS ha attuato politiche simili, prendendo di mira le ONG e le minoranze LGBTQ+. Diverse città si sono dichiarate "zone libere dall'ideologia LGBT", e le restrizioni ai diritti riproduttivi delle donne, in particolare la sentenza della Corte Costituzionale che ha reso illegale l'aborto anche in caso di gravi

malformazioni fetali, hanno scatenato proteste su larga scala. La retorica anti-LGBTQ+ è stata centrale nelle campagne elettorali del PiS, alimentando la polarizzazione sociale.

### **3.4 I motivi alla base del democratic backsliding in Ungheria e Polonia**

Il regresso democratico in Polonia e Ungheria rappresenta un fenomeno particolarmente preoccupante, poiché coinvolge due paesi che, dopo la caduta del comunismo, avevano guidato la democratizzazione nell'Europa centrale e orientale. Entrambi i paesi avevano realizzato la transizione a democrazie liberali e avevano aderito all'Unione Europea consolidando per decenni la propria stabilità politica e istituzionale. Tuttavia, negli ultimi anni, la Polonia con il partito PiS e l'Ungheria con il partito Fidesz di Viktor Orbán hanno intrapreso una traiettoria che ha portato a un progressivo arretramento delle istituzioni democratiche e liberali.

Il processo di uscita dal comunismo in Polonia e Ungheria ha svolto un ruolo cruciale nella creazione delle condizioni per il regresso democratico. La prima condizione si ritrova nelle modalità attraverso le quali si sono svolte le negoziazioni per la transizione a un regime democratico. Tradizionalmente, la transizione ungherese viene considerata un processo più complesso, con un compromesso tra gli oppositori del regime comunista e i riformisti interni al regime, mentre in Polonia si ritiene che la transizione sia stata più consensuale e meno conflittuale. Tuttavia, nella realtà dei fatti, la transizione in entrambi i casi è stata caratterizzata da elementi sia di accomodamento che di conflitto (Bernhard, 2021). La seconda condizione, invece, è la seguente. Una volta completata l'uscita dal regime i partiti postcomunisti furono in grado di evolversi e adattarsi velocemente, trasformandosi in partiti socialdemocratici riformisti. Di conseguenza, non era più necessario che l'opposizione rimanesse unita contro il regime o i suoi successori per la propria sopravvivenza politica. Questo portò alla nascita di una varietà di partiti post-opposizione che si contendevano il potere tra loro e con i partiti successori dei comunisti. Questi nuovi attori, all'interno di questo nuovo scenario, avevano la necessità di differenziarsi per ottenere consensi e vincere le elezioni. Questo elemento, unito alla natura conflittuale, ma negoziata della transizione, ha aperto uno spazio discorsivo specifico per le narrazioni populiste che hanno successivamente accusato la transizione di essere una "rivoluzione incompiuta", dove gli ex comunisti avrebbero continuato a mantenere il potere attraverso accordi corrotti con l'opposizione. Movimenti politici

come il PiS in Polonia e Fidesz in Ungheria hanno sfruttato questa narrativa, assumendo il ruolo di "guerrieri della memoria", sostenendo che la transizione democratica del 1989 non avesse realmente messo fine all'influenza comunista, ma avesse permesso a una nuova élite politica di consolidare il proprio potere, negando così i benefici della democrazia e del cambiamento economico al "vero" popolo polacco e ungherese (Bernhard, 2021).

Il contesto politico europeo ha anche risentito di un indebolimento del cosiddetto "consenso liberale". Nonostante durante gli anni '90 sembrasse che i principi del liberalismo fossero diventati un pilastro della politica nell'Europa centro-orientale, la realtà era molto più complessa. Secondo Dawson e Hanley (2016), infatti, il liberalismo non si è mai pienamente radicato in queste società. Le élite politiche che hanno guidato il processo di transizione post-comunista hanno permesso la coabitazione di norme liberali e illiberali e queste ultime hanno gradualmente prevalso. A ciò si aggiunge la mancanza di una vera partecipazione civica, l'assenza di un forte coinvolgimento democratico da parte della popolazione e la debolezza delle istituzioni sono elementi che hanno ulteriormente indebolito la capacità di resistenza contro le derive autoritarie. In molti casi, i cittadini non sono stati esposti a un dibattito pubblico sufficientemente robusto sui valori democratici, e il declino della partecipazione politica ha reso più facile per le élite nazionaliste prendere il controllo. Per superare questo problema e aiutare le società dell'Europa Centro-Orientale a identificarsi con le norme liberaldemocratiche sarebbe stata necessaria una leadership politica molto più coerente e basata su saldi principi, così come un attivismo civico significativo. Tuttavia, non è mai stato tentato nessun progetto politico-culturale di portata tale da integrare norme e pratiche liberali in contesti in cui erano precedentemente assenti (Dawson e Hanley, 2016).

Un altro fattore cruciale nel regresso democratico è stato il ruolo dell'Unione Europea. L'UE ha svolto un ruolo centrale nel garantire la democratizzazione nei paesi dell'Europa orientale attraverso il cosiddetto "allargamento condizionato", in cui il rispetto dei principi democratici ed istituzionali, dettati dai criteri di Copenhagen, era una condizione fondamentale per l'adesione. Tuttavia, una volta che la Polonia e l'Ungheria sono entrati nell'UE, l'efficacia dei meccanismi di controllo è diminuita drasticamente (Kenedel, 2020). L'Unione Europea è, infatti, sufficientemente politicizzata da creare incentivi per proteggere gli autocrati nazionali, ma non abbastanza da imporre sanzioni significative ai

governi che violano i principi democratici. Inoltre, la dinamica politica europea spinge gli Europartiti a sostenere i leader autoritari a livello nazionale che appartengono ai loro schieramenti, poiché questi garantiscono voti nelle istituzioni dell'Unione. Tuttavia, le identità e le dinamiche dei partiti a livello europeo non sono abbastanza mature da indurre i partiti stessi a pagare un prezzo politico per il sostegno a tali regimi autoritari. Questo squilibrio ha consentito ai governi illiberali di rafforzarsi all'interno dell'UE senza subire conseguenze politiche significative (Kenedel, 2020). Un aspetto interessante del regresso democratico è l'uso dei fondi europei da parte dei governi illiberali per consolidare il loro potere. Diversi studi hanno sottolineato che i finanziamenti federali agli stati autoritari spesso contribuiscono a mantenerli al potere: i regimi autoritari o illiberali si sviluppano frequentemente in stati con economie meno sviluppate che sono anche i principali destinatari dei trasferimenti fiscali nei sistemi federali. In questo contesto, i leader locali possono utilizzare questi fondi per sostenere reti clientelari che perpetuano il loro dominio, anche a costo di ignorare le norme democratiche della federazione. In particolare una parte significativa dei fondi europei allocati all'Ungheria è stata canalizzata dal governo di Orbán ad alleati di Fidesz. Inoltre, il regime di Orbán utilizza anche i sussidi agricoli dell'UE per sostenere la sua rete clientelare e punire i rivali (Kenedel, 2020). L'ultimo fattore che può avvantaggiare i governi illiberali in Europa è la facilità con cui i cittadini insoddisfatti possono emigrare, preferendo lasciare il paese piuttosto che rimanere e protestare. Poiché i regimi autocratici tendono a emergere in stati meno sviluppati e vi è una grande disparità economica tra gli Stati membri dell'UE, è probabile che molti emigranti si trasferiscano nei paesi più ricchi dell'Unione, inviando denaro alle loro famiglie, il che tende a rafforzare il sostegno del regime in carica. Nel caso dell'Ungheria, tra il 2010 e il 2018, l'emigrazione è aumentata del 186%, un tasso più che doppio rispetto ad altri paesi dell'UE, nonostante la disoccupazione fosse in netto calo. Inoltre, gli emigranti ungheresi tendono a essere più giovani e istruiti rispetto alla popolazione generale, rendendoli meno inclini a sostenere Fidesz, rispetto alla media degli ungheresi.

Un altro aspetto fondamentale che ha favorito il regresso democratico in Polonia e Ungheria sono stati gli shock economici e sociali che hanno colpito l'Europa negli ultimi quindici anni. La crisi economica del 2008-2009 e la crisi migratoria del 2015 hanno rappresentato due momenti critici che hanno alimentato l'ascesa di movimenti populistici e

nazionalisti (Bernhard, 2021). In Ungheria, la crisi economica ha colpito duramente un paese che già attraversava un periodo di recessione economica. L'Ungheria aveva già subito un notevole rallentamento della crescita nel 2007, prima del crollo economico globale alla fine del 2008. Quando la crisi economica colpì con tutta la sua forza, il governo si dimise nel marzo 2009 e venne sostituito dall'esecutivo di minoranza guidato da Gordon Bajnai, composto da ministri indipendenti e del MSzP, con il sostegno esterno del SzDSz. Il costo politico per il MSzP fu enorme: perse gran parte del suo precedente sostegno. Fidesz è riuscito a capitalizzare su questa disillusione, guadagnando una supermaggioranza nelle elezioni del 2010. Viktor Orbán ha utilizzato la retorica populista per consolidare il proprio potere, facendo leva sulla paura della perdita di sovranità nazionale e sulla necessità di difendere l'identità ungherese dalle minacce esterne, incluse quelle rappresentate dall'immigrazione. La crisi migratoria del 2015 ha fornito ulteriore carburante a questa narrativa. Orbán ha costruito un muro al confine ungherese per fermare l'ingresso di rifugiati e ha sfidato apertamente le politiche dell'UE in materia di immigrazione. Questo atteggiamento ha rafforzato il consenso interno, mentre la xenofobia è diventata un tema centrale nella politica ungherese (Bernhard, 2021). La crescita del populismo in Polonia non è stata causata da una grave contrazione economica o dalle misure di austerità imposte dall'UE, bensì dall'incertezza diffusa e dall'ansia riguardo al futuro economico, particolarmente sentite dai lavoratori meno qualificati. Si avvertiva la crescente difficoltà di mantenere un ritmo di crescita sostenuto nei mercati globali. Allo stesso tempo, una parte significativa della società polacca, profondamente tradizionale e religiosa, affrontava con preoccupazione i rapidi cambiamenti sociali, tanto quanto quelli economici. Sebbene l'economia polacca fosse in crescita, l'aumento della prosperità è stato accompagnato da un crescente divario di disuguaglianza, con i maggiori benefici concentrati tra le fasce più abbienti, specialmente dal 2005 in poi (Bernhard, 2021). Alla vigilia delle elezioni del 2015, il PO è stato coinvolto in scandali che hanno gravemente danneggiato la sua popolarità: il partito è stato coinvolto in uno scandalo di intercettazioni illegali, che ha rivelato conversazioni compromettenti tra figure chiave del governo, tra cui il ministro dell'interno Bartłomiej Sienkiewicz e il governatore della banca centrale Marek Belka. Questi dialoghi, che includevano accordi discutibili e commenti poco diplomatici, sono stati pubblicati da Wprost e hanno scatenato un'enorme controversia pubblica (Tacconi, 2015). Inoltre, le elezioni del 2015 si sono svolte durante

la crisi dei rifugiati in Europa. Il governo di Po si è trovato nella difficile posizione di sostenere gli sforzi umanitari dell'UE, ma allo stesso tempo di opporsi a quote di rifugiati più elevate per la Polonia e di respingere l'accoglienza di immigrati economici. L'opposizione di destra, compreso il PiS e il suo candidato presidenziale Andrzej Duda, si è mostrata ostile all'accoglienza dei rifugiati, e i tentativi del governo di cooperare con l'UE non hanno aiutato le fortune elettorali del PO. L'immigrazione, vista come una questione emotiva, ha influenzato profondamente l'opinione pubblica polacca, con argomentazioni contro i rifugiati che hanno trovato ampio sostegno, favorendo la vittoria sia alle elezioni parlamentari che presidenziali che si sono svolte nel 2015 (Bernhard, 2021).

### **3.5. Il consolidamento del potere: Fidesz e PiS a confronto**

Una differenza cruciale tra il caso ungherese e quello polacco riguarda la capacità di consolidare il potere. In Ungheria, Fidesz ha ottenuto una super-maggioranza parlamentare nel 2010, che ha permesso a Orbán di riscrivere la Costituzione e di eliminare molti dei controlli istituzionali che limitavano il potere esecutivo. Questo ha portato a una riduzione delle libertà civili, al controllo dei media e alla repressione della società civile, in un contesto in cui l'opposizione politica era estremamente debole (Sitter e Bakke, 2022).

In Polonia, il PiS non è riuscito a ottenere una simile maggioranza. Sebbene abbia vinto le elezioni parlamentari del 2015, non ha ottenuto i numeri necessari per modificare la costituzione. Questo ha reso il percorso di Kaczyński verso l'autoritarismo più difficile rispetto a quello di Orbán. La Corte Costituzionale polacca e la società civile, rappresentata da movimenti come il Comitato per la Difesa della Democrazia (KOD), hanno svolto un ruolo cruciale nel contrastare i tentativi del PiS di consolidare il potere. Inoltre, nelle elezioni del 2019 l'opposizione polacca è riuscita ad organizzarsi e sconfiggere il PiS nel Senato (Sitter e Bakke, 2022).

Un altro fattore importante è stato il diverso atteggiamento dell'Unione Europea nei confronti dei due paesi. L'UE ha adottato un approccio più cauto nei confronti dell'Ungheria, mentre è stata più proattiva nel chiamare la Polonia a rispondere delle sue violazioni dello stato di diritto, contribuendo così a frenare, almeno parzialmente, le derive autoritarie (Sitter e Bakke, 2022).

### **3.6. La sconfitta del Pis nelle elezioni parlamentari del 2023: il ritorno della democrazia?**

Le elezioni del 2023 hanno rappresentato un punto di svolta in Polonia. L'affluenza registrata è stata del 74%, record storico per la Polonia. Il PiS ha ricevuto circa il 35% dei voti, rimanendo il più grande partito polacco, ma ha ottenuto un numero di seggi insufficienti per governare, sia da soli che in una potenziale coalizione con il partito Confederazione Libertà e Indipendenza. Piattaforma Civica e i suoi alleati, Terza Via e Nuova Sinistra, insieme hanno ottenuto circa 250 seggi (con circa il 31%, 14% e 9% dei voti, rispettivamente), abbastanza per costituire una maggioranza parlamentare. In questo modo il governo guidato da Tusk, leader di Po ed ex Primo Ministro, ha ottenuto la fiducia, spodestando dopo 8 anni il PiS.

Il nuovo governo ha avviato una serie di politiche volte a ripristinare lo stato di diritto e migliorare le relazioni con l'Unione Europea. Tusk si è concentrato sul ripristino dell'indipendenza della magistratura, approvando diverse riforme. Ciò ha permesso alla Polonia di ricevere i fondi europei, precedentemente bloccati per le violazioni dello stato di diritto da parte del PiS (Sedia, 2024). Il 19 dicembre 2023, il nuovo ministro della cultura polacco ha rimosso i dirigenti della TV di stato (TVP), della radio pubblica e dell'agenzia di stampa statale, interrompendo anche le trasmissioni del canale di notizie TVP. Questa azione è stata giustificata dalla necessità di ripristinare l'imparzialità dei media pubblici, ma è stata criticata dal PiS e dal presidente Duda come incostituzionale. (Fella, 2024) È stata promessa una maggiore apertura ai diritti civili, inclusi quelli della comunità LGBTQ+, anche se, soprattutto per questi ultimi, devono essere ancora approvate delle riforme, a causa delle diverse posizioni dei partiti di coalizione a riguardo (J. Gomez 2024) (J. Lepiarz, 2024)

Per comprendere i motivi alla base della sconfitta del PiS, è utile analizzare sia le strategie elettorali che sono state adottate dal partito che le reazioni dell'elettorato a queste. Una delle tattiche principali è stata il discorso polarizzante, con continui attacchi a Donald Tusk e alla Piattaforma Civica (PO), dipingendo Tusk come un burattino di leader stranieri, in particolare tedeschi. Questo ha mobilitato la base elettorale del PiS, ma l'eccessiva polarizzazione ha alienato molti elettori moderati e indecisi, che si sono rivolti ad alternative come la Terza Via. L'emotività eccessiva della campagna ha anche portato

a una mobilitazione più forte tra giovani e adulti, segnando un desiderio di cambiamento. Il PiS ha anche sfruttato abilmente le risorse statali e manipolato i referendum per ottenere vantaggi elettorali, creando una macchina politica ben finanziata. Tuttavia, la commistione tra risorse pubbliche e fondi di partito ha suscitato critiche, minando la fiducia dell'elettorato nella correttezza della competizione democratica. Sul fronte generazionale, il PiS ha puntato sugli anziani e le comunità rurali, con politiche come l'aumento delle pensioni. Questo ha portato risultati positivi tra gli over 50 e nelle aree rurali, ma ha trascurato i giovani, soprattutto le donne. Il PiS, infatti, ha ottenuto uno scarso risultato tra gli elettori di età compresa tra 18 e 29 anni, mentre il PO ha dominato in questo gruppo. Dal punto di vista digitale, il PiS ha mostrato grande efficacia nella campagna elettorale, utilizzando strategie pubblicitarie mirate con precisione. Tuttavia, la loro presenza pervasiva ha sollevato preoccupazioni sulla privacy dei dati e ha rischiato di alienare una parte dell'elettorato, sovraccaricata dalla loro incessante presenza online. Sul tema della sicurezza nazionale, il PiS si è presentato come il difensore della Polonia contro minacce esterne e interne. Tuttavia, la politicizzazione delle forze armate ha creato tensioni interne, con dimissioni di alti ufficiali. Inoltre, il tema dell'immigrazione, su cui il PiS ha puntato, non è risultato prioritario per molti elettori. Infine, la strategia nazionalista del PiS, con un forte focus sulla sovranità, ha avuto il sostegno di una parte dell'elettorato, ma ha anche isolato la Polonia dagli alleati europei, causando la perdita di miliardi di euro in fondi dell'UE. Inoltre, questa linea dura ha finito per attrarre un segmento elettorale più ristretto di quanto il partito avesse previsto (M. R. Maftean, 2023).

## **CONCLUSIONE**

Questa tesi ha cercato di rispondere alla domanda di ricerca: “Quali sono state le similitudini e le differenze nei processi di democratizzazione e democratic backsliding in Ungheria e Polonia?” L'analisi comparativa tra i due Stati ha messo in luce come, pur avendo radici storiche e politiche comuni, i percorsi di transizione democratica e regressione democratica abbiano mostrato differenze significative. Attraverso un'analisi qualitativa basata su fonti storiche e documenti, è stato possibile identificare i fattori che hanno plasmato i rispettivi sviluppi politici, fornendo una risposta esaustiva alla domanda di ricerca iniziale.

Un obiettivo centrale della tesi era capire e descrivere i motivi alla base del democratic backsliding ed è stato pienamente soddisfatto. L'analisi non solo ha esplorato i motivi e le dinamiche, ma ha anche considerato l'influenza della dominazione sovietica e i processi di trasformazione successivi al 1989. Attraverso l'analisi delle riforme istituzionali, costituzionali e economiche, del sistema partitico e delle relazioni internazionali in Ungheria e Polonia, la tesi ha offerto un quadro chiaro delle differenze e somiglianze tra i due paesi, confermando la validità del metodo comparativo scelto.

Tra le principali conclusioni, emerge che entrambi i paesi hanno sperimentato transizioni democratiche relativamente pacifiche, ma con modalità differenti. La Polonia ha beneficiato di una mobilitazione sociale più forte, sostenuta da movimenti come Solidarność e dal ruolo della Chiesa cattolica, mentre l'Ungheria ha avuto una transizione più stabile ma meno radicale, anche se in entrambi i casi le negoziazioni hanno presentato sia elementi di conflitto che di accomodamento. Per quanto riguarda il consolidamento democratico, la Polonia ha raggiunto un maggiore consolidamento, grazie alla stesura e all'approvazione di una nuova Costituzione, cosa che non avvenne in Ungheria durante il processo di democratizzazione. Inoltre, la Polonia ha conosciuto una crescita economica più consistente e ha resistito egregiamente alla crisi del 2008. Tuttavia, a partire dagli

anni 2010, entrambe le democrazie hanno iniziato a mostrare segni di erosione sotto la guida di partiti illiberali, anche se in forme diverse. L'Ungheria, sotto Viktor Orbán e Fidesz, ha subito un regresso democratico più accentuato, mentre in Polonia, il PiS ha incontrato maggiore resistenza interna, soprattutto nelle recenti elezioni del 2023, che segnano un possibile stop al regresso democratico.

Dal mio punto di vista, l'analisi dei casi di Polonia e Ungheria dimostra chiaramente come il populismo illiberale e la concentrazione del potere esecutivo senza adeguati contrappesi possano minare le istituzioni democratiche. Tuttavia, le recenti elezioni polacche offrono una speranza concreta per un'inversione di rotta e un possibile ritorno a un sistema democratico più equilibrato, dimostrando che la società civile e il pluralismo politico possono ancora giocare un ruolo cruciale. Inoltre, ritengo che la ricerca abbia sottolineato l'importanza di un impegno costante, sia da parte degli attori governativi che della società civile, per preservare e rafforzare la democrazia. Essa non può essere considerata un risultato acquisito definitivamente, ma richiede una vigilanza continua e sforzi collettivi per evitare che venga compromessa o erosa nel tempo.

Infine, per quanto riguarda le future direzioni di ricerca, sarebbe interessante approfondire il ruolo delle istituzioni europee nella protezione della democrazia negli Stati membri, soprattutto in contesti di regressione democratica. Inoltre, un'ulteriore analisi dei movimenti di resistenza civile, in particolare tra i giovani e le minoranze, potrebbe offrire ulteriori spunti per comprendere come le società reagiscono al backsliding democratico. Infine, allargare la ricerca ad altri Stati dell'Europa centro orientale risulterebbe particolarmente utile: ci permetterebbe di capire se l'attitudine al democratic backsliding è una caratteristica peculiare di Ungheria e Polonia o se si può inserire in un trend regionale più ampio che interessa gli Stati che sono stati soggetti alla dominazione sovietica.

## **Bibliografia**

### Libri

- Almagisti, M. e Graziano, P. (2024). *La democrazia. Concetti, attori, istituzioni*. 1 ed. Roma: Carocci
- Burant, S. R., et al. (1990). *Hungary: A Country Study*. Washington, DC, Library of Congress.
- Curtis, G. E., et al. (1994). *Poland: A Country Study*. Washington, DC, Library of Congress.
- Hague, R. e Harrop, M. (2011). *Manuale di scienza politica*. Bologna, McGraw-Hill Education
- Hayden, R. M. (2006). *The Collapse of Communist Power in Poland: strategic misperceptions and unanticipated outcomes*. Londra, Routledge.
- Larres, K. (2021). *Dictators and Autocrats: Securing Power across Global Politics*. Londra, Routledge.
- Lorenz, A. e Bos, K. (2022). *Politics and Society in Hungary*. Wiesbaden, Springer.
- Suppan, A., et al. (2015). *The Revolutions of 1989*. Vienna, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Vassallo, S. (2016). *Sistemi Politici Comparati*. Bologna, Il Mulino.

### Articoli

- Bernhard, M. (2021). Democratic Backsliding in Poland and Hungary. *Slavic Review*, 80(3), 566-589.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Buzogány, A. e Mihai, M. (2019). The Ideational Foundations of the Illiberal Backlash in Central and Eastern Europe: The Case of Hungary. *Review of International Political Economy*, 26(1), 21-43.

- Dawson, J. e Hanley, S. (2016). What's Wrong with East-Central Europe: The Fading Mirage of the Liberal Consensus. *Journal of Democracy*, 27(1), 20-34.
- Fella, S. (2024). Poland: The Law and Justice Government and Relations with the EU, 2015-23. *East European Politics and Societies*, 38(2), 56-78.
- Horonziak, S. (2022). Dysfunctional Democracy and Political Polarisation. *European Political Science Review*, 14(4), 123-139.
- Kubas, S. (2020). The Trajectory of the Process of Democratization in Poland in the Light of Theory, Political Praxis, and External Evaluation (1989-2019). *East European Politics*, 36(4), 451-468.
- Markowski, R. (2016). The Polish Parliamentary Election of 2015: A Free and Fair Election That Results in Unfair Political Consequences. *West European Politics*, 39(4), 807-828.
- Matteis, S. (2024). POLONIA: Vent'anni d'Europa, tra crescita economica e scetticismo. *East Journal*.
- Pirro, A. e Stanley, B. (2021). Enacting the "Illiberal Playbook" in Hungary and Poland. *East European Politics*, 37(2), 123-142.
- Pogány, I. (2013). The Crisis of Democracy in East Central Europe: The New Constitutionalism in Hungary. *European Public Law*, 19(2), 341–367.
- Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(1), 49-61.
- Sitter, N. e Bakke, E. (2022). The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe Since 2010. *European Union Politics*, 23(3), 275-298.
- Tworzecki, H. (2018). Poland: A Case of Top-Down Polarization. *East European Politics and Societies*, 32(3), 433-453.

## **Sitografia**

<https://ilmanifesto.it/la-commissione-ue-sblocca-i-fondi-per-la-polonia>

<https://ilmanifesto.it/polonia-scandalo-intercettazione-battaglia-tra-liberali-e-conservatori>

<https://it.euronews.com/2024/04/05/polonia-le-grandi-aspettative-della-comunita-lgbt-diventeranno-realta>

<https://political.party/how-pis-lost-polish-elections-2023>

[https://rsf.org/en/analyse\\_regionale/727](https://rsf.org/en/analyse_regionale/727)

<https://www.amnesty.org/en/documents/EUR27/004/2011/en>

<https://www.britannica.com/place/Hungary/Political-reforms>

<https://www.britannica.com/place/Poland/Communist-Poland>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20211108IPR16844/poland-no-more-women-should-die-because-of-the-restrictive-law-on-abortion>

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221118IPR55719/stato-di-diritto-congelare-i-finanziamenti-ue-all-ungheria>

[https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/446371\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/446371_1.pdf)



## **Ringraziamenti**

Per concludere vorrei ringraziare i miei genitori che mi hanno sempre sostenuto, che non hanno mai dubitato di me e che hanno riposto in me la loro fiducia.

Grazie.