

Dipartimento
di Scienze Politiche
Cattedra di Scienza Politica

Il declino democratico alla
luce della crisi pandemica:
il caso di Ungheria e Polonia

Prof.ssa Maria Giulia
Amadio Viceré

RELATORE

Irene Rusconi
(matr. 089162)

CANDIDATO

Indice

Abstract	4
Introduzione	6
Framework analitico	9
Introduzione	9
1.1 Metodologia e framework teorico	9
1.1.1 Metodologia	9
1.1.2 Framework teorico	10
1.2 Letteratura ed indici analitici	12
1.2.1 Letteratura	12
1.2.2 Indici analitici	13
1.3 Concettualizzazione	15
1.3.1 Democrazia integrata	16
1.3.2 Democrazia difettosa	19
1.3.3 Regime ibrido	20
1.3.4 Autoritarismo elettorale	22
1.3.5 Regime autoritario	27
1.4 Framework politico-istituzionale	29
1.4.1 Struttura politico-istituzionale della Repubblica ungherese	30
1.4.2 Struttura politico-istituzionale della Repubblica polacca	33
Conclusione	37
PARTE PRIMA – Sintomi pre-pandemici di decadenza democratica	38
Capitolo 1 – Ungheria: la “democrazia difettosa” di Orbán	40
Introduzione	40
1.1 Ascesa al potere di Fidesz	41
1.2 Le riforme di Orbán	42
1.2.1 La centralizzazione legislativa	43
1.2.2 Lo smantellamento delle garanzie dello Stato di diritto	47
1.2.3 La nuova Legge fondamentale	52
1.2.4 Riforme e <i>gerrymandering</i>	55
1.3 <i>Quo vadis</i> , Ungheria?	57
Conclusione	62
Capitolo 2 – Polonia: una drastica svolta del PiS	64
Introduzione	64
2.1 Ascesa al governo del PiS	65
2.2 Le riforme del PiS	66
2.2.1 Lo svuotamento dei <i>cheks and balances</i> : contro la Corte costituzionale	66
2.2.2 Lo svuotamento dei <i>cheks and balances</i> : contro giudici e pubblici ministeri	69
2.2.3 Contro le istituzioni dello Stato democratico	71
2.2.4 Contro i diritti individuali	74
2.3 <i>Quo vadis</i> , Polonia?	75
Conclusione	79

PARTE SECONDA – Regressione democratica durante la crisi pandemica	80
Capitolo 3 – Ungheria: da democrazia difettosa a regime ibrido	83
Introduzione	83
3.1 Illimitato governo per decreto	84
3.2 Abuso di potere e di diritti civili e politici	88
3.3 <i>Quo vadis, praeterea</i> , Ungheria?	92
Conclusione	98
Capitolo 4 – Polonia: ulteriori regressioni ai tempi della pandemia	100
Introduzione	100
4.1 Elezioni in pandemia	101
4.2 Abuso di diritti civili e politici	103
4.3 Limitazioni del potere legislativo e giudiziario	106
4.4 <i>Quo vadis, praeterea</i> , Polonia?	107
Conclusione	112
Conclusione.....	114
Ringraziamenti.....	118
Bibliografia	120
Sitografia.....	131
Documenti ufficiali	134
Summary.....	136

Abstract

The current COVID-19 pandemic has required the introduction of new and exceptional decrees and emergency laws, which increase powers in the hands of governments and limit civil liberties and the protection of the rule of law: some examples can be found in Erdogan's Turkey, in Vučić's Serbia, in Israel with Netanyahu and in the Philippines with Duterte, which introduced restrictive laws against regime critics, limit demonstrations by opposition parties, impose arbitrary restrictions on civil society organizations and grant each other substantially unlimited emergency powers. As a result, in 2020, a minimum record of 10 out of 29 countries analyzed by Freedom House's *Nations in Transit* report were classified as democracies.

In some countries, however, such exceptional measures have gone so far, in terms of their effectiveness and incisiveness, as to cause a deterioration of the quality of democracy, in the heart of the democratic European Union, which has as its core values freedom, equality, the rule of law and respect for human rights: Hungary and Poland, two countries that for some years were experiencing authoritarian slips. Members of the so-called "Visegrád Group", which joined the EU on 1 May 2004, in 2010 Hungary and in 2015 Poland witnessed the rise of two leaders belonging to populist and conservative party coalitions, Viktor Orbán in the first and Andrzej Duda in the second. The policies introduced during the crisis, which add to those previously introduced, mark a drastic and alarming change in the democratic course of the two countries, so much so that Hungary, in the Freedom House's *Nations in Transit 2020* report, has been downgraded from *semi-consolidated democracy* to *hybrid regime* and Poland, in the *2021* report, has lost as many as 5 points from the previous one.

The research question that drives this dissertation work is: what role did the COVID-19 pandemic play in the democratic degeneration of Hungary and Poland? The descriptive and qualitative analyses that will be carried out will be useful to demonstrate research hypothesis according to which the pandemic has contributed to the deterioration of the democratic quality of the two countries in question. In fact, as will be illustrated, before the sanitary emergency, Hungary and Poland had already experienced episodes of democratic regression. In this context, COVID-19 would constitute the accelerating thrust necessary to speed up the process of centralization of powers and dismantling of democratic institutions, long since victims of major attacks. The arbitrary use of policies to stem the pandemic, which led to the qualitative deterioration of the two democratic regimes, therefore falls within a consistent path towards democratic decline.

After a chapter dedicated to the Analytical Framework, which includes a theoretical, methodological, and conceptual toolbox necessary for understanding the dissertation, Part One is dedicated to the examination of the policies implemented by the two States in the years preceding the

emergency: specifically, Chapter 1 is dedicated to Fidesz's Hungary, Chapter 2 to PiS's Poland. After the adequate treatment of the policies, it will be analyzed, thanks to the use of indices like Freedom House's *Freedom in the World* and Bertelsmann *Transformation Index*, how these have affected the decadence of the democratic quality of the two countries, which will both be categorized as diffusely defective democracies.

Part Two, on the other hand, will focus on the measures implemented to cope with the epidemic, specifically in reference to Hungary, in Chapter 3, and Poland, in Chapter 4. Again, following their description, using the Freedom House *Nations in Transit* index, the level of democratic quality of the two countries will be investigated in light of the policies implemented during the state of emergency: if, on the one hand, Poland will be an even more defective democracy, for Hungary, on the other hand, the assumption supported is that it can already be considered as a diminished authoritarian regime.

Eventually, the Conclusion will summarize the analysis and its findings, while also drawing implications for the relationship between Hungary and Poland, two Member States, and the European Union and the tools at its disposal to face their persistent violations of the Treaties.

Keywords: authoritarianism, democracy, hybrid regime, COVID-19, democratic decline, Hungary, Poland, EU

Introduzione

Alle porte del nuovo decennio, il mondo ha dovuto fare i conti, per la prima volta dopo più di cento anni, con una pandemia globale. In poco meno di un anno, la popolazione globale si è abituata a nuove limitazioni che fino a prima della crisi sanitaria sarebbero state ritenute inaccettabili. Le libertà individuali ed i diritti civili, come la libertà di circolazione e di riunione, dati finora per scontati, sono stati limitati in nome del bene comune. I governi concordano sul fatto che questi tempi straordinari richiedano misure straordinarie e, per far fronte ai contagi ed arginare il diffondersi del virus, hanno approvato decreti di emergenza e leggi che ampliano a dismisura i loro poteri. I leader hanno necessità di chiudere i confini, far rispettare le quarantene e rintracciare le persone infette e, per fare ciò, invocano poteri esecutivi maggiorati e si impossessano dell'autorità di cui necessitano con scarsa resistenza.

Per alcuni di questi però, con un'inclinazione più autoritaria, se non vere e proprie velleità dittatoriali, la pandemia può risultare un vantaggio, quasi una grande occasione. La crisi del coronavirus offre un comodo pretesto per mettere a tacere le opposizioni, smantellare le istituzioni e i processi democratici e consolidare il potere. Critici a tutto il mondo stanno infatti denunciando l'utilizzo del virus come copertura per impadronirsi di nuove prerogative che hanno poco a che fare con la crisi pandemica, con poche garanzie che la loro nuova autorità non venga sfruttata in altro modo e, alla fine della crisi, restituita. I governanti hanno infatti ben compreso che ora è il momento perfetto per fare cose oltraggiose, con la certezza che il resto del mondo se ne accorgerà a malapena. Qui alcuni esempi: Erdogan ha introdotto in Turchia leggi restrittive verso i critici del regime, limitando le manifestazioni dei partiti di opposizione e approvando leggi che censurano social media e impongono restrizioni arbitrarie alle organizzazioni della società civile; Netanyahu, in Israele, ha chiuso i tribunali, proprio quando stava affrontando tre procedimenti penali per corruzione, frode e abuso d'ufficio, mentre autorizza l'agenzia per la sicurezza interna a rintracciare i cittadini utilizzando i preziosi dati sui cellulari sviluppati per l'antiterrorismo; il filippino Duterte ha fatto approvare una legge che gli assegna poteri di emergenza, sostanzialmente illimitati, e 5,4 miliardi di dollari per far fronte alla pandemia; in India, Modi ha annunciato il blocco a livello nazionale senza discuterne con il Parlamento; stesso procedimento del serbo Vučić, che ha annunciato uno stato di emergenza a tempo indeterminato, escludendo il Parlamento; il thailandese Prayuth Chan-ocha ha assunto l'autorità di imporre il coprifuoco e censurare i media, i cui giornalisti sono stati citati in giudizio e intimiditi per aver criticato la risposta del governo alla crisi; lo stesso vale per Razzaz, che in Giordania reprime il dissenso di chi diffonde voci critiche, a detta del governo false e atte a seminare il panico. Neanche la democratica America è rimasta illesa: prima dell'opposizione sia di Repubblicani che di

Democratici, che ha portato ad un ridimensionamento della proposta, il Dipartimento di Giustizia ha chiesto al Congresso di estendere nuovi poteri, compreso un piano per eliminare le protezioni legali per i richiedenti asilo e detenere le persone a tempo indefinito senza processo. Come risultato, nel 2020, un minimo record di 10 paesi sui 29 analizzati da Freedom House nel suo rapporto *Nations in Transit* sono stati classificati come democrazie.

Ma nel cuore dell'Unione europea democratica, che ha come valori cardine la libertà, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, preoccupa in particolar modo la situazione di Ungheria e Polonia, due paesi che già da alcuni anni stavano facendo esperienza di scivolamenti autoritari. Membri del cosiddetto "Gruppo di Visegrád", che ha aderito al progetto comunitario il 1° maggio del 2004, nel 2010 l'Ungheria e nel 2015 la Polonia hanno assistito all'ascesa di due leader appartenenti a coalizioni partitiche populiste e conservatrici, Viktor Orbán nel primo e Andrzej Duda nel secondo. Le politiche introdotte durante la crisi, che vanno a sommarsi a quelle precedentemente introdotte, siglano un drastico e allarmante cambiamento nel corso democratico dei due paesi, tanto che l'Ungheria, nel report *Nations in Transit* 2020 di Freedom House, è stata declassata da *democrazia semiconsolidata* a *regime ibrido* e la Polonia, nel report del 2021, ha perso ben 5 punti da quello precedente.

La domanda di ricerca a cui si cercherà di rispondere in questa tesi è: che ruolo ha avuto la pandemia da COVID-19 nella degenerazione democratica di Ungheria e Polonia? I dati e le analisi che verranno illustrati serviranno a dimostrare l'ipotesi di tesi secondo cui la pandemia ha contribuito al peggioramento della qualità democratica dei due Paesi in esame, già avviato in fase pre-pandemica. Infatti, come verrà illustrato, prima dell'emergenza sanitaria, Ungheria e Polonia avevano già avuto esperienza di episodi di regressione democratica. In questo contesto, il COVID-19 si costituirebbe come il *casus* che ha offerto la spinta acceleratrice necessaria per velocizzare il processo di accentramento dei poteri e smantellamento delle istituzioni democratiche, già da molto tempo vittime di consistenti attacchi. L'utilizzo arbitrario delle politiche per arginare la pandemia, che hanno portato al deterioramento qualitativo dei due regimi democratici, si iscrive quindi in un percorso coerente verso il declino democratico.

Nel Framework analitico, si introdurranno gli strumenti metodologici, teorici e concettuali utili per la comprensione delle analisi contenute nell'elaborato. Nella Parte Prima, comprendete il Primo e il Secondo capitolo, si descriveranno l'ascesa dei governi di estrema destra e le loro politiche messe in atto dai loro governi: questo sarà utile per dimostrare l'ipotesi di tesi, secondo cui un regresso democratico pre-pandemico era già in atto. Nello specifico, nel Primo capitolo si tratterà dell'Ungheria e dell'ascesa di Viktor Orbán, leader di Fidesz, e l'operato del suo governo a partire dal 2010; infine, si analizzerà il peggioramento della qualità democratica dell'Ungheria. Nel Secondo

capitolo, verrà condotta la stessa trattazione per la Polonia, a partire dall'ascesa del PiS al governo e alla presidenza della Repubblica nel 2015 e le politiche da loro introdotte; anche qui, l'ultima sezione sarà dedicata all'analisi di come l'operato ha influenzato, peggiorandola, la situazione della democrazia polacca. La Parte Seconda, invece, comprendente il Terzo e Quarto capitolo, sarà prettamente focalizzata sulle politiche di emergenza messe in atto dai due Paesi per far fronte alla crisi COVID-19: nel Terzo capitolo si avrà una descrizione delle politiche ungheresi, che si concluderà con un'analisi di come il loro impatto ha inciso sulla situazione democratica del Paese – e se ancora può essere considerata una democrazia; nel Quarto capitolo, ci si concentrerà sul governo di emergenza polacche e, nell'ultima sezione, su come questo abbia ulteriormente deteriorato la democrazia. In questa Parte Seconda si potrà quindi notare una continuità nell'agire dei governi sia prima che durante la crisi pandemica, che hanno continuato – e anzi, approfondendo nell'ultimo anno – il loro costante lavoro di demolizione dei processi democratici dei loro Paesi. Infine, nella Conclusione, si riprenderanno le fila delle analisi svolte, con un *focus* anche sul rapporto tra Ungheria e Polonia, due Stati membri, e l'Unione europea.

Framework analitico

Introduzione

In questo capitolo verranno elencati gli strumenti utili sia per la stesura del lavoro di tesi che per la piena comprensione e fruizione della stessa. Infatti, si ritiene utile raccogliere, in un capitolo che precede il cuore del lavoro, prima di affrontare le analisi condotte nell'elaborato, una “cassetta degli attrezzi”, contenente tutti gli strumenti – metodologico, teorici, concettuali e costituzionali – che servono come base di partenza per comprenderlo.

Nella sezione 1.1 verranno inquadrati la metodologia e il framework teorico nei quali si inseriscono le analisi; nella sezione 1.2 verrà esposta la letteratura in merito ed il gap contenutistico che questa tesi ambisce a colmare; nell'1.3 sono esposti i concetti dei regimi politici utilizzati nelle analisi condotte; nell'ultimo paragrafo, l'1.4, sono descritti i framework politici dei due Paesi, cioè la forma di Stato, di governo e la struttura politica e partitica ungherese e polacca.

1.1 Metodologia e framework teorico

In questa sezione, verranno inquadrati la metodologia utilizzata e il framework teorico nei quali si inserisce l'analisi. Si può anticipare che la metodologia scelta – illustrata nella sottosezione 1.1.1 – è la comparazione binaria attraverso la strategia dei sistemi maggiormente simili, poiché entrambi i Paesi oggetto dello studio si costituiscono come due casi simili per quanto riguarda la gestione politica della crisi pandemica: nessun altro, infatti, ha sfruttato in modo così incisivo l'emergenza sanitaria per accentrare su di sé poteri eccezionali, silenziando al tempo stesso le opposizioni ed i critici e demolendo istituzioni e processi democratici; il framework teorico nel quale viene inquadrata l'indagine – descritto nella sottosezione 1.1.2 – è l'istituzionalismo storico: il concetto di *path dependence* ad esso collegato, che sostiene che le scelte istituzionali prese in passato possono persistere, o rimanere bloccate, plasmando e vincolando in seguito gli attori, sarà utile per rispondere all'ipotesi di tesi, cioè che la pandemia è stato il casus per continuare, velocizzando, lungo il percorso dello smantellamento delle istituzioni e regole democratiche, già intrapreso in precedenza.

1.1.1 Metodologia

Il metodo utilizzato per condurre l'analisi all'interno di questo lavoro è la comparazione. Il metodo comparato è il metodo fondamentale per giungere a proposizioni empiriche che, superando

il controllo della realtà, si prestano a svolgere la funzione esplicativa del controllo empirico. È il metodo di confronto tra due o più Stati di una o più proprietà, enucleati in due o più oggetti in un momento preciso o in un arco di tempo più o meno ampio. In base al numero di casi e alle loro proprietà, il metodo comparato può avere diverse strategie. Vi sono: (1) la comparazione binaria, cioè l'analisi di due casi e diverse proprietà e variabili, che si presenta come una comparazione tra due sistemi simili – strategia dei sistemi maggiormente simili – o tra due sistemi diversi – strategia dei sistemi maggiormente diversi; (2) la comparazione d'area o *area study*, in cui viene presa in considerazione una determinata area geopolitica, comprendente Paesi con comuni tradizioni storiche, culturali, linguistiche, socio-economiche; (3) la comparazione multicasi, con un elevato numero di Paesi (Cotta, della Porta & Morlino, 2001).

La scelta metodologica da impiegare in questo lavoro di tesi ricade, quindi, nella comparazione binaria attraverso la strategia dei sistemi maggiormente simili. Ungheria e Polonia, infatti, si costituiscono come due casi simili per quanto riguarda la gestione politica della crisi pandemica: nessun altro, infatti, ha sfruttato in modo così incisivo l'emergenza sanitaria per accentrare su di sé poteri eccezionali, silenziando al tempo stesso le opposizioni ed i critici e demolendo istituzioni e processi democratici. L'appartenenza di entrambi i Paesi al Gruppo di Visegrád, comprendente Stati membri dell'Unione Europea appartenenti alla stessa zona dell'Europa centro orientale e accomunati da tradizioni storiche, culturali e politiche, può rendere lo studio anche una comparazione d'aria. Per dimostrare che e in che misura la crisi pandemica ha contribuito al peggioramento della qualità democratica in Ungheria e Polonia, processo che aveva avuto inizio già in fase pre-pandemica, verrà utilizzata una comparazione la cui variabile indipendente è il sistema di riforme messo in atto dai due leader durante la crisi pandemica, mentre quella dipendente è la qualità della democrazia, definita in base ad indicatori specifici.

Se l'ipotesi verrà confermata, e cioè il regresso democratico dei due Paesi è così profondo da costringere a considerare i due regimi politici come forme diminuite di autoritarismi, ciò renderebbe i due Stati dei potenziali casi devianti all'interno dell'UE: sarebbero, infatti, gli unici membri che hanno avuto esperienza di un declino democratico di così profonda portata, tanto da costituirsi come dei – primi – regimi autoritari all'interno dell'Unione europea, che fa della democrazia e dello Stato di diritto i suoi valori fondamentali.

1.1.2 Framework teorico

Come cornice teorica, verrà utilizzato l'istituzionalismo storico. Questa scelta è dettata dal fatto che, a partire dal 2010, molti studiosi hanno spiegato la tendenza generale della crisi democratica

ungherese e polacca non come un brusco cambiamento, una “svola a U”, ma hanno rivalutato la storia post-comunista dei due Paesi, arrivando a rifiutare l’idea del rapido consolidamento democratico nell’Europa del Centro Est a partire dagli anni 2000. Istituzioni formali ben progettate forniscono in genere una garanzia contro l’erosione della democrazia, ma in realtà la sottile facciata democratica di questi Paesi non è stata efficace in assenza di una società civile vivace e norme democratiche profondamente radicate. Le istituzioni occidentali sono state trasferite nella regione senza i loro ambienti socioculturali, cioè senza il corretto inserimento sociale; quindi, democrazie consolidate non sono emerse: ciò fornisce una chiave per comprendere i fallimenti della democratizzazione e dell’europeizzazione, dal momento che le nuove istituzioni democratiche sono rimaste “gusci vuoti senza sostanza”. Per i Paesi della regione il processo di adesione all’UE ha comportato la creazione di tutte le istituzioni formali dell’UE, condizione preliminare per l’ingresso nell’Unione. Ma questo quarto di secolo ha dimostrato che la creazione delle istituzioni formali è stata molto più facile della creazione delle corrispondenti istituzioni informali di sostegno ai diritti civili nelle giovani democrazie: negli anni 2000, le istituzioni informali hanno sviluppato una doppia faccia, con le loro varietà democratiche più deboli e autocratiche più forti, se non del tutto negative, come le reti di corruzione della clientela.

L’istituzionalismo storico, infatti, si concentra sugli effetti delle istituzioni nel tempo, sostenendo che le scelte istituzionali prese in passato possono persistere, o rimanere bloccate, plasmando e vincolando in seguito gli attori. Le istituzioni, si dice, sono “appiccicose”, o resistenti al cambiamento. Paul Pierson (2004) sostiene che le istituzioni politiche sono spesso caratterizzate da cosiddetti “feedback positivi”, nella misura in cui tali istituzioni generano incentivi per gli attori a non abbandonare le istituzioni esistenti, adattandole solo in modo incrementale ai mutevoli ambienti politici. Nella misura in cui le istituzioni politiche e le politiche pubbliche sono infatti caratterizzate da feedback positivi la politica sarà caratterizzata da alcuni fenomeni correlati, tra cui *path dependence*, in cui le decisioni iniziali forniscono incentivi agli attori per perpetuare scelte istituzionali e politiche ereditate dal passato. Una volta che un Paese o una regione ha iniziato un percorso, i costi dell’inversione sono molto alti: ci saranno altri punti di scelta, ma i trinceramenti di alcuni assetti istituzionali ostacolano un facile capovolgimento della scelta iniziale. La teoria della dipendenza dal percorso argomenta come, nella politica, le scelte fatte nel tempo x tendono a condizionare le scelte che si faranno nel tempo $x + 1$: una volta impostasi una data istituzione, quella istituzione tenderà a riprodursi nel tempo. Questa dipendenza dal percorso nell’azione politica sia prima che durante la crisi pandemica, che verrà dimostrata nel corso dell’analisi svolta nell’elaborato, deriva da un *gradual change* nelle istituzioni politiche dei due Paesi in esame, dal momento dell’insediamento al governo dei due partiti di estrema destra. I feedback positivi che ne sono derivati,

uniti ai costi alti d'inversione e alla *stickiness* al cambiamento, forniscono agli attori incentivi nella perpetuazione le scelte politiche del passato.

1.2 Letteratura ed indici analitici

In questa sezione, verranno descritte le fonti impiegate e gli indici utilizzati per lo svolgimento di questo lavoro di tesi. Nella sottosezione 1.2.1, verrà discussa criticamente la letteratura esistente sul tema oggetto del lavoro e il gap contenutistico, al suo interno, che questo mira a colmare. La sezione 1.2.2, invece, è un approfondimento sugli indici che verranno usati per le analisi nei prossimi capitoli.

1.2.1 Letteratura

In questa sottosezione verranno riportati i precedenti lavori sul tema e il gap contenutistico da questi lasciato e che questa tesi aspira a riempire.

La letteratura esistente sul tema ha analizzato i fatti che hanno portato al declino della democrazia e della salvaguardia dello Stato di diritto in Ungheria e Polonia dall'insediamento di Orbán nel 2010 e di Duda nel 2015 e le cause che hanno portato alla situazione esistente prima della crisi pandemica: l'attenzione degli studiosi ha iniziato a spostarsi dalla democratizzazione e dal consolidamento della democrazia alle tendenze di regressione ed erosione democratica.

Il paper di Ágh (2016) e l'opera di Pap (2017) offrono uno studio sulla situazione politica ed istituzionale dell'Ungheria a partire dal 2010, con la formazione del governo di Orbán, e sulle conseguenti trasformazioni politiche che corroborano l'ipotesi di un processo di de-democratizzazione in atto all'interno del Paese.

Riguardo al caso specifico della Polonia, il lavoro di Sadurski (2018) fornisce un resoconto dettagliato dei cambiamenti che si sono avviati dal 2015, che sono giunti allo smantellamento dei controlli istituzionali sul governo e all'erosione dei diritti individuali e politici.

Molti politologi si sono dedicati, durante quest'ultimo anno, allo studio delle politiche di emergenza messe in atto per contrastare la pandemia da COVID-19, che hanno portato ad un accentramento dei poteri in mano governativa e ad una limitazione sempre più incisiva dei diritti civili costituzionalmente garantiti (Guasti, 2020). Di estrema rilevanza è anche il paper di *Public Juris* "Triumph of Orbán's illiberal democracy?", che indaga, attraverso gli interventi di molti esperti del regime di Fidesz, le conseguenze del *Coronavirus Act* sul sistema politico e legislativo ungherese.

Per comprendere il declino della democrazia ungherese sia prima che dopo la crisi pandemica, sono state utilizzate due analisi di Bogaards (2018, 2020), entrambe basate sui concetti di democrazia integrata e difettosa, introdotti da Merkel (2007) – per una trattazione adeguata, si rimanda al paragrafo sulla concettualizzazione – sull’interpretazione e rielaborazione dei report *Transformation Atlas* di Bertelsmann *Transformation Index* (BTI) e *Freedom in the World* di Freedom House. Le analisi condotte, invece, per la Polonia sono frutto di rielaborazione personale dei dati degli stessi indici, prendendo come a modello le analisi di Bogaards. Nelle analisi, si farà riferimento anche ai concetti di regime ibrido, di autoritarismo elettorale (Schedler, 2007) e di regime autoritario (Linz, 1964).

Il gap contenutistico che questa tesi ambisce a colmare è, invece, l’analisi e la comprensione del ruolo avuto dal COVID-19 e dalla crisi pandemica nel declino democratico di Ungheria e Polonia. Per fare ciò, si farà riferimento ad indici e concetti illustrati nelle prossime sezioni.

1.2.2 Indici analitici

Questa sottosezione, invece, intende spiegare gli indici che saranno adottati nelle prossime analisi. Gli paragrafi conclusivi dei prossimi capitoli, infatti, fa riferimento, a fini analitici, ai seguenti indici: *Freedom in the World* di Freedom House e il *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) per comprendere il grado di qualità democratica alla luce delle politiche adottate, sia prima che come conseguenza della pandemia; il *Nations in Transit* di Freedom House verrà utilizzato per completezza al fine di comprendere in che categoria di regime il *think tank* ha posizionato i due Paesi alla luce della legislazione per emergenza sanitaria.

Il rapporto annuale *Freedom in the World* è composto da valutazioni numeriche e testi descrittivi di supporto per 195 paesi e 15 territori, attraverso analisi derivanti da ricerche sul campo, consultazioni con contatti e organizzazioni non governative locali, governi e altre fonti. Il prodotto finale rappresenta il consenso degli analisti, dei consulenti e del personale di Freedom House. *Freedom in the World* analizza il processo elettorale, il pluralismo politico e la partecipazione, il funzionamento del governo, la libertà di espressione e di credo, i diritti associativi e organizzativi, lo stato di diritto, l’autonomia personale e i diritti individuali per ogni Paese, utilizzando una lista di controllo con 25 indicatori – 10 dei diritti politici e 15 di quelli civili – raggruppati in sette titoli. A loro volta, queste sette dimensioni sono collegate alle dimensioni della democrazia integrata di Merkel (2007). Quattro delle sette dimensioni – *processo elettorale, pluralismo politico e partecipazione, diritti di associazione e libertà di espressione* – riguardano il regime elettorale e le libertà politiche, i cui difetti portano a una classificazione come democrazia esclusiva. Gli altri tre

tipi di difetti democratici vengono rappresentati con una dimensione ciascuno: *autonomia personale e diritti individuali* fa riferimento alla democrazia illiberale, *Stato di diritto* alla democrazia delegata e *funzionamento del governo* alla democrazia tutelare. A un paese o territorio vengono assegnati da 0 a 4 punti per ciascuno dei 10 indicatori dei diritti politici e dei 15 indicatori delle libertà civili: un punteggio di 0 rappresenta il minore grado di libertà, mentre 4 il massimo grado. Le domande sui diritti politici sono raccolte in tre sottocategorie: tre domande per il *processo elettorale*, quattro per *pluralismo politico e partecipazione* e tre per *funzionamento del governo*. Quelle sulle libertà civili sono raggruppate in quattro sottocategorie: quattro domande per *libertà di espressione*, tre per *diritti di associazione*, quattro per *Stato di diritto* e quattro per *autonomia personale e diritti individuali*. La combinazione del punteggio complessivo assegnato per i diritti politici e del punteggio complessivo assegnato per le libertà civili, dopo essere stato equamente ponderato, determina la definizione di *Stato libero, parzialmente libero o non libero*. Questo indice verrà utilizzato sia nelle sezioni 1.4 e 2.4, per analizzare le trasformazioni democratiche dei due Paesi prima della pandemia, che nelle sezioni 3.3 e 4.4, nell'analisi dell'incidenza della legislazione emergenziale sul regime politico.

L'indagine biennale del *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) analizza e valuta se e come i Paesi in via di sviluppo e in transizione stiano guidando il cambiamento sociale verso la democrazia, valutando la misura in cui è stato soddisfatto un totale di 17 criteri, composti a loro volta da indicatori, per ciascuno dei 137 paesi. Anche questo indice è stato sviluppato per rendere operativo il suo concetto di democrazia integrata: otto indicatori, appartenenti ai criteri di *partecipazione politica* e *Stato di diritto*, si ricollegano ai quattro regimi parziali che compongono una democrazia integrata e permettono così di utilizzare il BTI per distinguere diversi tipi di democrazia difettosa: *libere elezioni, diritti di associazione e libertà di espressione* per la democrazia esclusiva; *indipendenza del potere giudiziario e diritti civili* per la democrazia illiberale; *separazione dei poteri e persecuzione di abuso d'ufficio* per la democrazia delegata; *potere effettivo del governo* per la democrazia tutelare. Questo indice richiede un punteggio da 8 a 10 nella media degli indicatori per quella che definisce una *democrazia in consolidamento*, un punteggio da 6 a 7.99 per la *democrazia difettosa* e un punteggio da 4 a 5.99 per l'autoritarismo moderato. Per distinguere tra democrazie e autocrazie, la soglia del punteggio per i singoli indicatori è fissata a 4, tranne nel caso delle libere elezioni, dove la soglia è fissata a 6: se un Paese ottiene un punteggio inferiore a questi valori soglia anche su un singolo indicatore, è considerato autoritario, seguendo così la logica del concetto di democrazia integrata. Questo indicatore verrà utilizzato nelle sezioni 1.4 e 2.4, per analizzare le trasformazioni democratiche dei due Paesi prima della pandemia.

Nations in Transit è il progetto di ricerca sempre di Freedom House sulla democrazia nei 29 paesi ex comunisti dall'Europa centrale all'Asia centrale. Nel rapporto annuale, i ricercatori

assegnano un punteggio ai paesi su una scala da 1 a 7 in sette categorie: *governo democratico nazionale, governo democratico locale, processo elettorale, media indipendenti, società civile, quadro giudiziario e indipendenza e corruzione*. I Paesi che ricevono un punteggio di democrazia compreso tra 5.01 e 7.00 vengono considerati *democrazie consolidate*: quelli che ricevono un punteggio tra 6.01 si avvicinano molto alle migliori politiche e pratiche della democrazia liberale; quelli con il punteggio tra 5.01 e 6.00 si avvicinano anche loro a standard molto elevati, ma dimostrano problematiche principalmente legate alla corruzione che ne abbassano il punteggio. I Paesi con un punteggio tra 4.01 e 5.00 vengono considerati *democrazie semi-consolidate*: sono democrazie elettorali che soddisfano standard relativamente elevati per la selezione dei leader nazionali, ma mostrano alcune debolezze nella difesa dei diritti politici e delle libertà civili. I Paesi che ricevono un punteggio di democrazia compreso tra 3.01 e 4.00 vengono considerati *regimi di transizione o ibridi*: sono tipicamente democrazie elettorali che soddisfano solo gli standard minimi per la selezione dei leader nazionali; le istituzioni democratiche sono fragili ed esistono sfide sostanziali alla protezione dei diritti politici e delle libertà civili. I Paesi che ricevono un punteggio di democrazia compreso tra 2.01 e 3.00 vengono considerati *regimi autoritari semi-consolidati*: tentano di mascherare l'autoritarismo o di fare affidamento su strutture di potere esterne con un rispetto limitato per le istituzioni e le pratiche della democrazia; tipicamente non riescono a soddisfare nemmeno gli standard minimi di autogoverno, democrazia elettorale. Infine, i Paesi con un punteggio compreso tra 1.00 e 2.00 vengono considerati *regimi autoritari consolidati* e sono società chiuse in cui i dittatori impediscono la competizione politica e il pluralismo e sono responsabili di diffuse violazioni dei diritti politici, civili e umani fondamentali. Questo indice verrà utilizzato nelle sezioni 3.3 e 4.4, per completezza nell'analisi della trasformazione del regime politico dei due Paesi alla luce della legislazione emergenziale.

1.3 Concettualizzazione

In questa sezione verranno descritti i concetti utili ai fini della piena comprensione delle analisi condotte all'interno di questo lavoro di tesi. In particolare, si farà riferimento a questi concetti nelle sezioni finali dei capitoli, in cui verrà indagata la qualità democratica dei due paesi alla luce delle politiche governative, prima e dopo la pandemia.

L'elencazione si svilupperà seguendo sia l'ordine cronologico, in cui sono stati introdotti i concetti all'interno della trattazione della tesi, sia quello logico, lungo la retta che va dai due estremi della democrazia integrata e del regime autoritario e che presenta al suo interno tutte le gradazioni –

democrazia difettosa, regime ibrido, autoritarismo elettorale – compresi nell’ampia forbice concettuale.

I concetti di *democrazia integrata* e *difettosa* – rispettivamente descritti nella sezione 1.3.1 e 1.3.2 – vengono ripresi dal lavoro di Merkel (2007); per il *regime ibrido* – nella sezione 1.3.3 – si farà principalmente riferimento al lavoro di Cotta, della Porta e Morlino (2008), ma verranno citati anche contributi di altri politologi; per quanto riguarda l’*autoritarismo elettorale* – illustrato nella sezione 1.3.4 –, si farà riferimento a Schedler (2007), che per primo lo ha introdotto, e a Levitsky e Way (2002), che hanno dedicato molti dei loro studi all’approfondimento del concetto; infine, nei riguardi del *regime autoritario* – nella sezione 1.3.5 –, si farà riferimento alla concettualizzazione fatta da Linz (1964).

1.3.1 Democrazia integrata

La concettualizzazione di democrazia integrata è stata introdotta da Merkel et al. (2007) e, nello svolgimento di questa tesi, sarà utile e verrà applicata nell’analisi di Ungheria e Polonia nella sezione 1.4 del primo capitolo e 2.4 del secondo capitolo del lavoro.

Il concetto di democrazia integrata segue l’idea che al suo interno questa sia composta da cinque regimi parziali: (1) regime elettorale democratico, (2) diritti politici di partecipazione, (3) diritti civili, (4) responsabilità orizzontale e (5) garanzia che il potere effettivo di governare sia nelle mani di rappresentanti democraticamente eletti. Per Merkel, infatti, una definizione sufficiente di democrazia deve andare oltre il semplice elettoralismo democratico, poiché solo gli altri quattro regimi parziali garantiscono che non solo gli aspetti procedurali, ma anche gli obiettivi dietro le elezioni democratiche siano soddisfatti. Affinché le elezioni siano realmente democratiche, non solo il processo di selezione dell’élite al governo deve essere democraticamente equo, ma deve anche esserci una garanzia istituzionale che i rappresentanti democraticamente eletti governino secondo i principi democratici e costituzionali nel periodo di tempo tra le elezioni.

In una democrazia, il (1) regime elettorale ha la funzione di rendere l’accesso alle posizioni di potere pubblico dello Stato dipendente dai risultati di elezioni aperte e competitive. Il regime elettorale ha la posizione centrale tra i cinque regimi parziali di democrazia incorporata, in quanto è l’espressione più evidente della sovranità del popolo, della partecipazione dei cittadini e dell’uguale peso assegnato alle loro preferenze individuali. Inoltre, la concorrenza aperta e pluralistica per posizioni di potere centrale è la differenza distintiva tra democrazia e autocrazia. La parità dei diritti politici è il requisito minimo per un regime elettorale democratico – elezioni regolari, libere, generali ed eque. I due regimi parziali strettamente interconnessi menzionati, quindi, incarnano l’essenza della

responsabilità verticale in una democrazia. Un regime elettorale democratico ha quattro elementi di sostegno: suffragio universale e attivo, diritto universale e passivo di voto, elezioni libere ed eque e rappresentanti eletti. Le elezioni sono un meccanismo sanzionatorio che può essere periodicamente utilizzato come processi di responsabilità verticale, poiché gli elettori possono sanzionare efficacemente i rappresentanti eletti. Tuttavia, questa eventualità non è una garanzia affidabile per un governo democratico o costituzionale, come dimostrano molti esempi di giovani democrazie. Quindi, un regime elettorale democratico è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per un governo democratico.

I (2) diritti politici sono condizioni preliminari per le elezioni, completando la dimensione verticale della democrazia e rendendo l'arena pubblica una sfera di azione politica indipendente, dove si sviluppa il potere organizzativo e comunicativo. Hanno la funzione sia di consentire elezioni democratiche sia di promuovere gli interessi pluralisti interni alle società. Il nucleo istituzionale dei diritti politici è il diritto alla comunicazione e organizzazione politica, che si costituisce come il nocciolo duro di un regime democratico. Esse sono incarnate nella validità illimitata del diritto alla libertà di parola e di opinione e del diritto di associazione, manifestazione e petizione. Oltre ai media pubblici, i media privati dovrebbero avere una notevole influenza. La distribuzione e la ricezione di informazioni e notizie non possono essere regolate da restrizioni motivate politicamente. A nessun partito politico che segue le procedure di una costituzione democratica può essere negato il diritto all'organizzazione politica e alla libertà di parola. I cittadini devono avere l'opportunità di formare gruppi di interesse liberamente e indipendentemente dallo Stato ed essere in grado di agire all'interno di tali gruppi. È di fondamentale importanza, quindi, che i diritti di libertà istituzionalizzati mirino alla possibilità della formulazione, della presentazione e dell'eguale considerazione delle preferenze dei cittadini. I primi due regimi parziali possono garantire la logica funzionale delle elezioni democratiche solo quando sono reciprocamente connessi. Insieme, promuovono un governo reattivo integrando il controllo periodico delle elezioni con un controllo pubblico morbido ma costante tra le elezioni. Entrambi i regimi parziali insieme, tuttavia, non possono ancora garantire da soli gli standard democratici costituzionali di un governo reattivo e responsabile.

I primi due regimi parziali devono essere integrati dai (3) diritti civili, centrali per lo Stato di diritto in una democrazia integrata. Lo Stato di diritto è il principio secondo il quale lo Stato è tenuto a far rispettare le proprie leggi in modo efficace e ad agire secondo prerogative chiaramente definite ed è quindi inteso come contenimento e limitazione dell'esercizio del potere statale, parte funzionalmente necessaria di un regime democratico. Il vero nucleo dello Stato di diritto liberale risiede nei diritti costituzionali fondamentali. Questi diritti proteggono l'individuo dall'esecutivo statale e dagli atti del legislatore eletto che violano la libertà dell'individuo. Affinché ciò sia garantito,

sono necessari ulteriori aspetti dello Stato di diritto, come tribunali indipendenti, autorizzati ad eseguire il controllo giudiziario dell'attività legislativa ed esecutiva. Funzionano come custodi costituzionali della legislatura e supervisor della conformità esecutiva alla legge. I diritti civili, in quanto diritti negativi di libertà fuori dallo Stato, toccano questioni sulla portata e sulla rivendicazione del potere. In una democrazia costituzionale, le decisioni riguardanti questi diritti devono essere messe fuori dalla portata della maggioranza dei cittadini o del Parlamento e porsi come barriere per l'esecutivo e il legislativo. I diritti individuali garantiscono, primariamente, la protezione legale della vita, della libertà e della proprietà, sia per conto dello Stato che per conto di forze private e singoli attori. La parità di accesso alla legge e la parità di trattamento da parte della legge sono diritti civili fondamentali. Ma neanche la libera partecipazione pluralistica e la garanzia dei diritti civili possono da soli costituire o sostenere sufficientemente una democrazia costituzionale.

Il quarto regime parziale di una democrazia integrata comprende la (4) divisione dei poteri e la responsabilità orizzontale, cioè il controllo da parte di una rete di istituzioni autonome sulle autorità elette, che possono essere vincolate ad un'azione legale. Include anche l'azione legittima del governo controllata dalla divisione del potere tra organi legislativi, esecutivi e giudiziari reciprocamente interdipendenti e autonomi. L'istituzionalizzazione della responsabilità orizzontale tra i poteri statali colma un divario centrale di controllo nella struttura democratica di base, che non è coperto dai primi tre regimi parziali. Le istituzioni di responsabilità verticale controllano il governo solo periodicamente, cioè attraverso le elezioni. Attraverso la responsabilità orizzontale, la reattività e la responsabilità del governo non sono garantite solo periodicamente dalle elezioni, ma anche permanentemente dai poteri costituzionali che si controllano e si bilanciano reciprocamente. Ciò richiede una magistratura indipendente e funzionale in grado di controllare gli atti esecutivi e legislativi.

L'ultimo regime parziale, il (5) potere effettivo di governo, sottolinea la necessità che i rappresentanti eletti siano quelli che effettivamente governano: questo criterio impedisce ad attori extra-costituzionali non soggetti a responsabilità democratica, come i militari o altri stakeholder, di detenere il potere decisionale in determinati settori politici, in genere domini politici riservati in cui il governo e il Parlamento non dispongono di sufficiente autorità decisionale.

I regimi parziali descritti possono funzionare efficacemente in una democrazia solo se sono integrati reciprocamente: alcuni regimi parziali supportano il funzionamento di un altro regime parziale; allo stesso tempo, alcuni regimi parziali garantiscono che gli attori politici non violino le sfere funzionali di un altro regime. Il fragile equilibrio tra interdipendenza e indipendenza di questi cinque regimi permette l'esistenza di democrazie integrate.

1.3.2 Democrazia difettosa

La concettualizzazione di democrazia difettosa, allo stesso modo, è stata introdotta da Merkel et al. (2007) e, nello svolgimento di questa tesi, sarà utile e verrà applicata nell'analisi di Ungheria e Polonia nella sezione 1.4 del primo capitolo e 2.4 del secondo capitolo del lavoro.

La democrazia difettosa è una democrazia in cui i regimi parziali della democrazia integrata non sono più incorporati reciprocamente. Quando uno di questi regimi parziali viene violato, non si può più infatti parlare di una democrazia incorporata: a seconda di quale dei regimi parziali è danneggiato si configura un certo tipo di democrazia difettosa.

Si possono distinguere quattro tipi di democrazia difettosa: democrazia (1) esclusiva, (2) illiberale, (3) delegata e (4) tutelare. La (1) democrazia esclusiva va ad intaccare i diritti elettorali universali e la loro equa esecuzione, che garantiscono la sovranità del popolo, concetto fondamentale della democrazia. Questa viene meno se uno o più settori dei cittadini sono esclusi dal processo elettorale a suffragio universale. In una (2) democrazia illiberale, con il suo stato costituzionale incompleto e danneggiato, il controllo esecutivo e legislativo dello Stato sono scarsamente limitati dalla magistratura, diversamente da una democrazia integrata, in cui i rappresentanti legittimi sono vincolati dai principi costituzionali. Le norme costituzionali hanno un limitato impatto vincolante sulle azioni del governo e i diritti civili individuali sono parzialmente sospesi o non ancora stabiliti. Nelle democrazie illiberali, il principio dello Stato di diritto è danneggiato, influenzando il nucleo effettivo dell'uguale libertà di tutti gli individui. In una (3) democrazia delegata, la legislatura e la magistratura hanno solo un controllo limitato sul potere esecutivo. Le azioni del governo sono raramente impegnate nel rispetto delle norme costituzionali. I *checks and balances* di cui le democrazie funzionanti hanno bisogno per mantenere una rappresentanza politica equilibrata sono minati. I governi, solitamente guidati da presidenti carismatici, aggirano il Parlamento, influenzano la magistratura, danneggiano il principio di legalità, minano i controlli costituzionali e spostano unilateralmente l'equilibrio dei rapporti di potere a favore dell'esecutivo. Infine, in una (4) democrazia tutelare, determinati domini politici vengono sottratti dalle mani dei rappresentanti democraticamente eletti da parte di *veto players*, come i militari, gli imprenditori, le multinazionali e altri *stakeholders*. La creazione di tali domini politici può avvenire con mezzi costituzionali ed extra-costituzionali.

1.3.3 Regime ibrido

La concettualizzazione di regime ibrido verrà utilizzata nell'analisi dell'Ungheria del paragrafo 3.4 del terzo capitolo.

Il regime ibrido è un regime che non presenta i requisiti minimi di una democrazia, mancando allo stesso tempo di: suffragio universale, maschile e femminile; elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; più di un partito; diverse e alternative fonti di informazione (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Non può, però, essere collocato neanche all'interno dei regimi autoritari, ma è un regime che ha acquisito alcune istituzioni e procedure proprie della democrazia, ma non altre, e al tempo stesso conservano aspetti autoritari (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Il regime ibrido si configura quindi come un regime "intrappolato" tra un assetto non-democratico e democratico, che potrebbe non soddisfare i requisiti minimalisti di una democrazia, cioè le caratteristiche più immediatamente controllabili ed empiricamente essenziali che rendono possibile stabilire una soglia al di sotto della quale un regime non può essere considerato democratico (Morlino, 2012). Le caratteristiche tipiche di questo regime – la presenza di una concorrenza politica unilaterale e sleale, l'esistenza formale di una costituzione liberale ma con gravi carenze nel suo effettivo funzionamento – ci porta a considerare i regimi ibridi come un tipo di regime indipendente che si trova tra regimi democratici e autoritari. Il concetto, che fa riferimento a quella vasta zona grigia tra democrazia e autoritarismo, non deve essere inteso come una scelta dilemmatica tra i due tipi di regimi: piuttosto, può essere meglio descritto come posizionato lungo una retta ai cui opposti si trovano le democrazie liberali e i regimi autoritari. A causa dell'ampia variazione tra i regimi ibridi, alcuni di essi sono più vicini alle democrazie mentre altri hanno più in comune con i regimi autoritari (Bozóki & Hegedűs, 2018). La storia, poi, mostra che una transizione dal governo autoritario non segue necessariamente un percorso lineare verso la democrazia liberale o viceversa: vi è infatti una crescita senza precedenti del numero di regimi che non sono né chiaramente democratici né convenzionalmente autoritari (Diamond, 2002). Un regime può avere infinite diverse combinazioni di istituzioni, sia democratiche che autoritarie: i regimi possono mescolare caratteristiche e componenti di entrambi i regimi per produrne di nuovi. È importante riconoscere che questi non definiscono punti lungo un unico continuum di miglioramento delle prestazioni, ma una matrice di potenziali combinazioni che sono diversamente democratiche (Schmitter & Karl, 1991).

I regimi ibridi possiedono un insieme di istituzioni che sono state persistenti, siano esse stabili o instabili, da almeno un decennio, e che possono avere origine da un'esperienza autoritaria e tradizionale, cui faccia seguito un inizio di apertura, liberalizzazione e parziale rottura della limitazione del pluralismo; oppure regimi che, dopo un periodo di democrazia, vedono interventi di

personale non eletto che pone restrizioni al pluralismo competitivo senza creare un regime autoritario. Una definizione così formulata comporta quattro ipotesi: il regime proviene da un qualche tipo di autoritarismo precedente; il regime proviene da un tradizionalismo precedente, monarchia e sultanismo; il regime proviene da una crisi di una precedente democrazia; il regime è il risultato di una decolonizzazione a cui non ha mai fatto seguito una stabilizzazione in senso né autoritario né democratico.

Accanto ai vecchi attori del precedente regime autoritario o tradizionali, vi sono delle opposizioni, grazie anche a un parziale rispetto dei diritti civili, che sono però escluse da ogni possibilità di accedere al governo: esistono dunque più partiti di cui uno resta dominante-egemonico in elezioni semi-competitive. Spesso, una legge elettorale fortemente distorta provvede a mantenere un enorme vantaggio nella distribuzione dei seggi al partito dominante-egemonico. I regimi ibridi stessi scaturiscono dal tentativo, almeno provvisoriamente riuscito, messo in atto dalla parte moderata degli attori governanti nel precedente regime autoritario di resistere alle pressioni interne ed esterne alla coalizione dominante, di continuare a mantenere l'ordine e i precedenti assetti distributivi e di soddisfare in parte la domanda di trasformazione in senso democratico avanzata da altri attori (Cotta, della Porta & Morlino, 2008), dei quali si riesce a limitare anche la partecipazione. Un elemento centrale di questi regimi è la rottura del pluralismo limitato e della coalizione dominante propri degli autoritarismi e tradizionalismi precedenti, oppure l'introduzione di una qualche limitazione del pluralismo aperto e competitivo, se prima vi era una democrazia compiuta, oppure il prolungarsi di una situazione di incertezza quando il paese si trova l'indipendenza, ma non ha o non riesce a costruire propri autonomi istituzioni, né autoritarie né democratiche, e non può tornare ad istituzioni tradizionali scomparse e completamente delegittimate.

Un punto importante a proposito dei regimi ibridi è la loro instabilità costitutiva. Una volta affermato un qualche grado di libertà e competizione, sembra inevitabile che il processo prosegua, anche se la direzione è ignota: si potrebbe andare verso l'instaurazione di una democrazia, ma si potrebbe tornare indietro al precedente regime democratico, oppure si potrebbe instaurare un diverso regime autoritario con un democratico. La stabilizzazione quindi si può concretizzare in cinque ipotesi: (1) la stabilizzazione del regime ibrido; (2) la stabilizzazione di un regime democratico, che consente di rivedere il regime ibrido precedente con i regimi in transizione verso la democrazia; (3) la stabilizzazione di un regime autoritario, che consente di rivedere il regime ibrido precedente come regimi in transizione verso l'autoritarismo; (4) assenza di stabilizzazione e incertezza caratterizzata da anni in cui il regime era autoritario; (5) assenza di stabilizzazione e incertezza caratterizzata da anni in cui il regime era democratico. La prima ipotesi conferma che i regimi ibridi possono stabilizzarsi come tali o perché si innesca una sorta di transizione permanente, o perché un potere

dominante mantiene il regime in quel limbo intermedio, oppure per mancanza di una qualsiasi istituzione centrale e governante: in questi casi, si fa riferimento a regimi ibridi stabilizzati (Cotta, della Porta, Morlino, 2008).

Nell'ampiezza del concetto vengono quindi comprese nozioni più specifiche di regimi: recenti scritti accademici hanno prodotto una varietà di etichette per casi misti, che servono a qualificare le imperfezioni ed i difetti della democrazia o le forme deboli e diminuite di autoritarismo: tra questi, "democrazia parziale", "semidemocrazia", "democrazia difettosa", "pseudodemocrazia", "democrazia escludente", "democrazia illiberale", "democrazia elettorale", "democrazia virtuale", "semi-autoritarismo", "autoritarismo morbido", "autoritarismo elettorale", "autoritarismo competitivo" e "regime parzialmente libero". Tali etichette nascondono però differenze cruciali, diverse miscele di caratteristiche autoritarie e democratiche che hanno radici storiche distinte e possono avere implicazioni diverse per le prestazioni economiche, i diritti umani e le prospettive per la democrazia (Levitsky & Way, 2002).

1.3.4 Autoritarismo elettorale

Il concetto di autoritarismo elettorale a cui si farà riferimento all'interno di questo lavoro è quello introdotto da Schedler (2007): verrà utilizzato nell'analisi dell'Ungheria al paragrafo 3.4 del terzo capitolo.

La caratteristica distintiva dell'autoritarismo elettorale è la combinazione di elezioni multipartitiche con l'assenza di democrazia. Il concetto di autoritarismo elettorale si basa sull'idea che molti dei nuovi regimi mondiali non sono realmente democratici nonostante le elezioni e sono di fatto nuove forme di autoritarismo dietro le facciate elettorali. Come le definisce Schedler (2007), le autocrazie elettorali sono spettacoli teatrali per definizione, poiché praticano «la democrazia come inganno». Si mostrano rispettosi delle virtù democratiche e stabiliscono persino le istituzioni formali della democrazia moderna, mentre praticano l'antica arte della manipolazione: il risultato atteso è una pervasiva mancanza di chiarezza normativa. Meno repressive dei regimi autoritari, mentre meno aperte dei sistemi democratici, condividono, quindi, molte caratteristiche con i primi, ma si differenziano da questi per la presenza di più ampie arene di scontro per le opposizioni.

I regimi autoritari elettorali tengono elezioni regolari per il capo dell'esecutivo e il Parlamento nazionale. Queste elezioni sono ampiamente inclusive – si svolgono a suffragio universale –, minimamente competitive – i partiti di opposizione, anche se viene negata la vittoria, possono ottenere voti e seggi – e minimamente aperte – i partiti di opposizione non sono soggetti ad una repressione massiva, sistemica e su larga scala, sebbene possano sperimentare un trattamento

repressivo in modi selettivi e intermittenti (Schedler, 2007). Tuttavia, l'esistenza di istituzioni politiche formalmente democratiche, come la competizione elettorale multipartita, maschera la realtà del dominio autoritario. Questi regimi violano i principi liberaldemocratici di libertà ed equità in modo così profondo e sistematico da rendere le elezioni strumenti di governo autoritario, piuttosto che strumenti di democrazia (Schedler, 2007). Nel complesso i concorsi elettorali sono soggetti a manipolazioni statali così gravi, diffuse e sistematiche da non essere qualificati come democratici: il partito al governo monopolizza l'arena politica, usando la coercizione, il patrocinio, il controllo dei media e altri mezzi – come l'abuso di risorse statali, la negazione della libertà di parola, riunione e movimento o la manipolazione dei risultati elettorali – per negare ai partiti di opposizione formalmente legali ogni reale possibilità di competere per il potere (Sartori, 1976). Manca quindi un'arena di contestazione sufficientemente aperta, libera ed equa in modo che il partito al governo possa essere facilmente destituito dal potere se non è più preferito da una pluralità di elettori: le violazioni dei criteri minimi per la democrazia sono così gravi da creare un campo di gioco ineguale tra governo e opposizione. Giornalisti, politici dell'opposizione e altri critici del governo possono essere spiati, minacciati, molestati o arrestati. I membri dell'opposizione possono essere incarcerati, esiliati o, meno frequentemente, persino aggrediti o assassinati (Levitsky & Way, 2002). Altri governi, invece, piuttosto che violare apertamente le regole democratiche – ad esempio, vietando o reprimendo l'opposizione e i media –, gli operatori storici sono più propensi a utilizzare la corruzione, la cooptazione e forme più sottili di persecuzione, come il ricorso alle autorità fiscali, magistrati compiacenti e altre agenzie ed istituzioni statali per molestare, perseguire o estorcere legalmente comportamenti cooperativi da parte dei critici. Quindi, un'altra caratteristica dei regimi autoritari elettorali è il controllo delle istituzioni democratiche dello Stato, che servono semplicemente a legittimare una leadership autocratica esistente (Levitsky & Way, 2002). Sebbene una vittoria dell'opposizione non sia impossibile, richiede un livello di mobilitazione, unità, abilità ed eroismo molto al di là di quanto normalmente sarebbe richiesto all'opposizione per la vittoria all'interno di un regime democratico (Diamond, 2002).

Tra le strategie di controllo autoritario, Schedler (2007) elenca diversi campi all'interno dei quali queste si mostrano: (1) l'accesso al potere; (2) la disponibilità di alternative; (3) la libertà delle opposizioni; (4) il suffragio universale; (5) la libera espressione delle preferenze; (6) la giusta aggregazione delle preferenze; (7) la determinatezza dei risultati.

Per quanto riguarda (1) l'accesso al potere, i governanti autoritari possono prevenire potenziali minacce provenienti dalle elezioni popolari circoscrivendo l'ambito o la giurisdizione delle cariche elettive. Possono consentire agli elettori di ricoprire posizioni subordinate dell'autorità pubblica, mantenendo le posizioni riservate del centro alto del potere isolato dalle pressioni elettorali. In

alternativa, possono impedire ai funzionari eletti di acquisire potere reale rimuovendo aree politiche cruciali dalla loro giurisdizione, che si costituiscono come domini riservati.

La nozione di elezione implica (2) la disponibilità di alternative. Elezioni senza scelta non si qualificano come democratiche, né le elezioni con scelta limitata a un ristretto elenco di opzioni autorizzate dallo Stato. La maggior parte di questi regimi non presenta nulla che assomigli a un sistema di partiti consolidato. I governanti autoritari possono cogliere la quantità di offerta partitica manipolando il numero e la natura dei nascenti attori dell'opposizione: possono, ad esempio, limitare la libera formazione di alternative elettorali escludendo i partiti di opposizione, frammentandoli o controllandoli dall'interno.

I regimi autocratici elettorali, inoltre, tendono a limitare (3) la libertà delle opposizioni nel campo di gioco elettorale. Le elezioni democratiche presuppongono la libera formazione delle preferenze degli elettori. I cittadini che votano sulla base delle preferenze indotte non sono meno vincolati di quelli che scelgono da un insieme manipolato di alternative. A meno che partiti e candidati non godano di un accesso libero ed equo allo spazio pubblico, la volontà del popolo espressa alle urne rispecchierà la loro ignoranza strutturalmente indotta. Per impedire agli elettori di acquisire una corretta conoscenza delle scelte disponibili, i partiti in carica possono sforzarsi di impedire alle forze di opposizione di diffondere i loro messaggi elettorali: possono cercare di escluderli dallo spazio pubblico negando loro la libertà di parola, riunione e movimento o negando loro un accesso ragionevole ai media e alle risorse della campagna.

Nel mondo contemporaneo, la democrazia richiede (4) il suffragio universale. Gli attori politici di questi regimi, però, hanno cercato di manipolare i risultati elettorali controllando la composizione dell'elettorato, sia con mezzi legali che burocratici, privandolo dei diritti civili.

Anche (5) la libera espressione delle preferenze è un elemento fondamentale: infatti, una volta che i cittadini hanno formato liberamente le loro preferenze, devono essere in grado di esprimerle liberamente. La segretezza del voto ha lo scopo di proteggerli da indebite pressioni esterne. Un regime autoritario elettorale potrebbe invece desiderare di incatenare gli elettori nel momento in cui esprimono le loro preferenze alle urne: l'intimidazione degli elettori con la violenza e l'acquisto di voti con il denaro sono mezzi comuni per impedire ai cittadini di votare le loro preferenze autentiche.

In democrazia, una volta che i cittadini hanno dato libertà di espressione alla loro volontà alle urne, ci deve essere (6) la giusta aggregazione delle preferenze, cioè i voti devono pesare allo stesso modo e devono essere contati onestamente. Le distorsioni antidemocratiche di cui possono servirsi i governi autoritari possono derivare da pratiche redistributive attraverso brogli elettorali o da regole di aggregazione redistributive di istituzioni corrotte.

Infine, anche (7) la determinatezza dei risultati è fondamentale. Le elezioni sono esercizi significativi di governo democratico solo quando conferiscono ai funzionari eletti un potere reale. Anche se le elezioni sono giuste ed eque ex ante, con i rappresentanti eletti che godono della piena autorità costituzionale, potrebbero non esserlo ex post: possono infatti anche diventare irrilevanti quando attori antidemocratici legano le mani ai funzionari eletti o pongono fine al regime elettorale impedendo loro di entrare in carica o rimuovendoli dalle loro posizioni.

In generale, i partiti al governo cercano di controllare i risultati sostanziali della competizione elettorale attraverso la manipolazione, mentre i partiti di opposizione cercano di smantellare le restrizioni non democratiche che soffocano la loro lotta per i voti attraverso riforme. Le elezioni autoritarie non sono giochi convenzionali in cui i giocatori competono all'interno di un dato quadro istituzionale, conosciuto, accettato e rispettato da tutti; sono fluidi, adattivi, giochi contestati i cui giocatori cercano di ridefinire le regole di base per prevenire o promuovere risultati più democratici. Esistono però delle arene di contestazione attraverso le quali le forze di opposizione possono periodicamente sfidare, indebolire e occasionalmente persino sconfiggere gli autocrati in carica. Quattro di queste arene sono di particolare importanza: (1) l'arena elettorale; (2) il potere legislativo; (3) la magistratura; e (4) i media (Levitsky & Way, 2002).

La prima e più importante arena di contestazione è (1) l'arena elettorale. Nei regimi autoritari, le elezioni o non esistono o non sono seriamente contestate. I partiti dell'opposizione vengono regolarmente banditi o squalificati dalla competizione elettorale e i leader dell'opposizione vengono spesso incarcerati. Inoltre, gli osservatori indipendenti o esterni non possono verificare i risultati tramite conteggi paralleli dei voti, il che crea ampie opportunità di brogli. Di conseguenza, le forze di opposizione non rappresentano una seria minaccia elettorale per gli *incumbent* e le elezioni sono, a tutti gli effetti, non competitive. In regimi autoritari elettorali, invece, le elezioni sono spesso combattute aspramente. Sebbene il processo elettorale possa essere caratterizzato da abusi su larga scala del potere statale, copertura mediatica parziale, molestie nei confronti di candidati e attivisti dell'opposizione e una generale mancanza di trasparenza, le elezioni si svolgono in modo regolare, sono competitive – in quanto i principali partiti e candidati dell'opposizione di solito partecipano – e generalmente prive di frodi massicce. In molti casi, la presenza di osservatori internazionali o l'esistenza di procedure parallele di conteggio dei voti limita la capacità degli operatori storici di impegnarsi in frodi su larga scala. Di conseguenza, le elezioni possono generare una notevole incertezza e gli operatori in carica autocratici devono quindi prenderle sul serio. Sebbene gli *incumbent* possano manipolare i risultati delle elezioni, questo spesso può persino segnare il crollo. Una seconda arena di contestazione è (2) quella legislativa. Nella maggior parte dei regimi autoritari su vasta scala, i legislatori non esistono o sono così completamente controllati dal partito al governo

che il conflitto tra il potere legislativo e il potere esecutivo è praticamente impensabile. In regimi autoritari elettorali, i legislatori tendono ad essere relativamente deboli, ma a volte diventano punti focali dell'attività di opposizione. Sebbene gli operatori storici possano tentare di aggirare o addirittura chiudere il Parlamento, tali azioni tendono ad essere costose, in particolare nell'arena internazionale. Anche dove i dirigenti in carica godono di ampie maggioranze legislative, le forze di opposizione possono utilizzare la legislatura come luogo di incontro e organizzazione e come piattaforma pubblica da cui denunciare il regime.

Una terza arena di potenziale contestazione è (3) la magistratura. I governi in regimi autoritari elettorali tentano regolarmente di subordinare la magistratura, spesso attraverso l'incriminazione e la destituzione o, più sottilmente, attraverso la corruzione, l'estorsione e altri meccanismi di cooptazione. Tuttavia, la combinazione di indipendenza giudiziaria formale e controllo incompleto da parte dell'esecutivo può dare uno sbocco ai giudici dissidenti. Sebbene governi autoritari elettorali possano successivamente punire i giudici che si pronunciano contro di loro, tali atti contro magistrati formalmente indipendenti possono generare costi importanti in termini di legittimità nazionale e internazionale.

Infine, (4) i media sono spesso un punto centrale di contesa nei regimi autoritari elettorali. Nella maggior parte delle autocrazie in piena regola, i media sono interamente di proprietà statale, pesantemente censurati o sistematicamente repressi. Le principali stazioni televisive e radiofoniche sono controllate dal governo o dai suoi stretti alleati e i principali giornali e riviste indipendenti sono vietati dalla legge o di fatto eliminati. I giornalisti che provocano le ire del governo rischiano l'arresto, la deportazione e persino l'assassinio. In regimi autoritari elettorali, al contrario, i media indipendenti non sono solo legali ma spesso piuttosto influenti, e i giornalisti, sebbene frequentemente minacciati e periodicamente attaccati, spesso emergono come importanti figure dell'opposizione. I media indipendenti svolgono un ruolo fondamentale di vigilanza indagando ed esponendo i comportamenti illeciti del governo. I dirigenti di regimi autoritari competitivi spesso cercano attivamente di sopprimere i media indipendenti, utilizzando meccanismi di repressione più sottili rispetto ai loro omologhi nei regimi autoritari. Questi metodi includono la corruzione, l'allocazione selettiva della pubblicità statale, la manipolazione dei debiti e delle imposte dovute dai media, la fomentazione di conflitti tra gli azionisti e leggi restrittive sulla stampa che facilitano il perseguimento di giornalisti indipendenti e dell'opposizione. Tuttavia, gli sforzi per reprimere i media possono essere costosi per gli operatori storici in regimi autoritari competitivi.

I governi autoritari possono coesistere indefinitamente con istituzioni democratiche significative. Fino a quando gli operatori storici evitano abusi eclatanti di diritti e non annullano o apertamente invalidano le elezioni, le contraddizioni insite nell'autoritarismo elettorale può essere

gestibile. Usando la corruzione, la cooptazione e varie forme di persecuzione legale, i governi possono limitare le sfide dell'opposizione senza provocare proteste massicce o il ripudio internazionale. Tuttavia, la coesistenza di regole democratiche e metodi autocratici volti a mantenere al potere gli operatori storici crea una fonte intrinseca di instabilità. La presenza di elezioni, legislature, tribunali e mezzi di comunicazione indipendenti crea periodiche opportunità di sfida da parte delle forze di opposizione, che creano un serio dilemma per gli operatori storici autocratici. Da un lato, reprimerli è costoso, soprattutto perché le sfide tendono ad essere sia formalmente legali che ampiamente percepite – a livello nazionale e internazionale – come legittime. D'altra parte, gli operatori storici potrebbero perdere il potere se lasciano che le sfide democratiche facciano il loro corso. Periodi di seria contestazione democratica fanno emergere così le contraddizioni inerenti all'autoritarismo competitivo, costringendo gli *incumbent* autocratici a scegliere tra la violazione eclatante delle regole democratiche, a costo dell'isolamento internazionale e del conflitto interno, o lasciando che l'opposizione proceda, a costo di una possibile sconfitta.

Secondo Diamond (2002), i regimi autoritari elettorali possono essere suddivisi in autoritari competitivi – secondo la formulazione di Levitsky e Way –, in cui è mantenuto un livello, seppur minimo, di competizione politica –, e non competitivi o egemonici – seguendo la dicitura di Schedler e Sartori – in cui il partito al potere controlla le elezioni, vincendo tre quarti o più del voto popolare e, in generale, la scena politica.

1.3.5 Regime autoritario

La concettualizzazione del regime autoritario è utile alla comprensione delle analisi condotte negli ultimi due paragrafi del terzo e quarto capitolo.

Il regime autoritario è un sistema politico con pluralismo politico limitato e non responsabile, senza un'elaborata ideologia guida, ma con mentalità caratteristiche, senza mobilitazione politica estesa e intensa, tranne che in alcuni momenti del suo sviluppo, e con un leader e talora un piccolo gruppo che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili (Linz, 1964).

Le principali caratteristiche sono quindi (1) pluralismo politico limitato e non responsabile; (2) coalizione dominante; (3) mentalità caratteristiche; (4) scarsa mobilitazione politica; (5) presenza di un leader o un piccolo gruppo; (6) limiti ma definiti nell'esercizio del potere, ma prevedibili.

Centrale è (1) il pluralismo limitato e non responsabile, che riguarda gli attori rilevanti nel regime autoritario e nella comunità politica: questi si distinguono tra attori istituzionali – quali l'esercito, la burocrazia o l'eventuale partito unico – e attori sociali politicamente attivi – quali la

Chiesa, gruppi industriali o finanziari, proprietari terrieri, sindacati o strutture economiche transnazionali (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Tali attori non sono politicamente responsabili secondo il meccanismo tipico delle democrazie liberali di massa, cioè attraverso elezioni libere, competitive e corrette. Le elezioni o altre forme di partecipazione elettorale che possano eventualmente esserci non hanno un significato democratico, poiché non sono caratterizzate da un'effettiva competizione politica, ma un significato simbolico di legittimazione del regime, espressione di consenso e sostegno da parte di una società civile controllata e non autonoma.

La nozione di pluralismo limitato, sottolineando l'importanza degli attori rilevanti in ciascun regime autoritario, si collega al concetto di (2) coalizione dominante. Con questo termine si fa riferimento, in senso ampio, all'insieme dei gruppi sociali politicamente attivi che sostengono il regime nella sua fase di instaurazione e nei periodi successivi, cioè la base sociale del regime; in senso stretto, le élite, espressione diretta o indiretta dei gruppi che partecipano alla gestione governativa dello stesso regime poiché occupano posizioni di comando nelle strutture chiave del regime autoritario (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Tali gruppi formano una coalizione talora di fatto, talaltra risultato di un accordo esplicito: tale accordo è a vantaggio degli attori facenti parte della coalizione e esclude ed emarginato tutti gli altri. L'emarginazione politica viene raggiunta grazie alla combinazione di repressione poliziesca e uso dell'apparato ideologico adottato dalle élite del regime per la propria legittimazione (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Soprattutto quando fa seguito a un regime democratico, l'instaurazione autoritaria è spesso il risultato di una coalizione "anti-qualcosa", cioè una coalizione negativa (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). La coalizione è tanto più omogenea e potenzialmente solida quanto più ampia è l'intesa tra i vari attori sui problemi sostantivi: ciò è più facile se certe ideologie, principi o valori emergono come prevalenti all'interno della coalizione governante. La coalizione è dominante in termini di risorse coercitive, di influenza, di status, concretamente usate dagli attori presenti nell'arena politica per raggiungere i propri obiettivi (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Prima di tutto, è quindi dominante al momento dell'instaurazione del regime, poi, una volta instaurato, la coalizione può gradualmente modificarsi: attori minoritari vengono emarginati oppure alcuni attori acquistano maggiore preminenza su altri. I tipi di opposizione ammessi vengono definiti semi-opposizione o pseudo-opposizione: dall'opposizione attiva a quella passiva, da quella legale a quella aleggale e illegale. In questo regime può essere addirittura conveniente tollerare un certo grado di opposizione o mantenere una pseudo-opposizione che da una vernice liberale a quell'autoritarismo (Cotta, della Porta & Morlino, 2008).

Un'altra caratteristica si riferisce al (3) grado di elaborazione della giustificazione ideologica del regime. L'autoritarismo è contraddistinto dal fatto che la sua legittimazione avviene sulla base di mentalità, cioè su atteggiamenti intellettuali di alcuni valori, più o meno ambigui, sui quali è più facile

trovare un accordo tra attori diversi, con differenti interessi e caratteristiche. Si fa riferimento a valori come patria, nazione, ordine, gerarchia, autorità, ma non vi sono quindi elaborazioni ideologiche articolate e complesse che giustificano e servono a sostenere il regime (Cotta, della Porta & Morlino, 2008).

A livello della società politicamente rilevante, l'aspetto più importante è (4) il grado di mobilitazione, ossia il quantum di partecipazione di massa indotta e controllata dall'alto (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Alla società politica non sono riconosciute né autonomia, né indipendenza, poiché anche nelle fasi di maggiore stabilità autoritaria, la politica dei governanti sarà diretta a mantenere la società fuori dall'arena politica (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). In ogni modo, un pur basso livello di partecipazione, né esteso né intenso, può essere voluto e controllato dall'alto (Cotta, della Porta & Morlino, 2008). Questa situazione a due implicazioni a livello di regime: l'esistenza di efficaci apparati repressivi che siano in grado di attuare le già menzionate politiche di smobilitazione, quali i servizi di sicurezza, autonomi o all'interno della struttura militare; la parziale debolezza o l'assenza di strutture di mobilitazione, quali il partito unico o istituzioni statali simili, cioè delle strutture in grado di provocare e controllare la partecipazione. Da non dimenticare anche un aspetto implicito: l'assenza di garanzie reali riguardo i diversi diritti politici e civili (Cotta, della Porta & Morlino, 2008).

Un ulteriore aspetto si riferisce alle autorità, e più esattamente al (5) leader o piccolo gruppo al potere. Questi regimi sono infatti caratterizzati da una notevole personalizzazione del potere, visibilità del leader, talora carismatico, oppure di poche persone che detengono di fatto le leve del potere in quanto sono presenti negli organi di vertice.

A livello di regole e strutture politiche, vi sono dei (6) limiti fondamentalmente male definiti, ma abbastanza prevedibili, entro cui i governanti autoritari esercitano il proprio potere. La definizione approssimativa di tali limiti, che contrasta con la certezza del diritto prescrittiva mente propria degli assetti democratici, consente ai governanti di esercitare il proprio potere con maggiore discrezionalità.

1.4 Framework politico-istituzionale

Per una piena comprensione delle dinamiche politiche ed istituzionali avvenute in Ungheria e Polonia dell'arco di tempo analizzato, è necessario ed utile dedicare un *excursus* per inquadrare brevemente la loro forma di Stato, di governo e la struttura partitica. Nella sottosezione 1.4.1 verrà illustrato il funzionamento della Repubblica parlamentare ungherese, mentre nella sottosezione 1.4.2 quello della Repubblica semi-presidenziale polacca, con le sue eccezionalità.

1.4.1 Struttura politico-istituzionale della Repubblica ungherese

L'Ungheria si configura come una Repubblica parlamentare¹, in cui il primo ministro è il capo del governo. Il potere esecutivo è esercitato dal governo², quello legislativo è ricoperto dall'Assemblea nazionale³, il Parlamento unicamerale, mentre il potere giudiziario è indipendente. Tale sistema di governo si basa su una fusione dei poteri legislativo ed esecutivo, poiché l'esecutivo si forma nel legislativo in quanto espressione di una sua maggioranza: la fusione istituzionale dei poteri, quindi, fa sì che la dinamica sistemica si strutturi sull'azione di forze partigiane e il reciproco controllo delle forze politiche è posto a garante del processo democratico (Fabbrini, 2008).

L'Ungheria possiede un sistema multipartitico, che deriva dalla fine del sistema monopartitico durante il biennio 1989-90 e dal costituirsi dell'odierno sistema dei partiti, affermatosi e stabilizzatosi alla fine degli anni '90, con più di 10 partiti principali. Secondo il criterio classificatorio di Sartori (1982), il sistema partitico può essere considerato a pluralismo limitato, in quanto si riscontrano non più di 5 partiti che contano, cioè che riescono a superare la soglia del 5% dei voti necessaria per accedere ai seggi parlamentari. Secondo il criterio tipologico, che va a studiarne la meccanica di funzionamento, è riscontrabile il passaggio da una dinamica di pluralismo moderato ad una bipolare, dovuta ad una diminuzione del numero effettivo dei partiti: i due partiti principali, che si redistribuiscono la maggioranza dei seggi, sono il Partito socialista ungherese (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP) e il centrodestra Fidesz – Hungarian Civic Alliance (*Fidesz – Fiatal Demokraták Szövetsége*), accanto ai quali si trovano non più di cinque partiti minori, non particolarmente significativi in termini elettorali ma importanti per il loro potenziale di coalizione: questi si presentano alle elezioni alleati in coalizione con i due partiti maggiori, per garantire una maggioranza solida e duratura. Viene quindi a configurarsi un sistema bipolare a pluralismo allargato, il cui governo sarà necessariamente coalizionale e l'alternanza al governo avverrà tra le due coalizioni maggiori. L'Ungheria, quindi, può essere considerata, secondo la classificazione di Fabbrini (1998), una democrazia competitiva.

Il potere esecutivo è esercitato dal primo ministro⁴, che ne ha un ruolo di guida, in quanto sceglie i ministri del governo⁵. Il primo ministro viene eletto dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente della Repubblica⁶. Ogni ministro nominato deve essere approvato da uno o più comitati parlamentari, deve superare il voto dell'Assemblea e deve essere approvato dal Presidente della

¹ Art. B comma 1-4 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

² Art. 15 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

³ Art. 1 comma 2b Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴ Art. 18 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁵ Art. 16 comma 7 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁶ Art. 16 comma 3 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

Repubblica⁷. Per analizzare il sistema di governo parlamentare, si useranno i tre criteri introdotti da Fabbrini (2008): (1) la formazione del governo, (2) l'operatività e (3) il suo rendiconto. Per quanto riguarda (1) il primo criterio, l'esecutivo si forma all'interno del legislativo. I governi non sono eletti, ma selezionati dalla maggioranza parlamentare e lo stesso primo ministro è scelto dal legislativo. Nelle democrazie competitive come l'Ungheria, dove la formazione di una maggioranza politica avviene nel processo elettorale, sul piano sostanziale l'elezione del primo ministro è affidata, prima di tutto, al partito che lo ha proposto come suo leader durante la campagna elettorale e, in seguito, agli elettori che hanno premiato il candidato del partito, sapendo che il successo di questi avrebbe condotto il suo leader alla guida dell'esecutivo. In queste democrazie, quindi, la fiducia del legislativo è in sostanza rivolta nei confronti del capo dell'esecutivo, il cui ruolo si configura come quello di *primus super partes*. Riguardo (2) l'operatività, l'esecutivo dipende dal legislativo, in quanto, per governare, necessita della sua fiducia. Riguardo, infine, (3) il suo rendiconto, l'esecutivo è un organismo di natura collegiale: ne consegue, quindi, che la responsabilità governativa ha un connotato collettivo, di tutti i partiti facenti parte della coalizione di governo. Il governo è quindi il luogo in cui si sintetizza il potere decisionale dei partiti all'interno. Nel caso ungherese, in cui le maggioranze emergono nel processo elettorale, il *cabinet* è espressione di una maggioranza di una coalizione che dovrà rendere conto in maniera diretta del suo operato, terminato il mandato. In quanto espressione diretta della maggioranza parlamentare, i cittadini eleggono indirettamente il governo ed il suo leader, cioè eleggono una maggioranza parlamentare, la quale consente all'esecutivo di governare. Il governo ha quindi la possibilità di perseguire un proprio programma, sulla base del quale ottiene dei risultati e si presenta poi direttamente agli elettori.

Il potere legislativo è rivestito dall'Assemblea nazionale di Ungheria, l'organo monocamerale del Parlamento e la massima autorità statale⁸. L'Assemblea conta 199 membri che hanno un mandato di quattro anni⁹ e sono eletti con un sistema misto – proporzionale con sbarramento del 5% e maggioritario con computo dei resti. Le liste, per poter accedere alla ripartizione dei seggi, devono superare la soglia del 5% dei voti. Il sistema parlamentare monocamerale non ha una Camera Alta che controlli l'operato della Camera Bassa, nessun Senato a complicare la vita alla Camera dei Rappresentanti e viceversa. Un sistema parlamentare di questo tipo stabilisce anche che il capo dell'esecutivo, il primo ministro, è eletto dal Parlamento piuttosto che direttamente dal popolo. Di conseguenza, al primo ministro in Ungheria è praticamente garantita una maggioranza per tutte le sue iniziative legislative, cioè la maggioranza legislativa che lo ha nominato (Scheppelle, 2015). Il legislativo ha adempiuto empiricamente a tre compiti: (1) rappresentativo, (2) decisionale e (3) di

⁷ Art. 16 comma 7-9 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁸ Art. 1 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁹ Art. 2 comma 3 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

controllo dell'esecutivo (Fabbrini, 2008). Per quanto riguarda (1) il primo criterio, l'Assemblea nazionale ungherese è l'unica camera del Parlamento, configurandosi come un'eccezione alla regola della maggioranza delle democrazie parlamentari. È suo compito rappresentare la volontà popolare e tradurre quelle rappresentanze in una maggioranza di governo, che infatti sono espressione della coalizione di maggioranza nell'Assemblea. Riguardo, invece, (2) il compito decisionale, l'esecutivo, con la maggioranza parlamentare a sostenerlo, si è sostanzialmente conquistato la quasi totalità del potere di iniziativa legislativa, che la esercita sia indirettamente sia attraverso i parlamentari della maggioranza governativa. Nelle democrazie competitive come l'Ungheria, l'esecutivo dispone però di precise risorse istituzionali o regolamentari per assoggettare il legislativo alle proprie scelte: questo è dovuto ad una verticalizzazione del rapporto tra esecutivo e legislativo. Infine, in riferimento al (3) controllo dell'esecutivo, questa sorveglianza avviene con sanzione, attraverso una mozione di sfiducia, in quanto il governo è dipendente dal legislativo. La natura bipolare del sistema partitico ungherese, però, fa sì che i cittadini, in quanto elettori, scelgano, attraverso il voto al partito, il governo da cui vogliono farsi dirigere. Ne consegue che una maggioranza parlamentare emerge dalle elezioni e si traduce in un esecutivo coeso: la maggioranza parlamentare, quindi, sarà stretta e federe al proprio governo, sua diretta espressione. Ciò rende gli esecutivi tendenzialmente stabili e sono proprio questi ultimi, in una dinamica paradossale, a controllare i legislativi, poiché la maggioranza parlamentare che esprime il governo lo sostiene fedelmente nelle sue politiche. Ma se il compito di controllo dell'esecutivo non verrà esplicato dalla maggioranza parlamentare, al suo posto subentrerà l'opposizione. La dinamica bipartitica, infatti, oltre a creare una solida maggioranza, crea anche un'opposizione compatta, che ha proprio nel legislativo la sua sede privilegiata d'azione. Dunque, è proprio attraverso l'opposizione che il legislativo controlla l'esecutivo. Solamente l'assenza di una forte e coesa opposizione potrebbe mettere in discussione la capacità del legislativo di controllare l'esecutivo.

Il ramo giudiziario è indipendente dagli altri due, con il Presidente della Corte Suprema e il sistema legale, civile e penale che dirige che sono pienamente indipendenti dal potere esecutivo. Dopo la riforma del 2012 i quindici membri della Corte costituzionale non hanno più il potere di annullare le leggi che si rivelano essere incostituzionali, ma la loro funzione è limitata ad un ruolo consultivo.

Il Presidente della Repubblica, eletto dall'Assemblea Nazionale solo una volta ogni cinque anni¹⁰, ha un ruolo quasi puramente cerimoniale: esprime l'unità della Nazione e rappresenta l'Ungheria nei rapporti internazionali; è tuttavia il Capo delle forze armate¹¹ e tra i suoi poteri vi è quello della nomina del primo ministro¹², che deve essere eletto dalla maggioranza dei parlamentari

¹⁰ Art. 10 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

¹¹ Art. 9 comma 2 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

¹² Art. 9 comma 3j Legge Fondamentale dell'Ungheria.

basandosi sulla raccomandazione del Presidente della Repubblica¹³. Nelle democrazie parlamentari, vi è infatti una distinzione formale tra capo di Stato e capo di governo, che corrisponde ad una gerarchia di rilevanza decisionale a favore del secondo, che ha un ruolo extrapolitico. Incarna infatti l'unità nazionale e assolve compiti di garanzia e di equilibrio costituzionali¹⁴. Sebbene sia il capo di Stato a designare formalmente il capo di governo, neanche attraverso questo potere il Presidente può attuare un'influenza politica rilevante, poiché l'elezione del primo ministro è in realtà affidata al partito che lo ha indicato con il suo leader durante la campagna elettorale e che ha ricevuto, alle elezioni, la maggioranza parlamentare: l'investitura rimane quindi nelle mani del legislativo (Fabbrini, 2008).

1.4.2 Struttura politico-istituzionale della Repubblica polacca

La Polonia si configura come una Repubblica semi-presidenziale. Il potere esecutivo è esercitato dal governo e dal Presidente della Repubblica¹⁵, quello legislativo è ricoperto dal Sejm e dal Senato¹⁶, le due camere del Parlamento, mentre il potere giudiziario è indipendente. L'esecutivo quindi è bifronte, in quanto è diretto sia da un Presidente della Repubblica, eletto dai cittadini¹⁷, sia da un primo ministro, espressione del legislativo. Tale sistema di governo si basa su una fusione dei poteri legislativo ed esecutivo, poiché il governo, presieduto dal primo ministro, si forma nel legislativo in quanto espressione di una sua maggioranza (Fabbrini, 2008).

La Polonia possiede un sistema multipartitico, con più di dieci partiti principali. Secondo il criterio classificatorio di Sartori (1982), il sistema partitico può essere però considerato a pluralismo limitato, in quanto si riscontrano non più di 5 partiti che contano. Secondo, invece, il criterio tipologico, che va a studiarne la meccanica di funzionamento, è riscontrabile una dinamica bipolare, in quanto i partiti si presentano alle elezioni alleati in coalizioni per garantire una maggioranza solida e duratura: in genere, i partiti minori tendono ad allearsi con i due partiti maggiori, Law and Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS) e Civic Platform (*Platforma Obywatelska*, PO). Viene quindi a configurarsi un sistema bipolare a pluralismo allargato, il cui governo sarà necessariamente coalizionale e l'alternanza al governo avverrà tra le due coalizioni maggiori. La Polonia, quindi, può essere considerata, secondo la classificazione di Fabbrini (1998), una democrazia competitiva.

Il potere esecutivo ha un carattere duale, in quanto è diretto, da un lato, da un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale, e, dall'altro, da un primo ministro nominato dal Presidente,

¹³ Art. 16 comma 3 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

¹⁴ Art. 9 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

¹⁵ Art. 10 comma 2 Costituzione della Repubblica di Polonia.

¹⁶ Art. 95 Costituzione della Repubblica di Polonia.

¹⁷ Art. 127 Costituzione della Repubblica di Polonia.

ma indicato dal Parlamento, espressione, quindi, della maggioranza parlamentare: i membri del governo che presiede sono tipicamente scelti dalla coalizione di maggioranza nel Sejm, la Camera Bassa del Parlamento, nel quale devono superare la mozione di fiducia. Per analizzare il sistema di governo semi-presidenziale, si useranno i tre criteri introdotti da Fabbrini (2008): (1) la formazione del governo, (2) l'operatività e (3) il suo rendiconto. Per quanto riguarda (1) il primo criterio, l'esecutivo si forma, da una parte, dalla scelta diretta dell'elettorato, dall'altra, dalla scelta della maggioranza parlamentare. L'elezione presidenziale nomina il Presidente della Repubblica, uno dei due fronti dell'esecutivo, mentre l'elezione dell'Assemblea nazionale consente l'individuazione di una maggioranza parlamentare, che esprime un esecutivo e il suo capo. Per comprendere la formazione del governo, occorre guardare alle condizioni di consonanza o dissonanza politica fra il capo dello Stato e il primo ministro: nel primo caso la scelta dei ministri è necessariamente espressione delle preferenze del Presidente della Repubblica; nel secondo, invece, essa è condizionata dagli orientamenti del primo ministro, che pure deve tentare di conciliare le richieste dei leader della sua maggioranza parlamentare con le disposizioni del Presidente della Repubblica. Riguardo (2) l'operatività, il problema è quello di stabilire chi sia il capo effettivo dell'esecutivo. È necessario di nuovo distinguere le due condizioni politiche: in caso di consonanza, quindi, non vi è dubbio che la direzione dell'esecutivo, per quanto riguarda le linee strategiche di politica pubblica, è del Presidente della Repubblica, che si configura come un *primus sine pares*, mentre al primo ministro sono affidati compiti di coordinamento e attuazione del programma di governo; al contrario, in caso di dissonanza, la direzione dell'azione governativa spetta al primo ministro, che agisce *primus super pares*. Riguardo, infine, (3) il suo rendiconto, nell'esecutivo la responsabilità è duplice: se il Presidente della Repubblica è obbligato a un rendiconto personale nei confronti di chi lo ha eletto, tuttavia l'esecutivo da lui presieduto esprime una maggioranza parlamentare che dovrà rispondere per le scelte attuate. Inoltre, il caso della dissonanza parlamentare ha dato vita a due maggioranze distinte, una presidenziale e l'altra che deriva da quella parlamentare: in questo modo, il conflitto tra governo ed opposizione si è spostato all'interno dell'esecutivo, rischiando così di rendere incoerente il programma di governo. È necessario sottolineare, però, che anche nelle condizioni della consonanza politica, si sono create situazioni di incoerenza programmatica, proprio perché l'esecutivo bicefalo consente la deresponsabilizzazione di quest'ultimo. Infatti, la spartizione delle responsabilità della guida del governo ha consentito al Presidente della Repubblica di utilizzare il primo ministro come un para fulmine (Fabbrini, 2008).

Il potere legislativo è rivestito dalle due Camere del Parlamento, il Sejm e il Senato, che insieme formano l'Assemblea nazionale. Il Sejm conta 460 membri¹⁸ che hanno un mandato di

¹⁸ Art. 96 Costituzione della Repubblica di Polonia.

quattro anni¹⁹ e sono eletti con sistema proporzionale in circoscrizioni multi-seggio, con una soglia al 5% per i partiti e 8% per le coalizioni. Il Senato è formato da 100 membri²⁰ eletti ogni quattro anni²¹ in 40 circoscrizioni multi-seggio, con un metodo secondo cui coloro che ottengono più voti in ogni circoscrizione, ottengono il seggio. Il legislativo ha adempiuto empiricamente a tre compiti: (1) rappresentativo, (2) decisionale e (3) di controllo dell'esecutivo (Fabbrini, 2008). Per quanto riguarda (1) il primo criterio, il Senato polacco, la Camera Alta del Parlamento, ha poteri inferiori rispetto al Sejm, la Camera Bassa. È infatti il Sejm che rappresenta la volontà popolare ed è suo il compito di tradurre quelle rappresentanze in una maggioranza di governo, che infatti sono espressione della coalizione di maggioranza nella Camera Bassa. Riguardo, invece, (2) il compito decisionale, il governo si è conquistato il monopolio del potere di iniziativa legislativa, che la esercita sia indirettamente sia attraverso i parlamentari della maggioranza governativa. Nelle democrazie competitive come la Polonia, il governo dispone però di precise risorse istituzionali o regolamentari per assoggettare il legislativo alle proprie scelte: questo è dovuto ad una verticalizzazione del rapporto tra esecutivo e legislativo. Infine, in riferimento al (3) controllo dell'esecutivo, questa sorveglianza avviene con sanzione, attraverso una mozione di sfiducia, in quanto il governo è dipendente dal legislativo. La natura bipolare del sistema partitico polacco, però, fa sì che i cittadini, in quanto elettori, scelgano, attraverso il voto al partito, il governo da cui vogliono farsi dirigere. Ne consegue che una maggioranza parlamentare emerge dalle elezioni e si tradurrà in un governo coeso, al quale sarà fedele poiché sua diretta espressione. Ciò rende i governi tendenzialmente stabili e sono proprio questi ultimi, in una dinamica paradossale, a controllare i legislativi. Ma se il compito di controllo dell'esecutivo non verrà esplicato dalla maggioranza parlamentare, al suo posto subentrerà l'opposizione. La dinamica bipartitica, infatti, oltre a creare una solida maggioranza, crea anche un'opposizione compatta, che ha proprio nel legislativo la sua sede privilegiata d'azione. Dunque, è proprio attraverso l'opposizione che il legislativo controlla l'esecutivo. Solamente l'assenza di una forte e coesa opposizione potrebbe mettere in discussione la capacità del legislativo di controllare l'esecutivo.

Il ramo giudiziario ha un ruolo minore in politica, tranne che per la Corte costituzionale, con la facoltà di annullare le leggi che violano le libertà garantite dalla Costituzione.

Il Presidente della Repubblica è il capo di Stato, condivide con il governo l'esercizio del potere esecutivo ed è il supremo rappresentante della Polonia in ambito internazionale²². Detiene il potere esecutivo insieme al primo ministro e al Consiglio dei ministri, ed ha il diritto di sciogliere

¹⁹ Art. 98 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁰ Art. 97 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²¹ Art. 98 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²² Art. 126 Costituzione della Repubblica di Polonia.

l'Assemblea nazionale solo in determinati casi²³. È pienamente libero nella selezione del primo ministro, ma in pratica conferisce il compito di formare il governo ad un politico sostenuto dal partito che detiene la maggioranza parlamentare al Sejm. Nomina il primo ministro e, su proposta di quest'ultimo, i ministri, che devono ricevere l'approvazione del Sejm. Ha il diritto di iniziativa legislativa²⁴, oltre all'opportunità di influenzare direttamente l'iter legislativo utilizzando il potere di veto, che può essere però annullato con un voto parlamentare con una maggioranza dei tre quinti, con esclusione delle leggi finanziarie e di bilancio²⁵. È a capo delle forze armate²⁶ e si occupa delle relazioni diplomatiche e di rappresentanza internazionale²⁷. Viene eletto direttamente dal popolo ogni cinque anni e può essere rieletto solamente una volta²⁸.

Il sistema polacco, però, si configura come una particolare tipologia di semi-presidenzialismo, cioè a trazione governativa. Vi è infatti un costante tentativo, all'interno del testo costituzionale, di riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica incidenti sull'indirizzo politico: infatti, nonostante l'art. 10 comma 2, inserisca il capo di Stato nell'esecutivo, l'art. 126 comma 3, riconducendo le sue competenze «nell'ambito ed entro i principi fissati dalla Costituzione e dalle leggi», evidenzia chiaramente l'intento di delimitarne la figura alle mere competenze esplicitamente assegnate, in un testo che prevede peraltro come regola la controfirma del primo ministro per tutti gli atti ufficiali²⁹ (Ceccanti, 2006). Inoltre, si può evincere un ennesimo tentativo nella mancanza del potere discrezionale del Presidente di scioglimento anticipato delle camere, facoltà caratteristica di tutti i semi-presidenzialismi, ma che invece non è prevista dalla Costituzione (Ceccanti, 2006). Infine, ulteriore prova della sua particolarità può essere riscontrata nel fatto che, contrariamente alla generalità dei semi-presidenzialismi, la Polonia viene rappresentata nel Consiglio europeo dal proprio capo del governo e non dal capo di Stato, andando quindi a legittimare la tesi secondo cui vi è un tentativo di limitare l'influenza del Presidente rispetto al primo ministro. Ciò che emerge dalla particolarità del sistema polacco è quindi un ibrido tra parlamentarismo e semi-presidenzialismo con elementi di entrambi intercambiabili tra loro, un sistema misto che combina i poteri non trascurabili del Presidente con un ruolo forte del gabinetto generato dalla maggioranza parlamentare, posto a salvaguardia di un possibile strapotere del capo di Stato (Sadurski, 2019). Ciò deriva da un compromesso tra due modelli costituzionali proposti nel 1989 dalle due camere del Parlamento

²³ Art. 98 comma 4 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁴ Art. 118 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁵ Art. 112 comma 5 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁶ Art. 134 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁷ Art. 133 Costituzione della Repubblica di Polonia.

²⁸ Art. 127 comma 2 Costituzione della di Polonia.

²⁹ Art. 144 comma 2 Costituzione della Repubblica di Polonia.

polacco: se, da una parte, il Senato era favorevole ad un governo semi-presidenziale, la proposta del Sejm prevedeva invece un governo parlamentare.

Il sistema politico è definito dalla Costituzione della Repubblica di Polonia, entrata in vigore nel 1997, a sostituzione degli emendamenti temporanei introdotti, con la Piccola Costituzione del 1992, appositamente per annullare gli effetti del comunismo e ponendo le basi per una nazione democratica governata dalla legge che implementasse i principi di giustizia sociale (Ceccanti, 2006). È infatti riscontrabile, all'interno della carta costituzionale, il compromesso politico tra due proposte costituzionali incompatibili, che ha permesso l'inserimento non solo di diritti politici degli standard liberali, voluti dal Senato, ma anche ad un ampio elenco di diritti socio-economici, proposti dal Sejm.

Conclusione

In questo capitolo sono stati illustrati, nella sezione 1.1, la metodologia che verrà utilizzata per lo sviluppo del lavoro di tesi e il framework teorico nel quale questo si inserisce: verrà utilizzato, a tal fine, lo studio dei casi devianti, attraverso la teoria dell'istituzionalismo storico.

In seguito, nella sezione 1.2, è stata descritta criticamente la letteratura in merito, è stato individuato il gap contenutistico che questa tesi vuole colmare e sono stati esposti gli indici – *Freedom in the World* e *Nations in Transit* di Freedom House e *Transformation Atlas* di Bertelsmann *Transformation Index* (BTI) – che verranno utilizzati per le analisi nei seguenti capitoli.

La sezione 1.3 è invece stata dedicata alla concettualizzazione, cioè all'individuazione delle caratteristiche e dei limiti dei concetti di regimi politici a cui si farà riferimento nelle prossime analisi: *democrazia integrata e difettosa* (Merkel, 2007), *regime ibrido* (Cotta, della Porta & Morlino, 2008), *autoritarismo elettorale* (Schedler, 2007; Levitsky & Way, 2002), *regime autoritario* (Linz, 1964).

Infine, nella sezione 1.4 sono stati inquadrati i sistemi politici dei due Paesi in esame, attraverso la definizione della forma di Stato, di governo e la struttura partitica della Repubblica parlamentare ungherese e semi-presidenziale polacca.

PARTE PRIMA – Sintomi pre-pandemici di decadenza democratica

Negli ultimi 15 anni, l'Europa ha visto triplicare i consensi dei partiti appartenenti alla destra radicale (Vasiliki et al., 2018) che, nel periodo 1985-2015, hanno giovato di una crescita media nelle varie tornate elettorali da meno del 2% dei voti nel 1985 a quasi l'8% nel 2015 (Colantone, 2020), ponendosi come la famiglia partitica più in rapida crescita nel continente. La recente vittoria di partiti conservatori in tutto il mondo, e più specificamente in Europa, rientra quindi in un fenomeno più ampio di malcontento generale, globalmente riconosciuto negli ultimi anni, nei confronti della democrazia liberale. L'impatto della destra radicale è stato registrato sia attraverso l'ingresso di questi partiti, come partner minori, nelle coalizioni di governo e l'influenza dei loro programmi nella politica nazionale, sia, nei paesi tradizionalmente considerati liberali e tolleranti, nella conquista il secondo o terzo posto per numero di consensi (Sadurski, 2019).

I casi di Ungheria e Polonia rientrano in questa situazione. Si pongono, però, come due eccezionalità sulla scena europea. In nessun altro paese nell'Unione, infatti, i partiti populistici sono riusciti a prendere il potere ed attaccare i controlli ed equilibri costituzionali, andando a ledere i meccanismi del regime democratico e i *checks and balances* dello Stato di diritto.

Secondo la definizione di Drinóczi e Bień-Kacała (2019), i due Paesi possono essere definiti come due esempi di *costituzionalismo illiberale* consolidato. Le sue caratteristiche principali includono la politica populista, che porta alla relativizzazione dei principi dello stato di diritto, della democrazia e della protezione dei diritti umani, e che cattura la Costituzione, istituzionalizzando il nazionalismo del regime con mezzi legali, come un cambiamento costituzionale formale e informale, e impacchettando e paralizzando la Corte costituzionale. Il costituzionalismo liberale viene infatti concepito come una fase particolare del processo di decadenza democratica o il regresso dal costituzionalismo liberale verso un regime autoritario. Pertanto, sostengono che nel *continuum* dalla democrazia liberale verso il regime autoritario, questi due Stati devono aver già superato la metà ma non hanno ancora raggiunto l'estremità stabilita dall'autoritarismo. I governi e gli attori politici hanno legittimità, vengono ancora utilizzati meccanismi democratici e si osservano le regole democratiche – almeno formalmente. Infatti, questi Paesi sono ancora democrazie costituzionali in senso formale: ognuno ha ancora una Costituzione più incisiva di quella di un sistema autocratico, in quanto, ad esempio, mantiene e consente il funzionamento dei meccanismi di revisione costituzionale che tengono in piedi lo Stato di diritto, è molto meno opprimente di quella di un regime autoritario a pieno titolo e conserva ancora le clausole dell'UE e la protezione dei diritti fondamentali, sebbene ad un livello inferiore.

Di diversa opinione è Scheppele (2018), che definisce il fenomeno *legalismo autoritario*: un fenomeno in cui nuovi leader carismatici sono eletti da cittadini in modo democratico, ma utilizzano i loro mandati elettorali e le modifiche costituzionali e legali al servizio di un'agenda illiberale, per smantellare, con mezzi leciti, i sistemi costituzionali. Questi leader, tra i quali proprio Viktor Orbán è considerato dall'autrice l'archetipo di questo fenomeno e l'ispiratore del governo polacco, mirano a consolidare il potere e rimanere in carica a tempo indeterminato, limitando la capacità dei cittadini democratici di esercitare i loro diritti democratici fondamentali, di ritenere i leader responsabili e di cambiarli pacificamente. Tuttavia, mantengono in piedi le facciate del costituzionalismo e della democrazia tollerando una seppur limitata opposizione e altri segni democratici di vita, come una piccola stampa critica, per dimostrare di star muovendosi ancora all'interno di un ambiente democratico.

Questa trasformazione è diretto risultato di un generale processo di declino degli attributi e dei requisiti istituzionali fondamentali per i regimi democratici – identificato da Lührmann e Lindberg (2019) come *autocratizzazione* – di cui Ungheria e Polonia sono vittime. L'autocratizzazione è un processo di cambio di regime verso l'autocrazia che rende la politica sempre più esclusiva e monopolistica e il potere politico sempre più repressivo e arbitrario. I vincoli esecutivi, le libertà civili e individuali e i diritti politici si indeboliscono, mentre la selezione del governo diventa meno competitiva e meno partecipativa. Mentre i governanti ottengono discrezionalità e autoreferenzialità nell'esercizio e nel mantenimento del potere politico, i cittadini ne perdono la protezione e il controllo (Cassani & Tomini, 2020). L'erosione democratica è la tattica modale degli episodi di autocratizzazione recente. In questi casi, gli operatori storici accedono legalmente al potere e poi in modo graduale, ma sostanziale, minano le norme democratiche senza abolire le istituzioni chiave: le élite dominanti evitano mosse improvvise e drastiche verso l'autocrazia, ma prediligono l'imitazione delle istituzioni democratiche mentre gradualmente erodono le loro funzioni. Queste erosioni avvengono principalmente attraverso, ad esempio, la mutilazione della libertà dei media, lo spazio per la società civile e la graduale concentrazione del potere nell'esecutivo, attraverso l'indebolimento dei controlli sul governo grazie ad una serie di cambiamenti istituzionali che ostacolano il potere delle forze di opposizione di sfidare le preferenze dell'esecutivo. Ciò che si viene a costituire è, però, un declino *de facto* dei requisiti istituzionali e delle regole procedurali fondamentali della democrazia.

Nei due capitoli che seguono, verrà quindi analizzata la portata dei cambiamenti e delle riforme politiche e costituzionali dell'Ungheria, prima, e della Polonia, poi, e come ne hanno intaccato i regimi democratici.

Capitolo 1 – Ungheria: la “democrazia difettosa” di Orbán

Introduzione

Per due decenni, dal 1989, il sistema politico ungherese è stato una democrazia liberale caratterizzata da un sistema multipartitico, elezioni libere, governo rappresentativo, una forte opposizione, media liberi, istituzioni forti e credibili che proteggevano lo stato di diritto – la Corte costituzionale e il Difensore civico – e i tribunali indipendenti. Salvo alcune eccezioni, i diritti umani sono stati generalmente rispettati e le libertà religiose non sono state limitate. In questi anni, i governi in carica avevano perso le successive elezioni, i media hanno criticato pesantemente i politici, la democrazia si è consolidata e nel 2004 l’Ungheria ha aderito all’Unione europea. Nonostante i problemi di cui sopra, l’Ungheria è rimasta fino a poco tempo fa, una storia di successo di consolidamento democratico (Bozóki, 2011).

Nel 2010, tuttavia, la scena politica ungherese è stata costretta a compiere uno *u-turn* (Kornai, 2015). Il governo di Fidesz, il partito conservatore guidato da Viktor Orbán, ha realizzato una revisione fondamentale delle regole dell’ordine costituzionale e politico ungherese, di così profonda portata che molti studiosi hanno cominciato a parlare di regressione democratica (Greskovits, 2015). Nell’ultimo decennio, è infatti riuscito a trasformare l’Ungheria da una delle storie di successo della transizione dal socialismo alla democrazia a un regime difettoso di democrazia basato sull’ordine costituzionale illiberale che smantella sistematicamente i *checks and balances* e, quindi, mina lo Stato di diritto (Bugarcic, 2014). L’Ungheria – la Polonia, oggetto di analisi nel capitolo successivo – si pongono quindi come casi devianti all’interno del panorama comunitario europeo, retrocedendo dalla struttura dei sistemi democratici e dall’*acquis* del costituzionalismo moderno raggiunti dai membri a pieno titolo dell’Unione.

Nella sezione 1.1 di questo capitolo, verrà descritta l’ascesa al potere di Orbán e l’instaurazione del governo Fidesz. Nella sezione 1.2 verranno analizzate le politiche e i cambiamenti messi in atto dal governo di Orbán, che hanno colpito soprattutto il meccanismo del regime democratico, quali il sistema istituzionale di pesi e contrappesi e i diritti civili: verrà descritta la centralizzazione legislativa, lo smantellamento delle garanzie dello Stato del diritto, l’introduzione della nuova Legge fondamentale e le azioni di *gerrymandering* nelle riforme elettorali. Infine, nella sezione 1.3, introducendo il concetto di *democrazia difettosa* (Merkel, 2007), verrà analizzato il modo in cui le riforme precedentemente descritte hanno minato la qualità del regime democratico ungherese.

1.1 Ascesa al potere di Fidesz

Le elezioni parlamentari del 2010 hanno rappresentato un importante punto di svolta della storia ungherese. Il primo turno si è tenuto l'11 aprile, mentre il secondo il 25 dello stesso mese. Le elezioni hanno dato agli elettori una scelta tra lo screditato Partito Socialista (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP), che aveva governato negli otto anni precedenti; un nuovo partito giovanile dalle aspirazioni poco chiare (LMP – *La politica può essere diversa*); la destra neonazista (*Jobbik*); il centrodestra Fidesz – Hungarian Civic Alliance (*Fidesz - Fiatal Demokraták Szövetsége*); e alcuni partiti minori che non hanno raccolto abbastanza voti per varcare la soglia del 5% nell'Assemblea nazionale ungherese unicamerale. Hanno visto la vittoria della coalizione di destra Fidesz - Hungarian Civic Alliance (*Fidesz - Fiatal Demokraták Szövetsége*) e il Partito Popolare Cristiano (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP) contro Attila Mesterházy, candidato di MSZP, ottenendo il 52,7% dei voti contro il 19,3% dell'opposizione. Dal momento che l'economia ungherese era stata vittima di una profonda crisi sotto la sorveglianza del governo socialista e che il partito era stato impantanato nello scandalo, non sorprende che Fidesz avesse ottenuto quasi il 53% dei voti popolari. Un risultato, però, che non era stato mai raggiunto da nessun partito né coalizione a partire dalla caduta del muro di Berlino e nel quadro, quindi, di libere elezioni nazionali: questa percentuale si è poi trasformata, grazie ad una legge elettorale sproporzionata, nel 68% dei seggi, permettendo così a Fidesz di ottenere la maggioranza parlamentare dei due terzi – di 258 seggi su 386 disponibili – e di governare senza altri partiti in coalizione. A seguito dei risultati elettorali, Viktor Orbán è stato incaricato dall'allora Presidente della Repubblica Laszlo Sólyom di formare un esecutivo. La straordinarietà del risultato elettorale è dovuta al crollo del sistema partitico bloccato, che aveva visto la maggioranza parlamentare e, conseguentemente, il governo costantemente in mano al MSZP, a partire dalle elezioni del 2002. Ma, dopo il crollo di un sistema partitico, ne sarebbe sorto subito un altro.

Fidesz era stata al potere già nel biennio 1998-2002, quando Viktor Orbán aveva formato il suo primo governo: non appariva, quindi, sulla scena politica ungherese, come un *homo novus*, ma si presentò come candidato di opposizione per Partito Socialista per tutte le elezioni parlamentari dal 2002. A partire dagli anni 2000, poi, Fidesz si era affermato come un importante attore economico, sociale e politico e nel 2010 la sua organizzazione politica aveva abbracciato e colonizzato, passo dopo passo, gran parte dei settori economico, sociale, politico e culturale in Ungheria. Con le sue reti informali, era penetrato nell'intera società, dai settori dell'economia ai media. Pertanto, nel 2010 non era solo un partito politico, ma anche un attore economico e sociale complesso, onnicomprensivo e ben organizzato, rappresentato e organizzato da un partito personalistico e gerarchicamente

organizzato, governato dall'altro dal leader (Ágh, 2016). Inoltre, nel settembre 2006 la radio di Stato ungherese aveva trasmesso una registrazione segreta del primo ministro socialista, nella quale dichiarava che il governo aveva mentito negli ultimi quattro anni di mandato: lo scandalo, agitato da continue rivolte e dimostrazioni a supporto dell'ala di destra, ha portato alla costante crescita di popolarità di Fidesz, che è culminata con la vittoria delle elezioni parlamentari del 2010. In quella campagna elettorale, però, il partito non aveva menzionato né l'adozione di una nuova Costituzione né i cambiamenti decisivi della struttura politica e costituzionale.

1.2 Le riforme di Orbán

Iniziò quindi, con l'ascesa al potere di Orbán al governo, l'inversione di marcia, come l'ha definita Kornai (2015) e la sistematica distruzione delle istituzioni fondamentali della democrazia ungherese. Quello che è successo a partire dall'aprile 2010 è stato una tempesta perfetta che ha colpito il costituzionalismo ungherese. La maggioranza dei due terzi ottenuta alle elezioni, secondo la regola dell'emendamento costituzionale, ha permesso al partito di attuare la sua rivoluzione legislativa, ottenuta interamente con mezzi legali. Solo nel suo primo anno in carica, il governo Fidesz ha modificato dodici volte la vecchia Costituzione, trasformando più di cinquanta disposizioni: molti di questi cambiamenti erano progettati per indebolire le istituzioni che avrebbero potuto controllare ciò che il governo avrebbe fatto in seguito, ovvero imporre un ordine costituzionale completamente nuovo, utilizzando solo i voti e le aspirazioni di Fidesz. Supponendo che in futuro continuino ad esserci elezioni libere ed eque tra i partiti concorrenti, sarà difficile per qualsiasi altro partito arrivare al potere con questo livello di controllo politico su tutte le istituzioni necessarie per elezioni democratiche. Anche se un altro partito riuscisse a vincere un'elezione, tuttavia, i lealisti di Fidesz sono trincerati in ogni angolo dello Stato: dalla Corte costituzionale, dalla Commissione Elettorale Nazionale e dalla Corte Suprema all'Autorità dei media e delle telecomunicazioni e all'Ufficio Giudiziario Nazionale. Questi lealisti assicurano che ci saranno più punti di strozzatura in cui Fidesz può fermare tutto ciò che devia dalle sue preferenze. La visione di Orbán per un nuovo ordine costituzionale – in cui il suo partito politico occupa il centro della scena della vita politica ungherese e pone fine ai dibattiti sui valori – è stato anche radicata nella legge (Bánkuti, 2012).

In questo capitolo, verrà fornito un resoconto principalmente dei primi due anni di governo, i più intensi dal punto di vista degli sviluppi politici e costituzionali, che hanno ridisegnato profondamente la scena democratica ungherese.

1.2.1 La centralizzazione legislativa

Dopo il 2010, l'effettivo funzionamento dell'ordinamento giuridico è stato caratterizzato da un incremento della strumentalizzazione della legislazione – ovvero, l'uso del processo legislativo come strumento di potere politico –, minando a sua volta la certezza del diritto (Jakab, 2018). Come ha notato Kornai (2015), tra il 2010 e il 2014 sono state approvate 859 leggi: quasi il doppio di quelle che sono passate durante il primo governo Orbán, tra il 1998 e il 2002, e circa il 150% in più dell'ultimo mandato, dal 2006 al 2010. La prima critica che può essere mossa riguarda però lo stile e la qualità del processo legislativo: la maggioranza di Orbán ha in pratica eliminato il Parlamento dal processo politico, che lo vedeva uno strumento autonomo per la deliberazione democratica e un mezzo di controllo del governo. Le riforme, rese possibili dalla legislazione parlamentare, sono state estremamente rapide: nei suoi primi 20 mesi di mandato, il governo ha fatto approvare 365 leggi, tra cui 49 leggi cardinali, che richiedono una maggioranza dei due terzi, ma non hanno comportato un'adeguata consultazione con le opposizioni e la società civile. In questo periodo, sono stati fatti 12 emendamenti alla vecchia costituzione che, insieme, hanno cambiato più di 50 disposizioni costituzionali individuali.

In questi primi mesi, inoltre, sono state introdotte in Parlamento poche leggi sponsorizzate dal governo: dieci dei dodici emendamenti costituzionali, e anche la stessa Costituzione, sono stati introdotti come disegni di legge di singoli membri, dispositivo originariamente inteso come strumento per salvaguardare la minoranza parlamentare, che è diventato uno mezzo per consolidarne la maggioranza. Secondo le regole della procedura parlamentare ungherese, i disegni di legge dei singoli membri possono usare una procedura più snella e semplificata, che non richiede un esame delle commissioni, letture multiple o la consultazione obbligatoria con le parti dell'opposizione e i gruppi di interesse. Con questo tipo di disegno di legge, il governo Fidesz potuto portare un emendamento costituzionale dalla prima proposta fino ai suoi pieni effetti giuridici in meno di dieci giorni. Per essere sicuro e giuridicamente solido, il Parlamento guidato dalla maggioranza Fidesz ha approvato una modifica del regolamento della procedura parlamentare, che richiede solo una maggioranza di due terzi – al contrario dei quattro quinti formalmente richiesti – per approvare una procedura che permetta di passare dalla prima proposta alla votazione finale senza dibattito e consultazione. Anche per quei disegni di legge che sono stati presentati dal governo, le scadenze fissate dai ministeri per il dibattito pubblico sono stati molto stretti, a volte solo pochi giorni. Per esempio, per il progetto di legge sullo status giuridico dei pubblici ministeri e della Procura, rispettivamente di 29 e 97 pagine, il ministro ha fornito non più di un giorno per i commenti delle camere professionali e della società civile.

Novità sono anche state introdotte riguardo lo svolgimento della funzione legislativa. Secondo l'attuale legge sull'Assemblea nazionale³², il progetto di legge viene discusso nel dettaglio soltanto dalla Commissione competente per materia, che emette il suo parere, vota sugli emendamenti proposti e trasmette il testo direttamente alla Commissione per la legislazione. L'attuale disciplina pone problemi non soltanto riguardo alla limitazione del ruolo del Parlamento nell'*iter* legislativo, ma soprattutto per il grado minore di rappresentatività e di pubblicità che questo procedimento garantisce, con conseguente restrizione delle garanzie democratiche alla base del procedimento legislativo. Inoltre, la nuova legge stabilisce che il numero dei membri delle Commissioni deve essere proporzionale al numero dei membri dei gruppi parlamentari³³, non garantendo quindi la possibilità per le minoranze politiche di contribuire in maniera significativa al lavoro di tali organi (Milani, 2019). Questa nuova disposizione si va ad aggiungere ad altri procedimenti che vanno a limitare l'intervento delle opposizioni nella produzione normativa, come il procedimento d'urgenza³⁴, che consente di ridurre i tempi della discussione, di abbreviare i termini per la presentazione degli emendamenti e di comprimere i periodi che intercorrono tra le diverse fasi dell'*iter* legislativo, e il voto bloccato³⁵, che non permette all'Assemblea di modificare le proposte di legge presentate dall'esecutivo, ma solo di approvare o respingere il testo.

Diversi atti legislativi sono stati specificamente adattati per accogliere particolari gesti di favoritismo, come abbassare i requisiti di età per gli ambasciatori per consentire la nomina di un lealista di governo o cambiare le norme di incompatibilità per consentire agli ex militari di candidarsi a cariche elettive: Kornai (2015) ha individuato almeno otto casi documentati di leggi, conosciute nel linguaggio comune anche come "Leggi X" (in cui X sta per i nomi delle persone per i cui interessi le leggi sono passate).

La stessa strategia è stata usata per interrompere i mandati di nomine non governative: per esempio, poco prima delle elezioni del Parlamento europeo, il mandato dei membri della Commissione Elettorale Nazionale, l'organo di supervisione indipendente della legalità delle elezioni, è stato terminato sotto gli auspici della riorganizzazione delle istituzioni. Una strategia simile è stata utilizzata per la destituzione dell'Organo Nazionale per la radiotelevisione, del Commissario per la Protezione dei dati – il cosiddetto difensore civico – e persino del Presidente della Corte Suprema. Il clientelismo governativo, che cementifica il potere dei fedeli al partito, anche quando in futuro il governo perderà la sua maggioranza assoluta, è stato raggiunto attraverso una legislazione che estende eccessivamente i mandati dei pubblici uffici se il Parlamento fallisce nell'elezione di un successore,

³² Art. 21 e ss.

³³ Art. 17.

³⁴ Art. 60 della risoluzione 10 del 2014.

³⁵ Art. 61 e ss. della risoluzione 10 del 2014.

spesso attraverso un voto di maggioranza: tra questi uffici vi sono il procuratore generale e i giudici della Corte costituzionale.

Un'altra strategia molto utilizzata, che è stata applicata in numerosi casi, è quella di emendare la Legge fondamentale per legittimare la legislazione incostituzionale. Nei primi mesi, prima che la Corte costituzionale sia stata privata di molte delle sue competenze, diversi atti del Parlamento sono stati annullati. Al fine di limitare gli ostacoli agli sforzi legislativi della maggioranza, la Costituzione è stata prontamente modificata – anche grazie al fatto che la Corte costituzionale non può rivedere la costituzionalità degli emendamenti costituzionali. Per esempio, un emendamento al Codice di procedura penale del 2011 ha autorizzato il procuratore generale a scegliere i tribunali in cui sporgono denuncia: la Corte costituzionale lo ha giudicato incostituzionale³⁶, ma il Parlamento ha incluso la procedura nelle Disposizioni transitorie della nuova Legge fondamentale.

Il processo di centralizzazione in Ungheria si è diffuso con un numero molto elevato di esempi, andando a colpire anche le istanze più piccole³⁷: ciò dimostra come la centralizzazione si è trasformata in un processo normalizzato, un tipo di mania che colpisce tutti gli aspetti della società istituzionale e politica (Pap, 2017). La forma legale dei cambiamenti può però cambiare caso per caso: a volte vengono unite intere istituzioni, a volte cambia la procedura per la nomina dei capi, a volte vengono creati comitati esecutivi per aumentare il controllo centrale, a volte vengono modificati gli statuti. L'ex membro della Corte costituzionale Imre Vörös ha addirittura dichiarato che il governo è coinvolto in un tentativo di rovesciamento dell'ordine costituzionale attraverso un colpo di Stato orchestrato legalmente, dal momento che la maggioranza parlamentare è utilizzata con una modalità abusiva, e quindi conseguentemente incostituzionale, istituzionalizzando la *tirannia della maggioranza* (Vörös, 2012).

Si nota anche, a partire dal secondo mandato di Orbán del 2010, un tentativo di presidenzializzazione, rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio e gerarchizzazione all'interno del Consiglio dei ministri. Il capo di governo ha infatti rafforzato il ruolo di guida del primo ministro all'interno dell'esecutivo a livello costituzionale affermando che questi determina la politica generale del governo³⁸. La precedente Costituzione si limitava a definire che le riunioni sulla regolamentazione del governo e le decisioni e la loro realizzazione dovevano essere guidate o

³⁶ Decisione della Corte costituzionale 166/2011 (XII.20).

³⁷ L'articolo di Kornai (2015), ripreso anche da Pap (2017) elenca molti di questi esempi: fornire la maggior parte dei servizi dell'amministrazione statale locale con gli uffici del governo regionale; sequestrare i beni delle compagnie di assicurazione private obbligatorie; trasferire le proprietà degli ospedali regionali e di tutte le scuole primarie e secondarie al governo centrale: ciò non comporta solo la nomina di nuovi amministratori delegati e direttori scolastici, ma anche l'introduzione di un programma di studi centralizzato, obbligatorio e politicamente di parte. Anche la quasi autonomia delle università statali è stata fortemente ridotta, in quanto rettori e cancellieri sono scelti e nominati dal governo.

³⁸ Art. 18 comma 1 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

condotte dal primo ministro. Poi, dal 2010, ha cominciato a ritagliarsi un ruolo determinante all'interno del governo: ha formato e modellato la policy del governo e ha preso le decisioni strategiche più importanti. Nel definire la politica generale del governo si è quindi configurato come un *primus sine pares* più che come un *primus super pares* – a violazione del principio di eguaglianza dei ministri, rendendoli sempre più dipendenti dalle decisioni del primo ministro. Secondo la Costituzione, infatti, questi guidano i loro ministeri nel quadro della politica generale del governo³⁹, definita dal primo ministro, che decide l'elenco dei membri del governo e dei sottosegretari e sceglie il suo o i suoi vice. Mentre prima era un dovere costituzionale introdurre l'approvazione del Parlamento del programma del governo⁴⁰, la nuova Costituzione non contiene nulla al riguardo. Non significa automaticamente che la presentazione del programma del governo possa essere evitata, tuttavia, è ovvio che l'abrogazione del comando costituzionale aumenta la libertà del Presidente del Consiglio, poiché, oltre alla necessità di presentazione, è stata abrogata anche la necessità del voto.

Anche la carica del Presidente della Repubblica è stata catturata e controllata. Secondo la vecchia Costituzione, il presidente deteneva una serie di importanti poteri che potevano tenere sotto controllo il governo: avrebbe potuto esercitare un veto sospensivo rimandando le leggi al Parlamento per la revisione o inviare una legge di dubbia costituzionalità alla Corte costituzionale per la revisione. Senza cambiare le leggi, il governo Fidesz ha semplicemente cambiato la persona. Nel 2010, il Parlamento ha eletto l'ex vicepresidente di Fidesz, Pál Schmitt, alla carica. Questi non ha mai esitato a firmare nulla proposto dal governo Fidesz, non costituendosi così come un vero controllo sulla rivoluzione costituzionale. Schmitt è stato costretto a dimettersi a causa di uno scandalo di plagio nell'aprile 2012, e János Áder, cofondatore di Fidesz e coautore della controversa nuova legge elettorale, è stato eletto al suo posto.

Anche le funzioni del Parlamento sono state oggetto di modifiche, al fine di influire sul suo ruolo e sulla sua attività. Si riscontrano novità relative alle funzioni di indirizzo e controllo e, in generale, al rapporto tra Parlamento e governo, che vanno verso un consistente rafforzamento del secondo ai danni del primo. Ad esempio, il Parlamento non si esprime più sul programma di governo, ma soltanto sulla persona del primo ministro: manca, quindi, la condivisione di specifiche linee politiche tra Parlamento e governo e, di conseguenza, la stessa possibilità per il Parlamento di esercitare la sua funzione di indirizzo politico tende a dissolversi (Milani, 2019).

³⁹ Art. 18 comma 2 Legge Fondamentale dell'Ungheria..

⁴⁰ Art. 33 comma 3 Costituzione del 1949.

1.2.2 Lo smantellamento delle garanzie dello Stato di diritto

Il primo obiettivo per la distruzione dello Stato di diritto è stato lo smantellamento di uno dei più potenti organi giuridici, il guardiano della Costituzione e il principale controllo del governo: la Corte costituzionale. La Corte costituzionale, creata così potente al fine di porsi come un efficace meccanismo di controllo, è stata resa uno dei maggiori partecipanti nella transizione costituzionale dopo il 1989 e un importante controllo politico, attraverso l'istituto di revisione legislativa *ex post* dell'*actio popularis*, secondo cui le procedure potevano essere avviate da chiunque, indipendentemente dal suo coinvolgimento o danno personale. Infatti, molte delle decisioni formative della Corte sono state avviate da una petizione attraverso l'*actio popularis*. Era un essenziale elemento della cultura legale e politica ungherese, stabile e ben funzionante, efficace per mantenere il governo in linea costituzionale e che ha contribuito a rendere la Corte costituzionale un organo potente e internazionalmente rispettato. Nell'ultimo ventennio, questa istituzione aveva permesso non solo a individui privati, ma anche a organizzazioni non governative e gruppi di pressione, di adire alla Corte costituzionale riguardo disposizioni giuridiche che essi considerano incostituzionali, ponendosi quindi a salvaguardia del rispetto dei diritti fondamentali. La nuova Costituzione e il nuovo statuto della Corte costituzionale, così come gli emendamenti costituzionali, hanno comportato seri colpi alla competenza, indipendenza e autonomia della Corte. Sono state introdotte severe misure, come l'eliminazione dell'*actio popularis*, sostituita da un controllo costituzionale attivabile solo se la legge riguarda direttamente e personalmente chi la impugna. La capacità della Corte di riesaminare le leggi in astratto è stata ulteriormente limitata dal ristretto elenco di funzionari: le nuove disposizioni prevedono che solo il governo, il Presidente della Curia, il procuratore generale, un quarto dei membri del Parlamento – raggiungibile solo attraverso un'improbabile coalizione tra partiti di destra e socialisti – e la Commissione dei Diritti Umani hanno diritto di richiedere una revisione *ex post* di qualsiasi atto legislativo. La richiesta di controllo preventivo è invece consentita soltanto al Presidente della Repubblica e al Parlamento su proposta del governo, del Presidente del Parlamento o del proponente del progetto di legge: ciò rischia di politicizzare il ruolo della Corte, il cui intervento *ex ante* risulta a disposizione della maggioranza politica. L'effetto che ne deriva è che la Corte ascolterà principalmente reclami a livello individuale che lamentano violazioni dei diritti, ma non sarà in grado di raggiungere molti degli aspetti più inquietanti del nuovo ordine costituzionale, come le questioni relative alla separazione dei poteri e alla struttura istituzionale. Inoltre, sono state abrogate tutte le decisioni della Corte prese prima del 1° gennaio 2012 – data in cui la nuova Costituzione è entrata in vigore –, mentre la sua giurisprudenza precedente non può essere invocata in nuovi casi basati sulla

nuova Costituzione⁴¹. Riguardo, invece, la sua composizione, la vecchia Costituzione prevedeva che i giudici della Corte venissero proposti da una Commissione parlamentare formata da un membro per ogni partito ed eletti dall'Assemblea a maggioranza dei due terzi⁴². La Costituzione del 2011⁴³ prevede invece che la Commissione di nomina sia composta in maniera proporzionale alle forze politiche rappresentate in Assemblea, limitando la possibilità per le opposizioni di incidere sulla composizione della Corte e permettendo a Fidesz di nominare i giudici senza bisogno del sostegno multipartitico. Oltre a ciò, il numero dei giudici è stato aumentato da 11 a 15⁴⁴, permettendo così al governo di nominare ed eleggere sette giudici, fedeli al partito, nel suo primo anno e mezzo in carica⁴⁵. Le nuove leggi permettono un “mandato infinito” per i giudici, se un nuovo membro non dovesse essere eletto da una maggioranza di due terzi al momento del termine del mandato del giudice precedente. Il Presidente della Corte, invece, era stato finora scelto dai membri di pari rango; tuttavia, secondo le nuove regole, questi deve essere nominato dal Parlamento. Un'altra modifica della Costituzione ha revocato la sua competenza in materia fiscale⁴⁶: ora la Corte non può più rivedere la costituzionalità di alcuna legge fiscale o sul bilancio a meno che non incidano sui diritti⁴⁷ – alla vita, dignità, riservatezza dei dati, pensiero, coscienza, religione e cittadinanza –, certamente difficili da violare con misure di bilancio. L'emarginazione della Corte in quest'area ha consentito al governo Fidesz di continuare a mettere in atto una serie di politiche economiche non convenzionali, riguardo alle quali la Corte non ha potuto che rimanere in silenzio. Sebbene la Corte esista ancora, ora è in gran parte scomparsa dal panorama politico. Tutte queste misure emanate entro il primo anno del governo Fidesz – la nuova procedura di nomina dei giudici, la limitazione al controllo giudiziario delle misure fiscali e l'ampliamento dei membri della Corte costituzionale – sono state trincerate nella nuova Costituzione.

Il secondo bersaglio è stata la magistratura, riorganizzata con il nome di *Kúria*. Nel tentativo di indebolirne l'indipendenza, il mandato di sei anni dell'ex Presidente della Corte Suprema András Baka è stato interrotto prematuramente dopo due anni⁴⁸, mentre l'età pensionabile obbligatoria per tutti i giudici è stata ridotta da 70 a 62 anni, rimuovendo così il 10% più anziano della magistratura, compreso il 20% dei giudici della Corte Suprema e più della metà dei Presidenti delle Corti d'Appello. I loro sostituti sono stati scelti dal capo di una neonata unità amministrativa, l'Ufficio Giudiziario Nazionale (NJO), che ha il potere di nominare i giudici. L'organo è presieduto da uno dei redattori

⁴¹ Decisione della Corte costituzionale n. 22/2012 (V. 11.)

⁴² Art. 32a Costituzione del 1949.

⁴³ Legge del 5 luglio 2010 sulla modifica della Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴⁴ Legge LXI del 2011 sulla modifica della Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴⁵ Legge CXIX del 2010 sull'emendamento alla Legge XX del 1949 sulla Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴⁶ Legge CXIX del 2010 sulla modifica della Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴⁷ Articolo 37 comma 4 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁴⁸ Legge CLIX del 2011 sulla modifica della Legge Fondamentale dell'Ungheria.

della nuova Costituzione, che è anche la moglie di József Szájer, un membro Fidesz del Parlamento europeo e amico di lunga data del Primo ministro. Un mandato anche questo, come quello del procuratore generale, ex candidato Fidesz al Parlamento, che viene automaticamente prorogato se nessun nuovo Presidente viene eletto dai due terzi del Parlamento. Secondo la nuova legge sulla magistratura, il capo del NJO deve scegliere i candidati da una lista preparata dai consigli locali dei giudici, ma stabilisce che, se lo ritiene necessario, può respingere le liste dei giudici e riavviare il processo. Il Presidente ungherese deve firmare tutte le nuove nomine giudiziarie, ma con un lealista di Fidesz in quella posizione, è improbabile che il Presidente si opponga. Le Disposizioni transitorie alla Legge fondamentale, emanate dal Parlamento il 30 dicembre 2011, conferiscono al Presidente del NJO il potere di riassegnare casi specifici dal tribunale dove sono assegnati per legge a qualsiasi altro del paese, procedimento che è stato utilizzato per trasferire casi con chiare sfumature politiche. In breve, qualsiasi giudice nei tribunali ordinari può essere promosso o retrocesso da questo singolo funzionario statale, che ha il potere esclusivo di nominare i giudici, senza alcuna supervisione sostanziale da parte di qualsiasi altra istituzione. Il procuratore generale, il cui mandato è stato esteso da sei a nove anni e il cui ruolo è presieduto da un da un fedele al partito, non è responsabile né verso il governo né verso il Parlamento: ha il solo dovere di riferire annualmente all'Assemblea, e i suoi membri hanno solo il diritto di porre domande, mentre il diritto di porre interpellanze è stato abolito (Pap, 2017).

Oltre ad indebolire la separazione dei poteri e ad attaccare l'indipendenza giudiziaria, il governo Fidesz ha anche compromesso le istituzioni di responsabilità che un tempo erano note per la loro indipendenza e competenza. Il vecchio sistema del Difensore civico per il monitoraggio dei diritti umani è stato gravemente indebolito. Al posto di quattro Difensori civici separati con giurisdizioni indipendenti, il nuovo sistema prevede un solo Commissario per i Diritti Fondamentali con due deputati che operano sotto la sua direzione e uno staff molto ridotto (Scheppelle, 2015). Il vecchio ufficio del Difensore civico per la Protezione dei Dati e la Libertà di Informazione è stato trasformato in un ufficio semi-governativo, che ha perso totalmente la sua indipendenza. Le istituzioni del Commissario per i Diritti delle Minoranze nazionali ed etniche e del Commissario per le Generazioni future sono state abolite, così come sono stati revocati i mandati dei rispettivi commissari prima della scadenza del loro mandato (Pap, 2017). Per il nuovo Difensore civico, il Commissario per i Diritti Fondamentali, il Parlamento ha eletto un ex professore ed ex commissario del governo Fidesz che non aveva precedenti costituzionali o sui diritti umani. Anche il nuovo Presidente della Banca Centrale, György Matolcsy, ex membro del Parlamento Fidesz e ministro del governo, è uno dei più stretti consiglieri di Orbán.

In quarto luogo, la Legge fondamentale ha creato anche il Consiglio Nazionale del Bilancio, un organo non eletto e con legittimità democratica limitata, con membri scelti dal governo, in carica fino a 12 anni, che possono essere sostituiti solo se i due terzi del Parlamento possono concordare sui successori. Il nuovo ente può praticamente porre il veto al bilancio. Secondo la nuova Costituzione, se il Parlamento non approva un bilancio entro il 31 marzo di ogni anno, il capo dello Stato, eletto a maggioranza semplice, con mandato superiore a quello del Parlamento, può sciogliere la Camera e indire nuove elezioni (Pap, 2017)⁴⁹. Infatti, anche se Fidesz viene sconfitto nelle prossime elezioni, gravi vincoli gravano sui futuri governi: per esempio, se i lealisti del partito possono porre il veto al bilancio facendogli perdere la scadenza, il Presidente – sempre nominato da Fidesz – può invocare le nuove elezioni. Queste possono essere ripetute fino a quando salga al potere un governo accettabile.

Ancora, le leggi sui media. Riscrivere i regolamenti della stampa e dei media elettronici è stata una fase molto significativa della trasformazione dell'ordine costituzionale ungherese. Due nuove importanti leggi hanno ristrutturato l'Autorità per i media, l'agenzia statale di regolamentazione, e hanno creato un Consiglio dei media indipendente di cinque membri con il potere di imporre gravi sanzioni a tutti i media⁵⁰. Orbán ha nominato un ex deputato di Fidesz a capo dell'Autorità dei media e delle telecomunicazioni per un mandato di nove anni e il Parlamento ha eletto altri lealisti di Fidesz a ogni seggio del Consiglio. Attraverso questi nuovi regolamenti, il governo non solo ha stabilito un controllo governativo della stampa e dei media elettronici senza precedenti nella democrazia costituzionale, ma ha anche abolito le protezioni contro l'influenza politica unilaterale. Senza queste salvaguardie, la maggioranza governativa ha la possibilità di creare un intero organo politicamente omogeneo, con tutti i membri nominati dal partito di governo. Come risultato di queste misure, la libertà di stampa, che ha un ruolo chiave nella responsabilità di coloro che esercitano l'autorità pubblica, è stata ridotta in misura straordinaria: l'Autorità dei media può emettere sanzioni pecuniarie a sua discrezione non solo per i programmi radiofonici o televisivi che non rispettano le leggi sui media, ma anche per la stampa o i media elettronici, compresi i blogger. Una delle sue prime decisioni è stata infatti quella di eliminare nel 2016 l'ultimo canale dell'opposizione, il quotidiano *Népszabadság*. Quasi tutta la stampa locale è nelle mani di Fidesz, così come una delle due reti commerciali della televisione (Heller, 2019). Le misure volte a limitare la libertà di stampa, come il controllo delle politiche delle agenzie di stampa e della televisione di Stato, nonché il licenziamento di massa dei dipendenti hanno creato un'atmosfera di paura e di auto-censura tra giornalisti e presentatori televisivi: l'obiettivo era appunto quello di depoliticizzare le notizie e rimuovere le

⁴⁹ Art. 3 comma 3a Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁵⁰ Legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa e regole fondamentali sui contenuti dei media e legge CLXXXV del 2010 sui servizi di media e sui mass media.

questioni politiche dai media. La principale critica espressa dalla Corte costituzionale⁵¹, insieme ad accademici, ONG per i diritti umani e varie organizzazioni europee e internazionali, riguardava la dipendenza politica dell'Autorità dei media e dei suoi poteri eccessivi di regolamentazione; la regolamentazione irragionevole e incostituzionale della stampa cartacea e online; le influenze politiche sui media del servizio pubblico e le sanzioni sproporzionate e imprevedibili che provocano un effetto paralizzante. Nel marzo 2011, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che condanna la legge sui nuovi media, invitando le autorità ungheresi a ripristinare l'indipendenza dei media e a porre fine alle interferenze governative nella libertà di espressione. A seguito di una negoziazione con la Commissione europea, il Parlamento ha modificato i regolamenti nel 2011. Tuttavia, le critiche non sono terminate. È importante notare, però, che ancora esistono giornali, canali televisivi e stazioni radio che sono sia indipendenti che critici nei confronti del governo. Devono, però, affrontare molti ostacoli, come la sicurezza delle frequenze di trasmissione e la vendita di pubblicità: infatti, le agenzie governative e le aziende private che desiderano mantenere buoni rapporti con il partito generalmente si astengono dal fare pubblicità con i media indipendenti.

Infine, un'altra pratica costantemente messa in atto dal partito al governo è stata l'introduzione di norme che consentono il licenziamento dei dipendenti pubblici senza giustificazione, sebbene dichiarate incostituzionali dalla Corte: come conseguenza, migliaia di dipendenti pubblici sono stati licenziati dalla loro posizione nella pubblica amministrazione. Le istituzioni nominalmente indipendenti, ovviamente, sono state private della loro autonomia e composte da lealisti del governo eletti da una maggioranza di due terzi. Spesso i capi, e in alcuni casi l'intera compagine, di alcune istituzioni sono stati rimossi e sostituiti prima termine ufficiale dei loro mandati, per lo più attraverso le modifiche del relativo quadro giuridico. Come accennato in precedenza, ad esempio, oltre al Presidente della Corte Suprema e al Commissario della Protezione dei Dati, anche i membri del Comitato Elettorale Nazionale e dell'Autorità dei media sono stati rimossi prima della scadenza del loro mandato. Ex membri del gruppo parlamentare Fidesz sono stati eletti Presidente della Repubblica e membri della Corte costituzionale, mentre il Presidente della Banca Centrale e un altro giudice della Corte costituzionale erano membri della precedente governo Fidesz: queste istituzioni, guidate da lealisti del partito, saranno in grado di condurre indagini pubbliche, intimidire i media, spingere accuse penali e continuare a paralizzare il tribunale a lungo anche dopo la scadenza dell'attuale mandato del governo.

⁵¹ Decisione della Corte costituzionale n. 165/2011 (XII.20).

1.2.3 La nuova Legge fondamentale

Uno dei primi emendamenti del partito al governo è stata la rimozione dell'ultimo freno a un governo con una maggioranza di due terzi, posto a salvaguardia di modifiche alla Costituzione. Nel 1995, la Carta è stata modificata affinché fosse necessario, per scrivere una nuova Legge fondamentale, un voto dei quattro quinti del Parlamento. Ma poiché la regola di emendamento alla Costituzione non era stata modificata per esentare la nuova regola dei quattro quinti dalla sua competenza, il Parlamento a maggioranza Fidesz è stato in grado di utilizzare il suo voto dei due terzi per eliminare la regola dei quattro quinti per la Costituzione. Senza più quella limitazione, Fidesz avrebbe potuto scrivere una nuova Costituzione da sola, obiettivo che, sin dal 2010, Orbán ha costantemente espresso.

Le parti chiave del processo di redazione della Costituzione si sono svolte a porte chiuse. Il processo in due fasi richiedeva prima che una Commissione parlamentare adottasse i principi di base della nuova Costituzione e poi che i rappresentanti redigessero la carta seguendo questi principi. Ma quando la Commissione parlamentare – che i membri dell'opposizione avevano boicottato perché le loro proposte erano rimaste inascoltate – ha annunciato i principi costituzionali nel dicembre 2010, non c'è stato alcun dibattito o adozione formale di questi principi. Invece, una risoluzione parlamentare del marzo 2011 ha concesso a tutti i parlamentari una settimana per presentare proposte di una bozza della Costituzione tenendo conto dei principi. Furono offerte solo due proposte: una proveniente da una Commissione extraparlamentare composta da tre membri Fidesz, il cui era József Szájer, membro Fidesz del Parlamento europeo; l'altra proveniva dall'ex portavoce dell'Assemblea nazionale, la socialista Katalin Szili. Il progetto di Szájer è stato prontamente presentato in Parlamento come disegno di legge di un membro privato, procedura che permette di eliminare la fase preparatoria richiesta di tutti i disegni di legge del governo che impongono la consultazione con l'opposizione e con i gruppi della società civile interessati. Di conseguenza, praticamente a nessuno al di fuori di Fidesz è stata data la possibilità di discutere il progetto di Costituzione: Ulrike Lunacek, esponente di LMP, è arrivato a definirla «la Costituzione di Fidesz, non la Costituzione ungherese» (Breitenbach & Levitz, 2011), un atto di simbolismo politico con il quale i conservatori al governo hanno tentato di sedimentare il loro potere. Il progetto di Szili, invece, è stato subito ritirato e non ha mai ricevuto un'udienza. La Costituzione Szájer è stata proposta all'Assemblea nazionale con un mese di tempo per un dibattito pubblico che non si è mai verificato. Lo stesso Parlamento ha discusso la Costituzione in sole nove sessioni, durante le quali sono stati proposti circa 180 emendamenti, ma le uniche modifiche che hanno avuto qualche possibilità di passaggio sono state quelle presentate da Fidesz. I partiti democratici di opposizione, le cui proposte sono state praticamente tutte respinte, alla

fine sono usciti dalla Camera e hanno boicottato il voto finale sulla Costituzione. Solo l'estrema destra Jobbik rimase e votò no. In una votazione in linea con il partito, con tutti i membri di Fidesz a favore e tutti gli altri assenti o votanti no, la nuova Costituzione è passata in Parlamento con il voto richiesto dei due terzi ed è stata firmata dal Presidente il 25 aprile 2011: l'intero processo è stato completato in tutta fretta senza nemmeno contemplare un referendum pubblico per ratificarne il risultato. La nuova Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Il processo di stesura ha attirato la condanna della Commissione di Venezia, che ha sottolineato come il processo costituzionale mancasse di trasparenza e dialogo sociale.

La nuova Legge fondamentale si compone di quattro parti. Inizia con una *Dichiarazione nazionale* che stabilisce i principi di base, gli ideali morali e le interpretazioni degli eventi storici che hanno l'intento, secondo i redattori, di unire la Nazione ai sensi della Costituzione. È seguito dalle *Fondazioni* che specifica i principi costituzionali fondamentali che governano lo Stato ungherese. Questi includono i principi di indipendenza, sovranità democratica, Stato di diritto, separazione dei poteri, cittadinanza e promozione dell'integrazione europea. Definisce inoltre una serie di valori costituzionali, come la protezione della famiglia, i doveri dei cittadini nella società, la protezione della pace e sicurezza internazionale e il rispetto del diritto internazionale. La parte successiva, più estesa, si intitola *Libertà e responsabilità* e fornisce un catalogo dei diritti e delle libertà fondamentali, mentre la sezione finale sullo *Stato* definisce le istituzioni e i poteri del governo, del Parlamento, della magistratura, di altri organi statali e del governo locale.

La nuova Legge fondamentale presenta problematiche sia riguardo la salvaguardia dello Stato di diritto che la custodia delle libertà e dei diritti fondamentali, funzioni sociali delle costituzioni moderne. Oltre ai *checks and balances*, presenti nella vecchia Costituzione ma sostanzialmente aboliti nella nuova, è importante analizzare anche il grado di salvaguardia dei diritti e delle libertà garantiti dalla nuova carta. La prima area problematica è la (1) non-discriminazione. Nonostante l'affermazione contenuta nella *Dichiarazione nazionale*, che indica la democrazia quale unica via possibile affinché lo Stato serva i propri cittadini in maniera equa, scevra da pregiudizio e abuso, il testo costituzionale e le sue revisioni non offrono tuttavia standard sostanziali né nella tutela dei diritti di libertà né dei diritti sociali cui il testo non conferisce piena protezione (Orlandi, 2019). Infatti, l'approccio della nuova Costituzione alla discriminazione riguardante l'orientamento sessuale è discriminatorio. L'art XV, che contiene la clausola generale di non discriminazione, contiene un elenco ristretto di motivi per i quali questa è vietata è l'orientamento sessuale non è incluso, il che rende la clausola costituzionale più restrittiva rispetto alla direttiva UE sull'uguaglianza⁵³ e, di fatto,

⁵³ Articolo 1 della direttiva 2000/78/EC del 27 novembre 2000.

l'atto interno di attuazione della direttiva⁵⁴. Riguardo il (2) diritto alla vita e alla dignità umana, nell'articolo II la Legge fondamentale parla dell'inviolabilità dell'integrità umana, del diritto alla vita e al rispetto della dignità di ogni essere umano. Aggiunge che la vita dell'embrione umano dovrebbe essere protetta dal concepimento: la formulazione della tutela costituzionale dello status dell'embrione umano potrebbe, però, essere visto come una richiesta di protezione assoluta della vita embrionale, rischiando di avere un grande impatto sulla possibilità costituzionale dell'aborto e della ricerca sull'embrione umano. Riguardo, infine, le (3) minoranze etniche, come è stato già analizzato, la carta introduce la struttura istituzionale unitaria del Commissario per i Diritti Fondamentali, la cui competenza copre la tutela dei diritti, tra cui quelli delle *nazionalità*. Questo è però un concetto nuovo nella Costituzione⁵⁵, che intende sostituire le categorie di minoranze nazionali ed etniche nel costituzionalismo ungherese: i critici hanno però affermato che la *nazionalità* come concetto costituzionale non include necessariamente le minoranze etniche come i rom, e di conseguenza la protezione dei diritti delle minoranze etniche non è garantita esplicitamente nella nuova Legge fondamentale e sembra essere esclusa dalle competenze del Commissario. Analizzata in unione alla riforma elettorale, che concede la cittadinanza ai discendenti fuori dal Paese di cittadini ungheresi, questa nozione sembra voler sottolineare come non ci sia posto nella comunità per le nazionalità che vivono nel territorio dello Stato ungherese, ma c'è un posto per gli ungheresi che vivono oltre i confini. Inoltre, un sistema centralizzato di protezione dei diritti fondamentali come l'istituzione di un unico Commissario, che va a sostituire i difensori civici specializzati per settori, riduce il livello di indipendenza, fondamentale per il meccanismo di responsabilità. Un altro problema è costituito dalla (4) salvaguardia dei diritti umani. Sono entrate in vigore norme repressive rivolte contro le ONG e gli attivisti che difendono i diritti di rifugiati, migranti e richiedenti asilo. Appaiono, ad esempio, discutibili sia il nuovo art. XIV LF., adottato con la VII revisione, sia la legge contro l'immigrazione illegale⁵⁶, propagandata dal governo come legge "stop-Soros". Le disposizioni vanno a colpire un numero elevato di ONG e sembrano state introdotte più per ostacolare l'attività delle associazioni che per reprimere un fenomeno che non ha dimensioni apprezzabili in Ungheria⁵⁷. L'art XIV LF stabilisce che «uno straniero non ha diritto all'asilo se è arrivato sul territorio ungherese attraverso un Paese in cui non è stato perseguitato o direttamente minacciato di persecuzione», mentre nella l. T/333 è prevista una condanna fino a un anno di carcere per chiunque fornisca risorse materiali o sostegno volto ad agevolare l'avvio di una procedura di richiesta d'asilo a persone cui non è riconosciuto tale status (Orlandi, 2019). Ciò, oltre a contrastare le richieste dell'UE sulla redistribuzione dei richiedenti

⁵⁴ Articolo 8 della legge 2003: CXXV.

⁵⁵ Articolo XXIX

⁵⁶ Legge T/333 del 20 giugno 2018.

⁵⁷ Secondo i dati ufficiali, a fronte di circa 9.800.000 abitanti, dal 2000 al 2017 hanno ottenuto lo status di rifugiato solo 2.570 persone, di cui solo 106 nel 2017 – Hungarian Central Statistical Office in ksh.hu/stadat_annual_1.

asilo tra i membri e a ledere la libertà di associazione e sotto alcuni profili di espressione, pone dei problemi circa la certezza del diritto, poiché la vaghezza della definizione dei comportamenti ritenuti illeciti potrebbe conferire un'eccessiva discrezionalità ai giudici nella definizione del reato e delle sanzioni da comminare (Orlandi, 2019).

Anche le modifiche sostanziali introdotte nella nuova carta sono state condannate dalla Commissione di Venezia: infatti, disposizioni come il nuovo catalogo dei diritti fondamentali, i limiti delle competenze della Corte costituzionale ungherese e la regolamentazione di alcune questioni sostanziali, in particolare il ruolo e i poteri della magistratura, con riserve⁵⁸, in quanto non conformi agli standard di costituzionalismo e ai principi di base di cui all'art. 2 del TUE.

1.2.4 Riforme e *gerrymandering*

Oltre la presa di controllo da parte del governo sulla Commissione Elettorale, le riforme hanno introdotto una notevole forma di *gerrymandering* che favorisce in modo sproporzionato il partito al potere, ostacolando un cambiamento di governo. Nell'aprile 2010, le leggi sia delle elezioni locali che parlamentari sono state riscritte. La revisione di entrambe le leggi ha incluso requisiti di accesso al voto più rigorosi e un peso maggiore per l'elemento maggioritario, su quello proporzionale, del sistema misto: si passa da un rapporto di 55 a 45 a un rapporto di 47 a 53, rendendo il sistema elettorale ungherese tra i meno proporzionali in Europa. La legge sulle elezioni parlamentari prevede anche un ridisegno dei confini dei distretti uninominali al fine di dare ai partiti al governo più seggi, rendendo i distretti di sinistra più popolosi di quelli di destra. La nuova legge ha all'incirca dimezzato il numero dei membri del Parlamento e ha ridotto, di conseguenza, il numero dei distretti uninominali da 176 a 106. Nelle elezioni parlamentari, la percentuale di seggi distribuiti nel distretto uninominale maggioritario sale dal 46% di tutti i seggi fino al 53%. Queste disposizioni, unite ad una diminuzione del numero dei parlamentari da 386 a 199, potrebbero quindi mantenere il partito al governo con una maggioranza parlamentare anche molto lontana dalla maggioranza popolare. Inoltre, è stato introdotto l'obbligo di registrazione periodica alle liste elettorali degli aventi diritto al voto, disposizione che è stata per altro dichiarata incostituzionale dalla Corte⁵⁹.

⁵⁸ Parere della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto su tre questioni legali che sorgono inil processo di elaborazione della nuova costituzione ungherese (Strasburgo, 28 marzo 2011, parere n.614/2011 CDL-AD (2011) 001) adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 86a Sessione Plenaria(Venezia, 25-26 marzo 2011) (di seguito Primo Rapporto della Commissione di Venezia) e Europea; Parere della Commissione per la democrazia attraverso la legge sulla nuova costituzione dell'Ungheria, (parere N. 621/2011 CDL-AD (2011) 016) adottato dalla Commissione di Venezia nella sua 87a Sessione Plenaria(Venezia, 17-18 giugno 2011) (di seguito Seconda Relazione della Commissione di Venezia); Primo Rapporto della Commissione di Venezia, parr. 16-19; Secondo Rapporto della Commissione di Venezia, parr. 12-13; Primo Rapporto della Commissione di Venezia, parr. 74-75 e secondo rapporto della Commissione di Venezia, par. 146-148.

⁵⁹ Sentenza n. 1/2013.

Modificando la legge LV. 1993⁶⁰ sulla cittadinanza ungherese, il Parlamento ha concesso la possibilità a persone che erano precedentemente cittadini ungheresi, o i cui antenati erano cittadini ungheresi, o chi ha origini ungheresi, ma cittadini stranieri, di ricevere la cittadinanza ungherese e il diritto di voto: ciò è stato fatto per aumentare il numero di elettori del partito, riconscenti della cittadinanza ricevuta. Le stime delle dimensioni delle comunità etniche ungheresi oltre il confine variano, tra 2.5 e 3 milioni. Va aggiunto che gli elettori sono discriminati anche sulla base della residenza: i residenti ungheresi che lavorano o studiano all'estero non possono votare per posta ma devono recarsi all'ambasciata o al consolato ungherese, mentre i cittadini non residenti possono esprimere i loro voti da casa. Nell'attribuzione del mandato finale delle elezioni parlamentari di aprile 2014, questi voti dei non residenti hanno effettivamente svolto un ruolo cruciale: 600.000 ungheresi non residenti hanno acquisito la cittadinanza e 193.793 si sono registrati voto, ma come risultato della procedura di voto troppo complicata, sono stati espressi solo 128.429 voti validi per corrispondenza, con Fidesz che ha ricevuto lo schiacciante 95,4% di questi voti e 133 seggi in Parlamento, esattamente il numero necessario per la maggioranza dei due terzi (Pap, 2017).

Nelle elezioni parlamentari del 2014, però, solo una persona avente diritto al voto su quattro ha votato per Fidesz: gli altri hanno votato per un'altra fazione politica o si sono astenuti. Ma, grazie alle modifiche delle leggi elettorali messe in atto a partire dal 2010, il regime ha utilizzato i trucchi elettorali precedentemente analizzati per mantenere la sua maggioranza di due terzi, che però ha perso nel febbraio 2015, quando un candidato indipendente ha vinto le elezioni suppletive per un seggio precedentemente occupato da un deputato Fidesz uscito per entrare nella Commissione Europea. Le indagini sull'opinione pubblica condotte alla fine del 2014 e all'inizio del 2015 riflettono queste tendenze di voto: mostrano infatti che Fidesz ha perso centinaia di migliaia di potenziali elettori, sfidando l'affermazione del governo secondo cui la stragrande maggioranza degli ungheresi sostiene il sistema attuale.

Sin dall'inizio del suo mandato, Fidesz ha portato anche la Commissione Elettorale sotto il suo controllo, ponendo fine prematuramente, come è stato precedentemente accennato, ai mandati dei membri eletti fino al 2014. Con il vecchio sistema, la Commissione era divisa in modo che cinque dei suoi seggi fossero occupati da delegati di partito – uno per ogni partito parlamentare –, mentre gli altri cinque erano assegnati di comune accordo tra i partiti di governo e di opposizione. Fidesz ha immediatamente riempito tutti i seggi non delegati della Commissione con i propri membri, dando al partito di governo la maggioranza dominante sulla Commissione. Ciò è importante non solo per il monitoraggio delle elezioni, ma anche perché la Commissione elettorale deve pronunciarsi sulle proposte di referendum. In questo modo la Commissione potrebbe contrastare i tentativi da parte dei

⁶⁰ Legge XLIV del 2010.

gruppi della società civile di utilizzare i referendum per far deragliare aspetti del programma del governo.

La nuova Costituzione ha anche cambiato le regole sulla validità di un referendum nazionale: almeno la metà di tutti gli elettori aventi diritto deve esprimere un voto valido per avere un risultato referendario valido, mentre la Costituzione precedente richiedeva solo che un quarto di tutti gli elettori idonei esprimesse il voto.

1.3 *Quo vadis, Ungheria?*

I drastici cambiamenti messi in atto da Orbán a partire dalla sua ascesa al governo nel 2010 non sono di certo passati inosservati. La generale tendenza regressiva delle istituzioni democratiche è stata infatti colta chiaramente dal *Democracy Index 2014*, un indicatore calcolato dall'*Economist Intelligence Unit* per esaminare lo Stato della democrazia: «La democrazia è stata erosa anche in tutta l'Europa centro-orientale [...] anche se la democrazia formale è in atto nella regione, gran parte della sostanza della democrazia, compresa la cultura politica basata sulla fiducia, è assente⁶¹». Inoltre, «alcune tendenze negative sono recentemente peggiorate. Da quando ha ottenuto una maggioranza parlamentare di due terzi nelle elezioni del 2010, il partito di centro-destra Fidesz ha sistematicamente assunto le istituzioni precedentemente indipendenti del paese⁶²». Anche Freedom House, *think tank* che misura il grado di libertà civili e diritti politici, continua a classificare l'Ungheria come un paese libero, ma a malapena: tra il 2010 e il 2016, l'Ungheria è peggiorata dal punteggio perfetto sui diritti politici e le libertà civili, raggiungendo la soglia di un paese parzialmente libero⁶³.

Non vi è alcun consenso scientifico in letteratura su come categorizzare la situazione politica ungherese. Alcuni, i più pessimisti, osservano l'inizio di tendenze autocratiche e dittatoriali, la descrivono come una scivolata verso la semi-dittatura, il semi-autoritarismo o la autocrazia eletta. Altri considerano il Paese un regime ibrido, con un mix di pratiche democratiche e autocratiche, da qualche parte nella zona grigia tra la democrazia liberale e l'autoritarismo in piena regola. Un terzo gruppo scrive dell'erosione della democrazia, dell'arretramento e della regressione democratica. Di certo, la situazione può essere categorizzata come una crisi democratica: la situazione in cui insorgono limiti e condizionamenti alla precedente espressione dei diritti politici e civili ovvero

⁶¹ The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2014*, eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=Democracy0115. Accessed February 12, 2021.

⁶² *ibidem*.

⁶³ Nel report del 2017, l'Ungheria ha perso 3 punti per i diritti politici, perdendone uno ulteriore e 3 per le libertà civili nel 2018. Freedom House. *Freedom in the World 2018*, freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FreedomintheWorld2018COMPLETEBOOK.pdf. Accessed February 12, 2021.

quando sia una limitazione della competizione politica e/o della potenziale partecipazione in quanto si è incrinato e/ o rotto il compromesso democratico che ne è alla base (Cotta, della Porta & Morlino, 2001). In questa analisi, invece, verrà utilizzato i concetti di *democrazia integrata* e *democrazia difettosa* introdotto da Merkel (2007) e discusso nel Framework teorico. Secondo Bogaards, la situazione ungherese potrebbe essere descritta come un caso *sui generis* di democrazia difettosa, poiché comprende al suo interno quasi tutte le categorie nella quale questa può essere distinta – democrazia esclusiva, illiberale e delegata –, rendendola una *democrazia diffusamente difettosa* (Bogaards, 2018). L’Ungheria, quindi, si configura come un caso deviante ed esemplare, sia perché i suoi difetti dimostrativi non sono causati dai fattori normalmente evidenziati in letteratura, sia perché la particolare combinazione dei suoi deficit non è mai stata osservata prima.

Nella sua indagine annuale *Freedom in the World*, Freedom House utilizza una lista di controllo con 25 indicatori raggruppati in sette titoli. I punteggi delle sottocategorie sono disponibili dal 2006. La tabella presenta i punteggi di Freedom House per le loro sette dimensioni, che sono collegate alle dimensioni della democrazia integrata secondo Merkel. Quattro delle sette dimensioni riguardano il regime elettorale e le libertà politiche, i cui difetti portano a una classificazione come democrazia esclusiva. Gli altri tre tipi di difetti democratici vengono rappresentati con una dimensione ciascuno. Il quadro è di relativa stabilità fino al 2016 – cioè il 2015, poiché i rapporti di Freedom House coprono l’anno precedente. Freedom House sembra quindi percepire un forte declino della qualità della democrazia dopo le elezioni del 2014, che hanno riportato al potere il premier Orbán e Fidesz. Il calo interessa sei delle sette dimensioni, segnalando problemi diffusi, con il processo elettorale considerato particolarmente preoccupante. Anche il *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) è stato sviluppato per rendere operativo il suo concetto di democrazia integrata: gli otto indicatori BTI si ricollegano ai quattro regimi parziali che compongono una democrazia integrata e permettono così di utilizzare il BTI per distinguere diversi tipi di democrazia difettosa. In Ungheria, tutti gli indicatori tranne quello per la democrazia tutelare registrano un declino nel tempo. Nel BTI questo declino inizia prima che nell’indagine Freedom House sulla libertà nel mondo, ma concordano sull’accelerazione del declino democratico dopo le elezioni del 2014, anno in cui, secondo il BTI, l’Ungheria è diventata una democrazia difettosa. Se si tiene presente che il BTI richiede un punteggio da 8 a 10 per quella che definisce una *democrazia in consolidamento*, allora l’Ungheria non ha sette indicatori su otto e, in tre indicatori, l’Ungheria risulta addirittura altamente difettosa con punteggi tra 5 e 6: in breve, nella maggior parte dei casi, l’Ungheria oggi è una democrazia difettosa o addirittura altamente difettosa secondo il BTI. Per distinguere tra democrazie e autocrazie, la soglia per gli indicatori è fissata a 4, tranne nel caso delle libere elezioni, dove la soglia è fissata a 6: se un Paese ottiene un punteggio inferiore a questi valori soglia anche su un singolo indicatore, è

considerato autoritario, seguendo così la logica del concetto di democrazia integrata. L'Ungheria è prossima al limite su due indicatori: libere elezioni e separazione dei poteri.

<i>BTI</i>	<i>Difetti democratici</i>	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<i>Libere elezioni</i>	Democrazia esclusiva	10	10	10	9	9	7	7	6
<i>Diritti di associazione</i>	//	10	10	10	9	9	7	7	7
<i>Libertà di espressione</i>	//	10	10	10	8	7	6	6	5
<i>Indipendenza del potere giudiziario</i>	Democrazia illiberale	9	9	9	8	7	6	6	6
<i>Diritti civili</i>	//	9	10	9	8	8	8	7	7
<i>Separazione dei poteri</i>	Democrazia delegata	10	10	10	7	6	5	5	5
<i>Persecuzione di abuso d'ufficio</i>	//	8	8	8	8	8	7	6	5
<i>Potere effettivo di governo</i>	Democrazia tutelare	10	10	10	10	10	10	10	10
<i>Stato della democrazia</i>		9.4	9.35	9.25	8.35	7.95	7.6	7.15	6.80
<i>Classificazione della democrazia</i>		Dem.	Dem.	Dem.	Dem.	Defect.	Defect.	Defect.	Defect.

(Source: BTI, *Transformation Atlas*, 2006-2020)

<i>Freedom House</i>	<i>Difetti democratici</i>	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<i>Processo elettorale (12)</i>	Democrazia esclusiva	12	12	12	12	12	9	9	9
<i>Pluralismo politico e partecipazione (16)</i>	//	15	15	15	15	15	15	12	11
<i>Diritti di associazione (12)</i>	//	12	12	12	12	12	11	10	10
<i>Libertà di espressione (16)</i>	//	16	16	16	15	15	13	11	10
<i>Autonomia personale e diritti individuali (16)</i>	Democrazia illiberale	14	14	14	14	14	13	13	13
<i>Stato di diritto (16)</i>	Democrazia delegata	13	13	12	11	11	10	10	10
<i>Funzionamento del governo (12)</i>	Democrazia tutelare	10	10	10	9	9	8	7	7

(Source: Freedom House, *Freedom in the World*, 2006-2020)

Riguardo l'Ungheria come democrazia esclusiva, con riferimento alle libere elezioni, questa classificazione sembra apparentemente contro intuitiva, poiché ha esteso il diritto di voto anche a chi appartiene all'etnia ungherese all'estero. Si stima che al momento delle elezioni del 2014, mezzo milione di cittadini non residenti avrebbe potuto votare, la cui stragrande maggioranza ha molto probabilmente supportato il partito al governo. Le regole introdotte con la nuova legge elettorale del 2011, però, hanno aiutato il governo a conquistare il 67% dei seggi con il 45% dei voti. Molti aspetti del nuovo sistema elettorale sembrano, infatti, dare un vantaggio competitivo a Fidesz: la riorganizzazione dei distretti a svantaggio dell'opposizione e il cambiamento maggioritario del sistema elettorale senza ballottaggio sono serviti da strumento per garantire il successo elettorale a lungo termine del partito dominante. Inoltre, dal momento che un emendamento costituzionale del 2013 ha proibito le campagne politiche nei media privati, queste sono andate in onda solamente sulle stazioni TV e radio pubbliche che, con molti politici fedeli al partito nei ruoli di comando, sono state monopolizzate da Fidesz, riportando la sua campagna con toni positivi e quella delle opposizioni con toni negativi. Infine, la Commissione elettorale nazionale è stata composta per la maggioranza da membri fedeli al governo, che, in momenti critici, si è schierata a favore del partito. Riguardo i diritti di associazione, questi sono garantiti dalla Costituzione. Una nuova legge promulgata nel 2018, però, dà la possibilità alla polizia di limitare il diritto di assemblea proibendo le dimostrazioni a causa di

ipotetici fatti illegali che non sono in realtà avvenuti. La polizia ha infatti abusato del proprio potere per limitare i diritti individuali di associazione e assemblea. Il governo ha inoltre continuato i suoi attacchi sulle organizzazioni della società civile dell'opposizione e ha introdotto una legge speciale, "Stop Soros", che permette di riscuotere tasse da alcune specifiche organizzazioni non governative. Anche il diritto alla protesta è stato severamente limitato da un emendamento del codice penale del 2018 che criminalizza le interruzioni non violente alle dimostrazioni. Riguardo la libertà di espressione, dal 2010 Fidezs ha perseguitato e conquistato i media indipendenti, soprattutto a partire dal 2014. L'Autorità dei media e delle telecomunicazioni è sotto l'assoluto controllo governativo, grazie ad ingenti finanziamenti pubblici. I quattro membri del nuovo Consiglio dei media sono stati nominati da una commissione parlamentare composta esclusivamente da nominati da Fidesz. Il suo capo, che dirige anche l'NMTA, è stato nominato direttamente dal primo ministro. Vi è un largo numero di canali TV e stazioni radio private favorevoli al partito, mentre il governo ha il controllo anche di tutta la stampa locale.

Riguardo l'Ungheria come democrazia illiberale, la relativa indipendenza del potere giudiziario ha prevenuto un completo collasso del sistema dei *checks and balances*, sebbene il partito si sia costantemente impegnato per la sua abolizione. Subito dopo aver guadagnato la maggioranza nel 2018, il partito ha deciso di istituire un sistema giudiziario separato della pubblica amministrazione, che ha suscitato serie preoccupazioni e le proteste dell'opposizione. Per esempio, i giudici che si occupano di casi riguardo dimostrazioni, scioperi ed elezioni saranno designati e promossi dal ministro della giustizia, andando a compromettere anche la separazione dei poteri e ad incidere negativamente sull'indipendenza delle corti. A partire dal 2010, la Corte costituzionale ha generalmente funzionato come un subordinato dell'esecutivo, invece che un controllo, fallendo ripetutamente nella sua sorveglianza. Riguardo ai diritti civili, questi sono protetti e regolati da legge. Tuttavia, chi commette crimini d'odio contro gruppi vulnerabili, come i rom, la comunità LGBT, i rifugiati e i migranti, sono spesso assolti. Inoltre, le autorità di frontiera ungheresi hanno usato eccessiva forza in più di cento casi contro richiedenti asilo e migranti che cercavano di superare il confine ungherese senza autorizzazione e che sono stati forzatamente respinti o arrestati. Inoltre, la minoranza rom è soggetta a una discriminazione sistemica. Anche le organizzazioni della società civile sono state vessate attraverso una retorica aggressiva.

Riguardo l'Ungheria come democrazia delegata, con riferimento alla separazione dei poteri, vi è completa assenza di responsabilità orizzontale. Modificare e persino adottare una Costituzione in Ungheria è relativamente facile, poiché richiede solo una maggioranza di due terzi dei membri del Parlamento: avendo conquistato una tale maggioranza costituzionale, il governo Fidesz ha subito iniziato a modificare la Costituzione esistente prima di sostituirla con la propria. La nuova Legge

fondamentale è stata preparata e fatta passare senza alcuna partecipazione o consultazione e riducendo al minimo il dibattito parlamentare, dando così origine al termine *costituzione monopartitica*: uno strumento della politica quotidiana, con l'obiettivo di trincerare una vittoria radicale, ma momentanea, della destra. Dopo essere entrata in vigore il 1° gennaio 2012, è già stata modificata, in modo significativo, più volte. Inoltre, il governo ha quasi completamente limitato l'autorità delle istituzioni statali, solo ormai formalmente indipendenti, attraverso il cambiamento delle competenze delle istituzioni e nominando vertici vicini al partito. Come conseguenza, il sistema dei *checks and balances* è collassato, poiché questi organi non sono più stati in grado di fornire un contrappeso allo strapotere governativo. La Corte costituzionale, una volta una delle più indipendenti e attive della regione, è stata catturata e controllata dal governo e privata di molti dei suoi poteri, cessando di essere un controllo efficace dell'esecutivo. Riguardo la persecuzione di abuso d'ufficio, la posizione del procuratore generale è sotto un forte controllo del governo dal momento in cui è stato nominato un ex politico del partito. Quindi, l'imparzialità e l'oggettività delle operazioni dell'Ufficio non sono garantite e la trasparenza e l'affidabilità del sistema istituzionale della Procura non sono assicurate. Come risultato della mancata indipendenza, molti seri casi di corruzione, con legami politici, sono rimasti impuniti. Nel mentre, invece, si sono verificate accuse e persecuzioni da parte del procuratore generale nei confronti dei politici dei governi precedenti.

Riguardo, infine, l'Ungheria come democrazia tutelare, il sistema politico permette alla maggioranza parlamentare eletta e al governo nominato di lavorare in modo molto efficiente. La maggioranza dei due terzi del Parlamento ha permesso al governo di promulgare una nuova Legge fondamentale, i cui emendamenti sono serviti per fini politici, aggiustando la Costituzione in base ai propri bisogni. Come conseguenza dell'erosione dei *checks and balances*, il potere del governo si è ulteriormente potenziato e si è concentrato nelle mani del primo ministro, slegato da qualsiasi responsabilità politica.

Conclusione

Nel capitolo appena trattato, sono state descritte le principali politiche messe in atto dal governo Fidesz a partire dal 2010, che hanno messo in atto una distruzione sistematica dei *checks and balances* governativi e, in generale, dei meccanismi democratici: rimodellando le istituzioni della democrazia per adattarele agli scopi del partito al governo ha reso nient'altro che una facciata per un governo dalle tendenze autoritarie. Il vincente laboratorio di governance illiberale di Orbán ha avuto un forte impatto non solo nell'Europa centro-orientale, ma anche nei Balcani occidentali: con un crescente tentativo di *soft power*, sta raggiungendo i paesi della regione, sostenendo con successo

uomini forti locali, principalmente di destra, in Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Slovenia e – come vedremo – Polonia. Orbán, modello politico da emulare, ha diffuso la sua ideologia e ha lavorato per creare una sfera di influenza tra i paesi vicini, anche quelli che sono già membri dell'UE. (Krekó & Enyedi, 2018).

Quindi, attraverso l'analisi qualitativa e quantitativa, alla luce dei concetti introdotti da Merkel (2007), si è dimostrato come l'Ungheria può essere considerata una *democrazia diffusamente difettosa*: combina infatti le caratteristiche di una democrazia esclusiva, delegata e illiberale. In ogni ambito, i difetti democratici sono ancora al di sotto della soglia dell'autoritarismo elettorale – cioè quel regime che pratica l'autoritarismo dietro le facciate istituzionali della democrazia rappresentativa –, ma nel loro insieme rivelano l'indebolimento sistematico e strutturale della democrazia da parte del governo Fidesz: questi difetti di per sé possono essere deboli, ma presi insieme possono formare un grave difetto generale. Di fatto, nell'analisi che si colloca a cavallo della crisi pandemica, il rapporto *Nations in Transit* di Freedom House (2020) ha declassato l'Ungheria da *democrazia semi-consolidata* a *regime ibrido*. Tuttavia, per un'analisi più dettagliata dell'impatto delle più recenti politiche di Orbán si rimanda al terzo capitolo.

Capitolo 2 – Polonia: una drastica svolta del PiS

Introduzione

Dalla caduta del regime sovietico del 1989, la Polonia si è imposta come uno dei Paesi post-comunisti che meglio ha saputo attuare il cambiamento verso la democrazia liberale. Nei successivi venti anni, nel sistema democratico polacco si è registrata un'avanzata fase di consolidamento della trasformazione democratica: lo svolgimento di elezioni libere e giuste, il trasferimento del potere dal governo all'opposizione e viceversa, l'adozione nel 1997 di una carta scritta in linea con l'*acquis* del costituzionalismo moderno, il progresso e la stabilizzazione dell'indipendenza della magistratura, una stampa fiorente, riforme economiche, un impegno a favore dei diritti fondamentali (Bjorn, 2017) – trasformazione culminata con l'ingresso nell'Unione Europea del 2004. La Polonia è quindi stata ampiamente e giustamente applaudita per i suoi risultati nel consolidamento democratico, nei diritti umani e nell'indipendenza giudiziaria (Sadurski, 2019).

A partire dal 2015, però, è avvenuto un altro *u-turn* dal regime democratico, ad opera del partito di estrema destra PiS, guidato all'esterno dal leader Jarostaw Kaczyński. Il governo che è salito al potere ha infatti percorso il sentiero precedentemente segnato da Orbán in Ungheria: la sua politica è stata dichiarata un modello da emulare, con Kaczyński che prometteva una «Budapest a Varsavia». Ciò che è stato messo in atto in Polonia può essere quindi descritto come una versione accelerata e condensata di quello che il partito al governo Fidesz ha realizzato in Ungheria dal 2010 (Puddington & Roylance, 2017): lo Stato di Orbán può quindi considerarsi come ciò che sarà la Polonia di Kaczyński tra 5 anni (Baczyński, 2017). La sequenza delle principali riforme in Polonia in molti aspetti strettamente parallela a quella in Ungheria di alcuni anni prima: l'abbandono di vari dogmi della democrazia liberale, del costituzionalismo e dello Stato di diritto, finora dati per scontati (Sadurski, 2019).

Come è stato fatto precedentemente per l'Ungheria, nella sezione 2.1 verrà descritta l'ascesa del PiS prima alla presidenza della Repubblica e poi al governo. Nella sezione 2.2 verranno invece analizzate le politiche e i cambiamenti messi in atto dall'esecutivo: verrà descritto lo svuotamento dei *checks and balances* sia contro la Corte costituzionale che contro giudici e pubblici ministeri, lo smantellamento delle istituzioni democratiche e l'attacco ai diritti individuali. Infine, nella sezione 2.3, riprendendo il concetto di *democrazia difettosa* (Merkel, 2007), verrà analizzato il modo in cui le riforme precedentemente descritte hanno minato la qualità del regime democratico polacco.

2.1 Ascesa al governo del PiS

Il drammatico cambiamento del percorso democratico polacco è avvenuto a partire dal 2015 non come il risultato di un colpo di stato, ma attraverso l'acquisizione del potere da parte di politici eletti democraticamente, rispettando le regole del gioco democratico e mostrandosi come un partito moderato (Sadurski, 2019). Le tappe principali sono state le due elezioni nazionali avvenute in quell'anno.

La prima è stata l'elezione presidenziale, con il primo turno del 10 maggio e il secondo del 24: essa ha visto la vittoria, con il 51,55% dei voti, di Andrzej Duda, candidato di Law and Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS), partito di destra di ispirazione conservatrice clericale, contro il 48,55% di Bronisław Komorowski, capo di Stato uscente e candidato di Civic Platform (*Platforma Obywatelska*, PO), di particolare vocazione europeista. Il neo-eletto presidente Duda si presentò come un *homo novus* nella scena politica polacca, avendo ricoperto in precedenza solamente il ruolo di parlamentare europeo, viceministro della giustizia e ministro per le questioni legali nell'ufficio del presidente Lech Kaczyński, eletto nel 2005: Duda è stato scelto come candidato direttamente dal leader del PiS Jarosław Kaczyński che non voleva candidarsi perché la maggior parte delle persone si aspettava una solida vittoria dell'avversario di Civic Platform (Sadurski, 2019).

Il secondo passo è avvenuto subito dopo: nelle elezioni parlamentari del 27 ottobre, con appena il 37,5% (e il 18% di tutti gli aventi diritto al voto, con un'affluenza alle urne di solo il 50,9%), il PiS ha vinto con una maggioranza assoluta contro il 37,6% dei voti di PO, conferendogli l'autorità di governare da solo: per la prima volta dal ripristino nella democrazia, nel 1989, un partito ha conseguito la maggioranza assoluta in Parlamento (Veronese, 2015). Venne eletta Presidente del Consiglio Beata Szydło, vicepresidente di PiS, ponendo così fine, dopo due mandati e otto anni, alla dominazione della coalizione centro-liberale di PO e del moderato Polish Peasants' Party (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL).

Le due elezioni, presidenziale prima e parlamentare poi, avvenute durante il 2015, hanno portato ad un esecutivo di consonanza tra il Presidente Duda e il primo ministro Szydło, entrambi espressione dello stesso partito, come da consuetudine dal 2001 (Ceccanti, 2006). Ciò ha permesso di rafforzare il reale centro di forza e arbitro del programma politico del PiS: il vero detentore del potere è al di fuori delle istituzioni, esterno rispetto a quanto stabilito dalla Costituzione, in quanto è totalmente in mano ad una persona, Jarosław Kaczyński, che comanda il paese senza responsabilità costituzionale, cioè senza sorveglianza, valutazione ed eventuale sanzione.

Vi era già stato nel 2005 un precedente governo del PiS, durato tre anni, nella storia democratica polacca: anche in quell'occasione, il partito aveva sottolineato la propria distanza dalla

Costituzione, proponendo una propria bozza costituzionale, che prevedeva poteri presidenziali molto più forti, e adottando diverse leggi che violavano sistematicamente la Carta – ad esempio, a limitazione della libertà di parola dei giornalisti e del diritto alla privacy, che prefigurano leggi in seguito riprese e sviluppate a partire dal 2015. In quel caso, però, la Corte costituzionale (CT) ha svolto un ruolo attivo e vigile nei confronti delle violazioni del partito al potere, grazie a cui il danno causato dall'azione del PiS nei confronti della Costituzione non è stato così considerevole ed è stato reversibile dopo le elezioni del 2007.

2.2 Le riforme del PiS

Appena salito al governo, il PiS ha subito dato inizio ad una fondamentale trasformazione istituzionale, con l'abbandono dei dogmi della democrazia liberale, del costituzionalismo e dello Stato di diritto finora dati per scontati. Anche se la pratica di implementare questi principi era lontano dall'essere perfetta prima della vittoria del PiS, c'era almeno stato un consenso diffuso sul fatto che questi valori fossero standard da perseguire. Principi che però sono stati abbandonati nel 2015, apparentemente in nome di una democrazia puramente maggioritaria, e del popolo "sovrano" che ha il diritto di governare come desidera. La volontà popolare, espressa attraverso una scelta elettorale, è stata dichiarata la legittimazione fondamentale per una trasformazione generale dello Stato e come motivo per minimizzare i controlli sull'esecutivo e sul legislativo. Le campagne di PiS prima contro il Tribunale Costituzionale e poi contro quelli regolari si sono basate sull'idea che qualsiasi restrizione alla maggioranza politica è per sua natura antidemocratica (Sadurski, 2019). In generale, nell'azione riformista del PiS si nascondeva una profonda diffidenza nei confronti di qualsiasi potere sociale indipendente, siano essi la magistratura, i media, l'autogoverno locale, le organizzazioni non governative (ONG), i militari apertici o il servizio civile: tutti settori della società che sono stati i più colpiti e sui quali si è esteso il controllo personale del partito.

2.2.1 Lo svuotamento dei *cheks and balances*: contro la Corte costituzionale

Fino al 2015, la Corte costituzionale polacca (CT) si era sempre posta come importante contromisura per lo strapotere della maggioranza, affermandosi come un forte protettore dei processi democratici e dei limiti ai poteri legislativi ed esecutivi (Sadurski, 2019). La Corte era sempre stata considerata come il fulcro della protezione dello Stato di diritto e dei controlli costituzionali sulla politica maggioritaria: è tipico, infatti, per le nuove democrazie di transizione optare per una robusta Corte costituzionale, con un potere di revisione vincolante e non sovrascrivibile, mentre tutti gli

esempi di revisione debole sono di democrazie forti e consolidate. Tre sono stati gli ambiti in cui il CT ha esplicato le sue funzioni in maniera più incisiva: la difesa dei diritti umani; il monitoraggio dell'allineamento della legge polacca agli standard dell'Unione europea; il contributo alla salvaguardia delle regole della governance democratica, dimostrandosi un attore attivo e positivo nella politica costituzionale polacca chiarendo la relazione tra il potere legislativo ed esecutivo, sottolineando la nozione di autonomia del Parlamento e le sue funzioni di controllo⁶⁵, limitando il ruolo del Presidente del Consiglio nel determinare la composizione del Consiglio della funzione pubblica, come esito di una discussione generale sul principio di separazione dei poteri⁶⁶ e determinando i dettagli del processo di iniziativa legislativa⁶⁷ e il dovere di consultazione sociale nel processo legislativo⁶⁸.

Il ruolo del CT di salvaguardia del meccanismo democratico, quindi, era scomodo al PiS. L'esistenza di un organo in grado di invalidare le leggi adottate dalla maggioranza sembrava un anatema al disegno istituzionale in cui il "sovrano" incarnato nella maggioranza parlamentare poteva attuare tutti i suoi desideri politici. La cattura ed il controllo del CT è avvenuto in due fasi, attraverso un'operazione che ha avuto inizio a partire dal 2015 e si è protratta durante il 2016. La prima fase è stata la paralisi, al fine di rendere il CT un organo puramente di facciata piuttosto che un'istituzione pienamente funzionante, incapace di frenare il potere arbitrario. Raggiunto tale obiettivo, a fine 2016, è iniziata la seconda fase, cioè l'effettivo utilizzo proattivo del CT contro l'opposizione ed a sostegno del partito al governo: in contrasto con la missione tradizionalmente antimaggioritaria, il CT è diventato un assistente attivo della maggioranza parlamentare e un collaboratore nel loro progetto di regresso democratico (ibidem).

Nella prima fase, il PiS, non appena salito al potere, si è impegnato a "conquistare" il CT, ottenendo, dopo un anno, la maggioranza in tribunale; i giudici nominati dal PiS sono quindi riusciti a paralizzarlo, rendendolo effettivamente incapace di sottoporre le nuove leggi ad un effettivo controllo costituzionale. Per ottenere ciò, il passo più importante compiuto da parte della nuova maggioranza è stato quello di non riconoscere i cinque nuovi giudici regolarmente nominati, eletti alle loro cariche alla fine della precedente legislatura, e di eleggere in quei seggi nuovi giudici, pienamente fedeli al PiS. L'elezione di cinque giudici è stata una mossa disonesta da parte dell'allora coalizione al governo, PO-PSL, perché avrebbero dovuto essere eletti solo tre giudici nei tre seggi vacanti durante la loro legislatura: eleggere tutti e cinque i giudici è stato, però, un atto deliberato per bloccare la possibilità del nuovo Parlamento a probabile maggioranza PiS di eleggere altri due nuovi

⁶⁵ Sentenza K 8/99 del 14 aprile 1999.

⁶⁶ Sentenza K 3/99 del 28 aprile 1999.

⁶⁷ Sentenza K 37/03 del 24 marzo 2003.

⁶⁸ Sentenza K 3/98 del 24 giugno 1998.

giudici per seggi che sarebbero diventati vacanti nella nuova legislatura. Il presidente Duda ha rifiutato, tuttavia, di prestare giuramento a tutti e cinque ed è stata adottata una risoluzione in cui dichiarava che l'intero processo di elezione di tutti e cinque i giudici – compresi i tre correttamente eletti – era irregolare e nullo. A questo punto, il nuovo Parlamento ha successivamente imposto la nomina di cinque nuovi giudici – anziché solo due –, fedeli al partito al governo, sebbene non avesse il potere di invalidare le elezioni ed eleggere nuovi giudici per i seggi già occupati. Ma il PiS ha raggiunto il suo scopo: una collusione tra maggioranza parlamentare, governo, Presidente della Repubblica e i giudici neoeletti espressione o aperti sostenitori del partito. Questo è stato possibile anche grazie alla nuova presidente del CT, Julia Przyłębska, fedele al PiS, che si è costantemente operata nella rimozione *de facto* di giudici “anziani”, come il professor Stanisław Biernat, giudice di spicco e vicepresidente del CT, costringendolo a fruire delle ferie obbligatorie, oppure rimuovendoli dal ruolo di relatori nelle commissioni e includendo i nuovi giudici nelle commissioni. In questo modo, in seduta plenaria, i nuovi giudici hanno avuto una netta maggioranza – otto su quindici giudici. Il tutto si è concluso con sentenze favorevoli alla maggioranza parlamentare, sia per convalidare le leggi emanate dalla maggioranza del PiS, sia per invalidare le leggi pre-PiS, che erano viste come un ostacolo alle azioni incostituzionali dell'élite al potere.

La prima fase di paralisi della Corte, però, non si era conclusa. Tra novembre 2015 e dicembre 2016, il Parlamento ha adottato sei statuti riguardanti il CT, alcuni dei quali hanno abrogato parti delle leggi precedenti e li ha sostituiti con nuove disposizioni. Bombardato da queste nuove leggi, il CT è stato costretto a occuparsi principalmente di leggi su se stesso piuttosto che di leggi sostanziali adottate contemporaneamente. La produzione legislativa più saliente è stata però lo statuto emanato nel luglio 2016, che ha implementato norme giuridiche molto simili alle disposizioni che erano state giudicate incostituzionali nella precedente giurisprudenza della Corte. Di conseguenza, il CT ha ritenuto lo statuto parzialmente incostituzionale⁶⁹, a causa delle violazioni del principio della separazione dei poteri e della garanzia costituzionale dell'indipendenza di corti e tribunali. Gli ultimi due statuti invece, emanati nel novembre e dicembre 2016, sono stati riconosciuti costituzionali, in quanto la composizione del CT era cambiata radicalmente e il PiS aveva ottenuto la maggioranza dei giudici. Tra le novità introdotte dai nuovi statuti, è necessario menzionare le disposizioni che paralizzano il processo decisionale del CT attraverso l'aumento della maggioranza necessaria per prendere le decisioni, che passa da semplice a qualificata⁷⁰, e quelle che rafforzano il potere dell'esecutivo e del legislativo nei confronti del CT attraverso il diritto del Presidente e del ministro

⁶⁹ Sentenza K 39/16 dell'11 agosto 2016.

⁷⁰ Articolo 1, paragrafo 3, dello Statuto del 22 dicembre 2015.

della giustizia di presentare una mozione per procedimento disciplinare contro un giudice del CT⁷¹ e del Sejm di decidere su una rimozione disciplinare di un giudice⁷².

Una volta conclusasi la prima fase di paralisi del CT, è stato possibile avviare la seconda, cioè la trasformazione della Corte in un fattore abilitante del governo, grazie all'estinzione dell'effettivo controllo costituzionale delle sue leggi. Una volta conquistata la maggioranza nel CT, le misure per la paralisi del tribunale si sono rivelate non più necessarie e tutte le innovazioni legislative precedentemente discusse furono abbandonate perché erano diventate inutili, poiché avrebbero costituito un ostacolo al tribunale nello svolgere il suo nuovo ruolo di facilitatore del governo e difensore della maggioranza legislativa. Le sentenze della Corte hanno prodotto circostanze legali molto convenienti, che servono ad aiutare l'agenda legislativa e politica del PiS. Il primo esempio è una sentenza⁷³ che riscontrava vizi costituzionali, presunti ed erronei, all'interno dello Statuto del KRS, in modo aprire la strada a progetti di legge per un nuovo Statuto, presentato dalla maggioranza parlamentare, in cui venivano sancite modifiche nella modalità di reclutamento dei membri giudiziari, che sarebbe avvenuta non più attraverso il voto dei giudici, ma attraverso l'elezione parlamentare: in questo modo si dava ai politici di maggioranza una voce decisiva nella composizione del KRS e nella modifica del rapporto tra questa e il Parlamento. Un altro esempio è stata la sentenza relativa allo Statuto della Corte Suprema (SC), in particolare al regolamento relativo alla selezione dei candidati alla carica di giudice supremo della SC, il cui il vero obiettivo era però la destituzione della neoeletta Presidente della Corte Suprema Małgorzata Gersdorf. Oltre alle sentenze, però, i nuovi giudici del CT hanno apertamente sostenuto il governo nelle loro dichiarazioni extracuriali: ad esempio, Przyłębska ha sempre dichiarato che i progetti di legge del PiS «non minacciano la separazione dei poteri» e ha criticato l'opposizione per aver presumibilmente provocato opinioni «ingiustificate» da parte di osservatori stranieri secondo cui lo Stato di diritto in Polonia è in pericolo (Przyłębska, 2017).

2.2.2 Lo svuotamento dei *cheks and balances*: contro giudici e pubblici ministeri

La legge relativa allo Statuto della Corte Suprema esaminata precedentemente, che in pratica aveva come obiettivo la destituzione della Presidente Małgorzata Gersdorf, è solo una delle mosse che ha trasformato il CT in un alleato del governo, inserendosi nel più grande disegno di sottomissione dell'intero sistema giudiziario all'esecutivo.

Il pacchetto di riforme è stato quindi progettato con l'obiettivo di cambiare i quadri del sistema giudiziario e stabilire un controllo più forte da parte dei rami politici, principalmente il ministero della

⁷¹ Articolo 1, paragrafo 5, dello Statuto del 22 dicembre 2015.

⁷² Articolo 31, paragrafo 3, dello Statuto del 22 dicembre 2015.

⁷³ Sentenza K 5/17 del 20 giugno 2017.

giustizia, il Presidente ed il Parlamento dominato dal PiS sul personale del sistema giudiziario: le “riforme” significarono quindi epurazioni massicce. Il pacchetto era composto da tre statuti: uno sui tribunali comuni⁷⁵, uno sul Consiglio nazionale della magistratura (KRS) e l’ultimo su SC⁷⁶.

La prima legge concerne il KRS, che ha il potere di nominare tutti i candidati alle cariche giudiziarie della Nazione e di proporli al Presidente della Repubblica⁷⁷. Il controllo dei giudici ordinari è diventato un obiettivo necessario in quanto, dopo che il CT ha perso il monopolio di revisione costituzionale perché smantellato e trasformato in un aiutante del governo, si è tornati ad un sistema di verifica costituzionale decentralizzata, comunque compatibile con la Costituzione e resa necessaria dalla mancanza di potere del CT. Il timore che i giudici regolari potessero condurre una revisione delle leggi del PiS ha fornito un incentivo a trasformare radicalmente i tribunali comuni, attraverso il controllo del KRS. Secondo la Costituzione, è composto da 15 giudici che, secondo una prassi consolidata, sono sempre stati eletti dalla magistratura. Nel progetto di legge proposto dal PiS, invece, viene abolito il principio dei “giudici che eleggono i giudici” e modificato affinché i 15 membri del KRS fossero eletti dal Sejm: ciò conferisce al partito al governo una voce decisiva nella composizione del KRS e, indirettamente, nelle nomine dei giudici. Se si sommano ai giudici che già costituzionalmente sono eletti dal Parlamento e dal Presidente, le forze politiche arrivano così ad eleggere 23 membri del KRS su 25. Inoltre, la legge prevedeva anche la rimozione anticipata di tutti i giudici membri del KRS al momento dell’entrata in vigore della legge: le due disposizioni, così combinate, portano ad un ampio indebolimento dell’indipendenza del Consiglio di fronte al Parlamento. Prevedibilmente, quindi, nelle elezioni del marzo 2018, un’ampia maggioranza dei giudici eletti erano esponenti fedeli al PiS e direttamente collegati con il ministro della giustizia⁷⁸. In questo modo, quindi, il KRS si è trasformato da istituzione che vincola l’esecutivo e il legislativo a difesa dell’indipendenza giudiziaria in un fedele sostenitore del governo nella sua faida con giudici recalcitranti – in quanto ha il potere di nominare tutti i candidati alle cariche giudiziarie polacche.

Riguardo al nuovo Statuto del SC, l’età pensionabile dei giudici membri è stata abbassata a 65 anni, costringendoli alle dimissioni forzate, a meno che il mandato non fosse prorogato con l’approvazione presidenziale, che poteva non concederla senza fornire alcuna motivazione. Sotto la pressione del Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), che ha considerato il nuovo Statuto incostituzionale⁷⁹, e della Commissione europea, il Sejm ha introdotto modifiche al regime di

⁷⁵ Statuto del 27 luglio 2017.

⁷⁶ entrambi dell’8 dicembre 2017, emanati dopo che il Presidente Duda ha posto il veto sui disegni iniziali, a seguito di violente proteste popolari, e ha collaborato nella redazione finale, altrettanto incostituzionale.

⁷⁷ Articolo 179 della Costituzione polacca.

⁷⁸ che allora, e tuttora, era Zbigniew Ziobro.

⁷⁹ come avvenuto nei confronti di una analoga riforma ungherese nella causa C-286/12, *European Commission v. Hungary*.

pensionamento: per decidere se concedere la proroga del mandato, il Presidente è costretto a chiedere il parere del KRS. Considerando che a questo punto la composizione del KRS era stata totalmente sottoposta alla volontà politica del partito di maggioranza, il cambiamento non fa alcuna differenza e non diminuisce il controllo dell'esecutivo sulla situazione pensionistica dei giudici del SC. L'obbligo di pensionamento anticipato è stato imposto a Gersdorf e ad altri 26 giudici della SC, mascherando così un'epurazione della Corte Suprema condotta con il pretesto della riforma del pensionamento. Insieme alla plateale epurazione dei giudici "anziani", il numero dei membri del SC è stato aumentato da 93 a 120, in modo che, combinando i nuovi seggi a quelli vacanti dei giudici costretti al pensionamento anticipato, ci fosse circa il 60% di giudici da nominare, nomina che sarebbe avvenuta ad opera del Presidente su raccomandazione del KRS riformato: la legge ha così prodotto una composizione del SC ad immagine e somiglianza della maggioranza parlamentare, con il PiS a cui è affidato un controllo decisivo sulla Corte.

Infine, il nuovo Statuto concernente i tribunali comuni è andata a conferire ulteriori poteri al ministro della giustizia sul sistema giudiziario nazionale: in precedenza, già poteva assegnare nuovi giudici a singoli tribunali, stabilire le divisioni dei tribunali, istituire o abolire tribunali, determinare le aree di competenza territoriale, autorizzare trasferimenti di giudici ad altri tribunali o distacchi ad altre istituzioni statali, richiedere procedimenti disciplinari contro un giudice. Con la nuova legge, il ministro ha ricevuto il potere di nominare e revocare i presidenti di tutti i tribunali, senza la necessità di fornire alcuna motivazione e senza dover tener più conto del parere dei giudici del tribunale interessato, ma solo con l'approvazione del KRS: una competenza che è stata subito sfruttata sostituendo circa un quinto di tutti gli alti dirigenti di tutti i tribunali e dando inizio, quindi, all'ennesima epurazione del sistema giudiziario. Si sono verificati anche atti di molestia e persecuzione da parte dell'esecutivo, che hanno preso di mira specificamente i giudici più schietti che protestavano contro le riforme, e sono stati usati procedimenti disciplinari formali come rappresaglia per le decisioni giudiziarie, stabilendosi di fatto come un controllo politico dei giudici. Ciò si è unito anche ad una feroce propaganda contro il sistema giudiziario, una campagna diffamatoria direttamente finanziata dal governo: i media pro-PiS e in particolare i canali televisivi pubblici hanno iniziato a pubblicizzare casi particolari di presunta corruzione o reati minori commessi dai giudici, accompagnati da importanti politici che hanno apertamente attaccato la magistratura.

2.2.3 Contro le istituzioni dello Stato democratico

Sin dall'inizio del suo mandato governativo, il PiS ha preso di mira le istituzioni democratiche, che si ponevano come ostacoli alla volontà arbitraria dell'élite al potere.

L'opposizione parlamentare ed extraparlamentare è un elemento fondamentale dei *checks and balances* di qualsiasi democrazia, e il trattamento dell'opposizione da parte dei partiti al potere è indizio del rispetto per l'alternanza di governo come criterio cruciale del processo democratico. Inoltre, la dinamica bipartitica tipica del sistema politico polacco porta necessariamente alla creazione, oltre che di una forte maggioranza, anche di un'opposizione compatta, a cui è affidato il compito di controllo e sorveglianza dell'esecutivo e che ha proprio nel Parlamento la sua sede privilegiata d'azione. Sotto i governi del PiS, i partiti di opposizione – i cui principali sono PO e PLS – sono stati costantemente emarginati ed intimiditi in Parlamento, attraverso sia un largo numero di diffamazioni ed insulti, sia l'estromissione dal processo legislativo con l'uso di dispositivi che ne hanno “imbavagliato” l'azione. A tal fine, è stato utilizzato lo strumento del *fast-tracking* legislativo, ovvero la procedura accelerata dei progetti di legge, giustificata dall'urgenza della materia, che ha così eliminato i cicli di consultazione: questo metodo è stato, però, adottato per far approvare alcuni dei più importanti atti legislativi, comprese le leggi riguardanti i tribunali comuni e la Corte Suprema. Gli strumenti utilizzati sono stati, ad esempio, l'accelerazione dei tempi delle deliberazioni, il rifiuto di concedere intervalli nelle riunioni del comitato per avere il tempo di esaminare le nuove bozze presentate, la fissazione di un limite al numero di domande sollevate dai membri nella discussione di un disegno di legge, la ripetizione del voto quando il risultato originale non era favorevole al PiS oppure l'impossibilità di porre domande ai ministri durante le interrogazioni parlamentari. Anche il meccanismo che regola l'assegnazione degli incarichi del lavoro parlamentare è stato violato, in quanto al PSL è stato negato un seggio nel Presidium del Sejm ed il principio di rotazione della presidenza delle commissioni parlamentari è stato abbandonato e riservato esclusivamente ai parlamentari PiS (Sadurski, 2019).

In riferimento al controllo della pubblica amministrazione, un progetto di legge presentato a fine 2015 ha modificato in maniera sostanziale lo Statuto della pubblica amministrazione⁸¹, abbandonando il principio della neutralità del servizio pubblico e del reclutamento basato sul merito: il nuovo Statuto⁸² ha infatti abolito l'obbligo di svolgere gare per incarichi di alto livello nella pubblica amministrazione, in quanto la nomina della pubblica amministrazione è diventata politica. I requisiti per i candidati sono stati modificati al fine di assumere nuove persone che fedeli al PiS e politicamente allineati alla sua politica, anche se potrebbero non avere l'esperienza necessaria o essere membri di partiti politici fino al momento prima della nomina. È stato anche modificato il metodo di designazione del capo della pubblica amministrazione, con l'abolizione dei requisiti di esperienza ed indipendenza politica precedentemente richiesti, con la nomina subordinata

⁸¹ risalente al 21 novembre 2008.

⁸² Statuto del 30 dicembre 2015.

all'esclusiva volontà del primo ministro. La legge del dicembre 2015 è stato quindi lo strumento legale essenziale per avviare una massiccia epurazione nella pubblica amministrazione e nella burocrazia statale. Inoltre, è emersa una prassi di molteplici e frequenti cambiamenti dei vertici delle maggiori società statali, non basati ovviamente su considerazioni di merito, ma con nomine meramente politiche, favorendo la fitta rete di clientelismi e favoritismi del partito: molti dei nuovi amministratori delegati non avevano una formazione professionale rilevante e nessuna esperienza nel governo societario o nel campo del ruolo da loro ricoperto.

Per quanto concerne i media pubblici, questi sono stati repentinamente trasformati in una macchina di propaganda governativa: il Consiglio nazionale per le trasmissioni radiofoniche e televisive (KRRiTV) è ora composto da membri supportati dal PiS, senza la rappresentanza eletta dall'opposizione, e nel Consiglio dei media nazionali tre dei cinque membri sono esponenti del partito di maggioranza, con il potere di imporre sanzioni ad emittenti e canali televisivi, anche privati, che esprimono opinioni antigovernative⁸³. È da segnalare, infine, che circa duecento giornalisti sono stati eliminati dalla TV e dalla radio pubbliche e sostituiti con giornalisti principalmente provenienti da media di destra.

Riguardo il controllo sulle commissioni elettorali, per assicurarsi una facile rielezione, alla fine del 2017 il PiS ha proposto enormi modifiche alla legge elettorale introducendo un controllo rafforzato da parte della maggioranza parlamentare e dell'esecutivo sui meccanismi per lo svolgimento delle elezioni. Con la nuova legge⁸⁴, la Commissione elettorale nazionale (PKW) è stata completamente rivoluzionata, andando a politicizzare l'ufficio fare dell'imparzialità, dell'integrità e della trasparenza i suoi capisaldi: tra i nove giudici, due sono eletti dai tribunali e sette direttamente dal Sejm; il presidente è nominato dal PKW tra tre candidati proposti dal ministro degli interni – che ovviamente saranno vicini al PiS – e può essere licenziato solo con il suo consenso. Una modifica è stata introdotta anche riguardo i tecnicismi delle schede elettorali: in precedenza, un qualsiasi altro segno oltre alla 'X' sul candidato rendeva la scheda invalida, a garanzia contro l'apposizione da parte di terzi di un segno accanto ad un altro nome o la cancellazione della 'X' originale. Secondo la nuova legge, questa garanzia è venuta meno e una scheda con un segno cancellato e un altro aggiunto può ancora essere considerata valida, aprendo così uno spazio all'arbitrio e perfino alla frode elettorale. Infine, è stata creata una nuova camera della Corte Suprema che si occuperà di risolvere le controversie legate alla legalità delle elezioni: la nomina dei giudici membri sarà opera del KRS, dominato dalla maggioranza parlamentare.

⁸³ Questi aveva imposto una sanzione, in seguito ritirata, al canale televisivo privato di notizie, TVN24, per aver espresso opinioni antigovernative, poiché aveva segnalato le manifestazioni intorno al Parlamento nel dicembre 2016.

⁸⁴ Legge dell'11 gennaio 2018.

2.2.4 Contro i diritti individuali

Sin dal 2015, il PiS ha da subito progettato una massiccia violazione dei diritti individuali. Un primo esempio è la manifesta ostilità nei confronti delle organizzazioni non governative (ONG), riducendone radicalmente il sostegno finanziario, in linea con la sua visione globale del mondo, nazionalista, xenofoba, misogina e ostile a gran parte dell'agenda sui diritti umani. Se, però, è giusto ammettere che finora i cambiamenti statutari in materia di protezione dei diritti costituzionali non sono stati enormi, è anche vero che l'infrastruttura istituzionale per proteggere e far rispettare quei diritti è stata completamente smantellata, con il CT ormai rimosso da organo supremo a tutela dei diritti e il legislatore che ha l'ultima parola sui diritti dei cittadini.

I due diritti che però sono stati più violati dall'élite al potere sono quello di riunione e di espressione, cioè quelli relativi al processo democratico: in questo modo, ha cercato di svantaggiare l'opposizione nelle future elezioni, perpetuando così la loro posizione di governanti del paese.

Riguardo al diritto di riunione, lo Statuto del dicembre 2016 ha creato una gerarchia delle manifestazioni, stabilendo una priorità per quelle cosiddette "cicliche" – che hanno una certa storia nazionale e avvengono con assiduità e ricorrenza– preferite dal governo, che sono generalmente quelle delle autorità pubbliche, cioè eventi patriottici, religiosi e storici, che in Polonia sono in particolare quelle governative o sostenute dal governo. Questo Statuto ha quindi stabilito che è giuridicamente vietato organizzare contro-manifestazioni nello stesso giorno in cui ne si terrà una ciclica, configurandosi come una vera e propria violazione della libertà di riunione. Dopo l'entrata in vigore della nuova legge, è diventata prassi consolidata per le autorità locali vietare regolarmente le "contro-manifestazioni", di solito all'ultimo momento o addirittura all'inizio di tali manifestazioni, rendendo impossibile per gli attivisti impugnare i divieti in tribunale. I partecipanti alle contro-manifestazioni sono stati oggetto di persecuzioni e intimidazioni sempre più dure, con centinaia di persone, multate, incriminate e trattate brutalmente dalla polizia e dalle squadre di sicurezza volontarie delle assemblee sponsorizzate dal PiS. Quindi non è solo il contenuto della legge, ma anche la sua effettiva applicazione che viola il diritto di riunione.

Relativamente alla violazione della libertà di espressione, sono già state analizzate precedentemente le riforme che hanno monopolizzato i media pubblici, trasformandoli in un veicolo di propaganda, mentre giornalisti e scrittori indipendenti venivano minacciati con ritorsioni legali.

Inoltre, due leggi⁸⁵ adottate nel 2016 hanno notevolmente aumentato i poteri discrezionali di servizi segreti e polizia: ai primi hanno permesso, per azioni di antiterrorismo, di controllare i cittadini e raccogliere dati personali senza seguire la normale procedure legali; alla seconda, hanno consentito

⁸⁵ Statuto del 10 giugno 2016 sulle attività antiterrorismo; Statuto del 15 gennaio 2016 sulla polizia.

di accedere ai dati di Internet, compreso il contenuto delle comunicazioni, in base a ordini del tribunale, o ai metadati senza il previo consenso di una corte. La conseguente creazione di database si configura come una grave e significativa violazione della privacy e un'intrusione profonda nella vita privata di una persona, senza che questa sia nemmeno a conoscenza di tale raccolta di informazioni intime e dati sensibili.

Negli ultimi anni, infine, la Polonia ha sistematicamente violato i diritti dei richiedenti asilo, in particolare dalla Cecenia, dall'Armenia e dal Tagikistan, ai quali – in violazione del diritto internazionale – è stato negato il diritto di entrare in territorio polacco per chiedere asilo o, nella maggior parte dei casi, sono stati deportati in modo disumano, senza il diritto al controllo giudiziario della deportazione, e in luoghi a rischio per la loro vita e sicurezza.

2.3 *Quo vadis, Polonia?*

Come l'Ungheria, anche la Polonia ha goduto di una significativa attenzione accademica e politica internazionale da quando il paese ha intrapreso il percorso di regressione democratica alla fine del 2015. Come riporta *Freedom House*, «da quando ha preso il potere, il partito populista e socialmente conservatore PiS ha adottato numerose misure che aumentano l'influenza politica sulle istituzioni statali e minacciano di invertire il progresso democratico della Polonia» (Freedom House, 2020): ciò è anche visibile nel punteggio assegnato nel report annuale sullo stato dei diritti politici e delle libertà civili, che hanno progressivamente perso punteggi⁸⁷. Nel suo report del 2017, il *think tank* ha anche sottolineato il parallelismo tra le azioni del PiS e di Fidesz, che hanno sferrato duri colpi alle istituzioni democratiche: «Entrambi i governi hanno ripudiato i valori liberali, attaccato le istituzioni del pluralismo, e ha cercato di utilizzare il potere economico dello Stato per fini politici di parte» (Freedom House, 2017).

Non vi è, anche qui, in consenso unanime in letteratura su come categorizzare la situazione politica polacca, ma molti sono concordi nel considerarla un altro esempio di crisi democratica (Cotta, della Porta & Morlino, 2001). Anche in questa analisi, come nel precedente capitolo, verrà utilizzato il concetto di democrazia integrata e difettosa teorizzata da Merkel et al. (2007) e discusso nell'Introduzione/nel Framework teorico. Come l'Ungheria anche la situazione polacca potrebbe essere descritta come una democrazia “diffusamente difettosa”, poiché, allo stesso modo, comprende al suo interno quasi tutte le categorie in cui si può distinguere, come verrà esaminato a breve. Sebbene

⁸⁷ Nel report del 2017, la Polonia ha perso 1 punto per i diritti politici e 3 per le libertà civili, mentre in quello del 2018 ha ulteriormente perso 1 punto per i diritti politici e 3 per le libertà civili.

in maniera minore, anche la Polonia a partire dal 2015 ha subito un peggioramento in quasi tutte le dimensioni.

Utilizzando le stesse categorie e dimensioni dell'indagine di Freedom House utilizzate nella precedente analisi, è possibile notare come il quadro sia relativamente stabile fino al 2018-2020, dati che si riferiscono al 2017-2019. La diminuzione dei punteggi interessa solamente tre delle sette dimensioni, segnalando problemi moderati, poco più incisivi solo nella libertà di espressione e nello Stato di diritto. Secondo il BTI, invece, questo declino è stato più incisivo ed è iniziato prima di quanto indicato da Freedom House – in quanto l'indagine del 2018 si riferisce al 2015-2017: tutti gli indicatori, tranne la democrazia tutelare, segnano un forte calo. Il punto più basso è raggiunto nel 2020 – cioè nel biennio 2017-2019 – in cui la Polonia ha iniziato ad essere considerata una democrazia difettosa, scendendo sotto il punteggio di 8.

<i>BTI</i>	<i>Difetti democratici</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>
<i>Libere elezioni</i>	Democrazia esclusiva	10	10	10	10	10	9
<i>Diritti di associazione</i>	//	10	10	10	10	9	9
<i>Libertà di espressione</i>	//	9	9	9	10	8	7
<i>Indipendenza del potere giudiziario</i>	Democrazia illiberale	9	9	9	9	7	6
<i>Diritti civili</i>	//	9	10	10	9	9	8
<i>Separazione dei poteri</i>	Democrazia delegata	9	10	10	10	8	6
<i>Persecuzione di abuso d'ufficio</i>	//	8	8	8	9	8	7
<i>Potere effettivo di governo</i>	Democrazia tutelare	10	10	10	10	10	10
<i>Stato della democrazia</i>		9.25	9.5	9.5	9.62	8.62	7.75
<i>Classificazione della democrazia</i>		Dem.	Dem.	Dem.	Dem.	Dem.	Defect.

(Source: BTI, *Transformation Atlas*, 2010-2020)

<i>Freedom House</i>	<i>Difetti democratici</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>2018</i>	<i>2020</i>
<i>Processo elettorale (12)</i>	Democrazia esclusiva	12	12	12	12	12	11
<i>Pluralismo politico e partecipazione (16)</i>	//	16	16	16	16	16	16
<i>Diritti di associazione (12)</i>	//	12	12	12	12	10	10
<i>Libertà di espressione (16)</i>	//	16	16	16	16	14	14
<i>Autonomia personale e diritti individuali (16)</i>	Democrazia illiberale	14	14	14	14	14	14
<i>Stato di diritto (16)</i>	Democrazia delegata	13	13	13	13	11	11
<i>Funzionamento del governo (12)</i>	Democrazia tutelare	10	10	10	10	8	8

(Source: Freedom House, *Freedom in the World*, 2010-2020)

Riguardo la Polonia come democrazia esclusiva, con riferimento alle libere elezioni, non ci sono stati vincoli dal 1990 e le elezioni tenute nel 2015 sono state all'insegna della competizione pluralistica, condotte in un'atmosfera di libertà di fare propaganda e di equo trattamento dei candidati. Tuttavia, agli inizi del 2018 sono stati fatti i cambiamenti legali che potrebbero avere conseguenze negative: la composizione della Commissione elettorale nazionale e dell'Ufficio elettorale nazionale sono cambiati a partire dal 2019. La Commissione non sarà più composta da giudici: sette dei nuovi membri della commissione saranno scelti dal Parlamento. È il ministro dell'interno a proporre i 100 commissari dell'Ufficio, che conducono l'organizzazione delle elezioni. Il ministro nomina anche tre possibili candidati a capo dell'Ufficio. Inoltre, a causa della presa governativa sui media, sono state sollevate preoccupazioni in merito all'equa rappresentanza di tutti i candidati e al tempo assegnato a ciascuno di essi nelle emittenti televisive e radiofoniche pubbliche. Riguardo la libertà di associazione e di riunione, nel 2016 il Parlamento ha modificato la legge che disciplina l'assemblea pubblica al fine di dare priorità agli incontri organizzati da autorità pubbliche, chiese e organizzazioni religiose, nonché alle "manifestazioni ricorrenti", che si svolgono regolarmente: a causa di questa riforma, non è possibile tenere due manifestazioni allo stesso tempo, quindi la preferenza politica a certi tipi di manifestazioni rispetto ad altri potrebbe ridimensionare la libertà di riunione, come è stato denunciato dall'opposizione. Riguardo la libertà di espressione, questa è garantita costituzionalmente. Tuttavia, la TV e la radio pubblica sono sotto un forte controllo governativo. Il Consiglio nazionale per le trasmissioni radiofoniche e televisive, che supervisiona i media pubblici e deve garantire la libertà di

espressione, è stato particolarmente usato per scopi politici. Il governo PiS ha costantemente dimostrato che non rispetta completamente la libertà di espressione: ad esempio, sono stati anche licenziati un gran numero di giornalisti dalla TV e radio pubblica.

Riguardo la Polonia come democrazia illiberale, con riferimento all'indipendenza giudiziaria, questa è stata danneggiata dalle autorità politiche, in quanto la Corte costituzionale ha perso la sua autonomia a partire dal 2016 e i tribunali ordinari e la Corte Suprema dal 2017-18. Da quando il PiS è salito al potere, molte riforme hanno incrementato il controllo politico del Parlamento e dell'esecutivo sulle corti: ad esempio, il governo ha fuso le posizioni di procuratore generale e ministro della giustizia, che ha anche ricevuto molte responsabilità riguardo l'organizzazione interna delle corti e l'assegnamento dei giudici ai casi. Questo va ad aggiungersi ai conflitti sorti con la Corte costituzionale a partire dal 2015 e condotti fino al 2016, precedentemente illustrati, che hanno smantellato le funzioni del CT e l'hanno resa un collaboratore attivo e fedele del partito. Stessa cosa è stata fatta con la Corte Suprema, attraverso ad esempio l'introduzione di un pensionamento anticipato obbligatorio che avrebbe forzato il 40% dei giudici a lasciare la loro carica. Riguardo i diritti civili, questi sono codificati nella Costituzione. Tuttavia, in pratica, ci sono stati molti incidenti che hanno mostrato la mancanza di rispetto del PiS per questi diritti: la riforma del sistema giuridico ha aumentato il controllo dell'esecutivo e del legislativo sui tribunali; la legislazione antiterroristica ha introdotto delle violazioni della privacy senza previo consenso della Corte. Inoltre, sono avvenute molte violazioni delle libertà civili nei confronti di persone non-eterosessuali e transgender.

Riguardo la Polonia come democrazia delegata, con riferimento alla separazione dei poteri, formalmente vi è una chiara separazione, con la presenza di *checks and balances* garantiti dalla Costituzione. Tuttavia, recenti sviluppi politici hanno reso inefficaci questi controlli reciproci. Gli oppositori del PiS, partito che detiene la maggioranza parlamentare, sostengono che i loro diritti non siano riconosciuti nelle procedure parlamentari. Inoltre, maggiori restrizioni sulla separazione dei poteri hanno avuto luogo nel sistema giuridico, come esaminato precedentemente, con il Presidente e il Parlamento che hanno aumentato il loro controllo sulla Corte Suprema e i tribunali ordinari. Ancora, il controllo istituzionale sul governo è limitato e la revisione giuridica è a stento possibile. Riguardo l'abuso d'ufficio, dall'ascesa al potere del PiS, però, sono stati assegnati posizioni manageriali in molti settori dell'apparato statale a fedeli collaboratori del partito. Sebbene casi e livelli di corruzione siano difficili da quantificare, la situazione è peggiorata durante gli anni e molte organizzazioni non governative e media indipendenti sono diventati più attenti al tema e seguono i casi di corruzione con più attenzione.

Riguardo la Polonia come democrazia tutelare, i rappresentanti politici eletti democraticamente hanno l'effettivo potere di governare: i militari, le élite commerciali e altri gruppi

di pressione non detengono nessun potere di veto. Attualmente però, vi è un dibattito opposto, cioè che il governo PiS sta diventando troppo influente sui rami esecutivo, legislativo e giudiziario e che la sua responsabilità democratica è attualmente limitata.

Conclusione

Nel capitolo appena trattato, sono state descritte le principali politiche messe in atto dal governo PiS a partire dal 2015, che hanno puntualmente minato i meccanismi democratici e dello Stato di diritto, smantellando i vari meccanismi istituzionali di separazione dei poteri e la salvaguardia dei diritti civili. Ponendo a paragone i due sistemi descritti, di Ungheria e Polonia, si possono riscontrare molte similitudini: accelerazione delle modifiche legislative radicali; attacchi a organizzazioni non governative; nuova legislazione sui media; depotenziamento e conquista della Corte costituzionale; attacchi specifici ai giudici delle Corti Supreme; ristrutturazione *di parte* della legge e delle commissioni elettorali. A ben vedere, però, nei due sistemi sono riscontrabili anche delle contrarietà, soprattutto in quanto le riforme introdotte dal PiS sono state meno incisive di quelle di Fidesz: contrariamente al partito ungherese, che è riuscito ad instaurare una qualche forma di autoritarismo con mezzi legali, il partito al governo in Polonia non ha una maggioranza sufficiente per passare attraverso le modifiche costituzionali. Inoltre, il potere politico in Ungheria è molto più radicato nel potere economico degli oligarchi ultraricchi che in Polonia – che giustifica l’etichetta dell’Ungheria di *stato mafioso*; l’opposizione centrista polacca è molto più forte dell’opposizione ungherese; i media indipendenti commerciali sono forti in Polonia ma deboli in Ungheria (Sadurski, 2019).

Quindi, attraverso l’analisi qualitativa e quantitativa, alla luce dei concetti introdotti da Merkel (2007), si è dimostrato come anche la Polonia, seppur in misura minore rispetto all’Ungheria, può essere considerata una *democrazia diffusamente difettosa*, poiché combina le caratteristiche di una democrazia esclusiva, delegata, illiberale e tutelare. In ogni ambito, i difetti democratici sono ancora al di sotto della soglia dell’autoritarismo elettorale, ma nel loro insieme rivelano l’indebolimento sistematico e strutturale della democrazia da parte del governo PiS.

PARTE SECONDA – Regressione democratica durante la crisi pandemica

Lo scoppio della nuova pandemia di coronavirus ha spinto i governi di tutto il mondo ad adottare misure straordinarie per gestire la minaccia nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica. All'inizio di aprile, quasi due terzi dei 57 Stati partecipanti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) avevano dichiarato *stati di emergenza* o invocato simili misure legali in risposta alla crisi che, mentre è in corso l'analisi, sono ancora in essere (OSCE, 2020). Il ricorso allo stato di emergenza giustifica l'esercizio di poteri straordinari da parte dei governi che altrimenti sarebbero inaccettabili, sulla base della necessità di prendere decisioni rapide e urgenti per controllare l'evento; tuttavia, le misure straordinarie dovrebbero essere temporanee, necessarie e proporzionate, e deve esserne garantito un esame periodico. Inoltre, non dovrebbero sancire lo smantellamento dei principi fondanti su cui si basano le democrazie liberali, cioè la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (Bárd e Carrera, 2020).

Tre decenni fa, gli Stati partecipanti all'OSCE hanno approvato all'unanimità una serie di principi fondamentali che disciplinano l'imposizione di stati di emergenza, inclusa la protezione delle libertà fondamentali in questi tempi di crisi. Nel 1990 a Copenaghen, i Paesi dell'OSCE hanno affermato che gli stati di emergenza devono essere emanati dal diritto pubblico e che qualsiasi limitazione dei diritti umani e delle libertà civili deve essere «limitata nella misura strettamente richiesta dalle esigenze della situazione⁸⁹». Un anno dopo a Mosca, i Paesi partecipanti hanno sottolineato che gli stati di emergenza non dovrebbero «sovvertire l'ordine costituzionale democratico, né mirare alla distruzione dei diritti umani e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti». Il Documento di Mosca sottolinea il ruolo dei legislatori nell'imporre e revocare tali dichiarazioni, la conservazione dello Stato di diritto e la necessità di garantire «la libertà di espressione e la libertà di informazione al fine di consentire la discussione pubblica sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché sulla revoca dello stato di pubblica emergenza⁹⁰».

In alcuni Paesi membri dell'OSCE, tuttavia, le autorità nazionali stanno violando questi e altri impegni OSCE nel nome della lotta al coronavirus. Mentre molte delle risposte straordinarie possono essere necessarie e giustificate alla luce di questa crisi, altre minacciano invece il benessere della democrazia e la tenuta della società in un momento così critico. In molti casi, infatti, in nome

⁸⁹ "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE." OSCE, June 29, 1990, [osce.org/odihr/elections/14304?download=true](https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true). Accessed February 27, 2021.

⁹⁰ "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE" OSCE, October 3, 1991, [osce.org/odihr/elections/14310?download=true](https://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true). Accessed February 27, 2021.

dell'emergenza e dell'urgenza, le salvaguardie democratiche vengono spesso sospese, i *checks and balances* sono diffusamente alterati e il controllo dell'azione governativa viene messo da parte: i governi con tendenze più o meno autoritarie hanno infatti risposto alla crisi impegnandosi in abusi di potere, mettendo a tacere i loro critici e indebolendo o chiudendo istituzioni importanti.

Ma in Nazioni, come l'Ungheria e la Polonia, entrambe membri dell'OSCE, in cui erano già in atto da tempo scardinamenti dello Stato di diritto e svuotamenti delle istituzioni costituzionalmente preposte al controllo dell'esecutivo, questa crisi è stata più che utile allo scopo dei partiti al potere. Come indicato dal report del 2020 di *Civil Liberties Union for Europe*, la risposta al COVID-19 ha sollevato preoccupazioni circa un sostanziale indebolimento, in tutta l'Unione, del controllo democratico, attraverso degli attacchi ai sistemi giudiziari, alla lotta alla corruzione, all'indipendenza e libertà dei media, alla società civile e *checks and balances*: ma, se questo è causa dell'ampio uso degli stati di emergenza e dell'accelerato processo legislativo, in Ungheria e Polonia l'ulteriore deterioramento del sistema giudiziario fa parte di un progetto più ampio, per minare la democrazia e lo Stato di diritto. I dati e le analisi, descritti nei prossimi paragrafi, serviranno infatti a dimostrare l'ipotesi di tesi secondo cui la pandemia non è stata il *casus* straordinario che ha portato l'Ungheria e la Polonia ad una improvvisa deviazione dal percorso costante di salvaguardia dei valori democratici come conseguenza della crisi sanitaria, ma rientra in un progetto già precedentemente programmato e predisposto, come illustrato nel capitolo precedente: anzi, si potrebbe addirittura affermare che è stata l'impulso acceleratore necessario per velocizzare il processo di accentramento dei poteri e smantellamento delle istituzioni democratiche già in atto, un tentativo consapevole di sfruttamento dell'emergenza per erodere ulteriormente le libertà individuali e il processo democratico.

Per meglio comprendere il fenomeno, è necessario fare di nuovo riferimento al concetto di *autocratizzazione*, precedentemente esposto. Il paper di Lührmann (2020), infatti, vuole analizzare in che modo gli stati di emergenza intervengono nel processo di autocratizzazione, mostrando una forte relazione tra la dichiarazione di stato di emergenza e la decadenza democratica. In primo luogo, è più probabile che l'emergenza venga dichiarata in tempi di instabilità politica, quando la Nazione è più vulnerabile all'autocratizzazione: ne sono un esempio gli stati di emergenza dichiarati per cause più ad ampio raggio, come le proteste domestiche, i disastri naturali, tentativi di colpo di stato, guerra internazionale, terrorismo o crisi economica – ciascuno di questi eventi potrebbe rendere lo Stato più suscettibile al declino democratico. Gli stati di emergenza potrebbero quindi manifestare un'indiretta connessione con il declino democratico in virtù del loro ruolo nel segnare l'insicurezza del Paese. Tuttavia, i periodi di emergenza non hanno solo una relazione indiretta con l'autocratizzazione, ma anche un effetto diretto su tale processo. Nello stato di emergenza, infatti, i leader hanno l'opportunità di estendere il loro controllo oltre lo stato di emergenza e anche oltre la durata della crisi. Poteri di

emergenza, quando emanati, creano aperture politiche per cambiamenti che il leader potrebbe altrimenti non essere in grado di apportare. Pertanto, gli stati di emergenza possono essere uno strumento utile per il leader nell'espansione del suo potere: forniscono infatti un'opportunità unica per rimuovere i vincoli democratici, riducendo i costi associati a tale azione. In tempi normali, l'espansione del potere esecutivo, soprattutto se fatto rapidamente come con un colpo di Stato, è rischioso per i leader: poiché può innescare rivolte di massa ed interventi internazionali; durante lo stato di emergenza, invece, è prevista l'automatica espansione del potere esecutivo, al quale sono affidati strumenti e competenze non previste al fine di arginare la crisi e le sue conseguenze. Inoltre, gli stati di emergenza offrono un buon argomento per giustificare l'errato utilizzo dei nuovi poteri: perché dovrebbero preoccuparsi dei diritti umani e dei vincoli legislativi, giudiziari o istituzionali di altro tipo mentre il Paese in un momento di crisi? Pertanto, gli stati di emergenza possono aiutare a smantellare la democrazia e sovvertirne la resistenza alla radice: l'opposizione può essere facilmente etichettata come non patriottica per aver sfidato il governo in un momento in cui lo stato è in pericolo ed è necessaria l'unità nazionale. L'analisi empirica del paper ha quindi evidenziato che gli episodi di autocratizzazione hanno circa il 75% in più di probabilità di verificarsi negli anni in cui sono in vigore stati di emergenza: questi, inoltre, sono dichiarati con maggiore probabilità da leader che mirano a smantellare le istituzioni ed aggirare i limiti democratici.

I due Paesi oggetto di questo studio, i cui leader hanno dimostrato da tempo tendenze autoritarie, si pongono quindi come esempi di utilizzo della crisi pandemica per guadagni politici di partito e consolidamento del potere, e casi di come lo stato di emergenza appaia lo strumento ideale per minare, sotto le spoglie della legittimità democratica e costituzionale, la democrazia, vittima dell'erosione delle istituzioni che la tengono in piedi. Come sostenuto da Bárd e Carrera (2020), «le pandemie non creano autoritarismi», rendono solo «più visibile il passaggio agli autoritarismi».

Capitolo 3 – Ungheria: da democrazia difettosa a regime ibrido

Introduzione

In una situazione che necessita un funzionamento straordinario dello Stato, la nuova Legge fondamentale del 2012 prevede *ordinamenti giuridici speciali* per introdurre sei diversi tipi di emergenze, da adottare con una maggioranza parlamentare di due terzi: a seconda della natura della minaccia, si possono distinguere lo *stato di crisi nazionale* – stato di guerra o pericolo di guerra –, lo *stato di emergenza* – colpo di stato o rivoluzione –, lo *stato di difesa preventiva* – pericolo di attacco armato esterno o adempimento di un obbligo derivante da un'alleanza –, lo *stato di minaccia terroristica* – la minaccia diretta e significativa di un attacco terroristico o l'effettivo attacco – e lo *stato di pericolo* – disastro naturale o industriale. Quest'ultimo è lo stato di emergenza attivato l'11 marzo 2020 e, diversamente dagli altri casi, dà al solo governo il diritto di dichiarare le situazioni che necessitano la sua attivazione e le modalità con cui gestirle: infatti, può anche sospendere le disposizioni di legge in un decreto governativo il cui effetto temporale non può essere superiore a 15 giorni, prorogabile però con il consenso del Parlamento. Secondo la Legge fondamentale, l'esercizio dei diritti fondamentali – eccetto il diritto alla vita e alla dignità – può essere limitato anche oltre la misura di necessità e proporzionalità prevista dalla carta, mentre la stessa Legge fondamentale non può essere sospesa, il funzionamento della Corte costituzionale non può essere limitato e il mandato parlamentare non può essere terminato (Drinóczi & Bień-Kacała, 2020).

L'11 marzo 2020, in risposta alla pandemia da COVID-19, manifestatosi per la prima volta nel Paese il 4 marzo, l'Ungheria ha attivato il suo regime di emergenza costituzionale e ha dichiarato lo *stato di pericolo*⁹¹. L'articolo 53, integrato con la disposizione corrispondente contenuta nell'*Act on catastrophes* del 2011, prevede l'attivazione di questo stato in caso di (1) disastro naturale; (2) incidente industriale e (3) altri pericoli, nel cui elenco esplicativo è compresa la *pandemia umana*; il primo comma dell'articolo, inoltre, prevede che la dichiarazione dello stato di pericolo è una prerogativa esclusiva dell'esecutivo: durante tutta la durata dello stato di pericolo il governo è autorizzato ad emanare decreti che possono sospendere l'applicazione di norme di legge, modificare leggi e adottare misure straordinarie⁹² per garantire «la sicurezza della vita, della salute, delle persone, del patrimonio e del diritto, e la stabilità dell'economia nazionale»⁹³ (Preiner, 2020). Vi sono però due

⁹¹ Decreto governativo 40/2020 (III.11) “Sulla dichiarazione dello Stato di pericolo”, njt.hu/translated/doc/J2020R0040K_20200311_FIN.pdf.

⁹² Art. 53 comma 2 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁹³ Legge CXXVIII del 2011 “Sulla protezione civile e sulla modifica delle leggi ad essa collegate”, la legge cardinale a cui si riferisce l'art. 53 comma 1 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

letture contrastanti riguardo questo articolo 53: il primo è il parere del governo, che sostiene che la dichiarazione di emergenza è costituzionale, e ogni misura è stata necessaria; il secondo sostiene che la legge del 2011 ha incostituzionalmente ampliato il significato della Legge fondamentale e che, quindi, il governo ha dichiarato l'emergenza senza una base costituzionale.

Questo capitolo verrà strutturato come segue: nella sezione 3.1 – con riferimento all'instaurazione del governo per decreto attraverso il *Coronavirus Act* e il *Transitional Provisions Act* – e 3.2 – in cui si ragiona sull'abuso di potere e delle violazioni dei diritti civili e politici –, verranno elencate le politiche, messe in atto durante la crisi pandemica grazie ai poteri di emergenza, che hanno inciso sul deterioramento della democrazia ungherese; nella sezione 3.3, si andrà ad analizzare come le politiche precedentemente esaminate hanno influenzato la qualità del sistema democratico e se, di conseguenza, è ancora il caso di considerare l'Ungheria una democrazia. L'ultima sezione fa riferimento, a fini analitici, ai seguenti indici: *Freedom in the World* di Freedom House e il *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) per comprendere il grado di qualità democratica alla luce delle politiche adottate; il *Nations in Transit* di Freedom House verrà utilizzato per completezza al fine di comprendere in che categoria di regime il *think tank* ha posizionato l'Ungheria alla luce degli sviluppi dell'ultimo anno.

3.1 Illimitato governo per decreto

Il *Coronavirus Act*⁹⁴, l'atto di autorizzazione del regime di emergenza votato il 30 marzo, ha di fatto introdotto uno stato di emergenza a tempo indeterminato, per ottenere competenze eccezionali, ma di fatto per consentire ad Orbán di governare per decreto, rendendolo la legge più draconiana in Europa in risposta alla crisi pandemica. Scheppele (2020), infatti, sottolinea la differenza tra le misure di emergenza dei governi del resto del mondo, che stanno usando poteri straordinari per affrontare le reali minacce poste dal COVID-19, ed il caso ungherese, che offre ad Orbán «la libertà assoluta di fare quello che vuole». Il governo per decreto introdotto da Orbán è l'ultimo stadio di concentrazione ed esaltazione esecutiva, in linea con le politiche conservatrici che hanno sgretolato, negli anni precedenti, le istituzioni e i processi democratici.

L'atto è chiaramente incostituzionale per tre ragioni: non osserva la regola dei 15 giorni della Legge fondamentale, attraverso un disegno di legge promulgato dal governo; ha acconsentito ad altri decreti da adottare in futuro, escludendo quindi qualsiasi controllo parlamentare significativo; ha legittimato *ex post* quelli emanati al di fuori del campo di applicazione dell'atto, senza un adeguato

⁹⁴ Legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus, in accordo con gli *ordinamenti giuridici speciali* ai sensi degli artt. 48-53 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

fondamento costituzionale. Questi decreti, infatti, hanno permesso all'esecutivo di governare in materie non previste dal *Coronavirus Act*; tuttavia, basandosi sulla temporaneità delle misure, il governo ha esteso l'effetto dei decreti e, da allora, ha continuato a emanarne di nuovi. Durante l'emergenza sono stati emessi più di 70 decreti: alcuni di essi regolano gli stessi argomenti; alcuni hanno una natura di legislazione *omnibus*, che poco riguardano la gestione della crisi; altri modificano i decreti di emergenza precedentemente emessi. Essendo decreti governativi, essi non passano attraverso alcun processo di consultazione formale, sono redatti in uno o due giorni, e non hanno memorandum esplicativi. Sebbene l'atto richieda una regolare segnalazione al Parlamento sulle misure adottate e gli consenta di revocare la sua autorizzazione, la maggioranza parlamentare in mano a Fidesz rende questa garanzia priva di utilità. Tutto ciò offre al governo una grande flessibilità per sospendere o modificare qualsiasi legislazione esistente e introdurre nuove misure per decreto, a condizione che possa descrivere le sue azioni come gestione della crisi e delle sue conseguenze. Infine, l'atto mostra problematiche riguardo la sua temporaneità, in quanto rimarrà nell'ordinamento giuridico finché l'Assemblea nazionale – gestita dalla maggioranza assoluta di Fidesz – non lo ritirerà (Végn, 2020): i critici affermano che non è chiaro se ci si possa fidare del governo per revocare le misure quando la pandemia sarà finita.

L'approvazione della legge è infatti giunta dopo giorni di aspre polemiche da parte dell'opposizione. Questa, dopo aver ribattezzato il provvedimento «legge del dittatore» (Fekete-Győr, 2020), ha affermato, in una dichiarazione congiunta, che ha «fiducia negli ungheresi, fiducia nell'Ungheria, ma non [...] nel governo Orbán»: per questo motivo non può «concedere poteri illimitati al regime governante nemmeno in tempi di crisi come questi⁹⁵». Infatti, come evidenziato anche da Scheppele (2020), questo atto affiderebbe ad Orbán poteri dittatoriali a pieno titolo sotto la copertura dello stato di emergenza per combattere la crisi pandemica, abbandonando anche l'ultima parvenza di democrazia. Queste critiche, però, non hanno fatto altro che alimentare la retorica di guerra tipica del suo regime, permettendogli di stigmatizzare l'opposizione come traditrice ancor più di prima, che con le sue polemiche sul *Coronavirus Act* rappresenta una minaccia esistenziale per la comunità nazionale ungherese minata dalla pandemia.

Come risposta a coloro che hanno criticato il potere illimitato, il 16 giugno il Parlamento ha approvato un disegno di legge, il *Transitional Provisions Act*, che ha posto fine allo *stato di emergenza* e ha creato un nuovo quadro giuridico per la diffusione della pandemia. Nel disegno di legge è stato introdotto un nuovo tipo di situazione di emergenza, lo *stato di emergenza medica*, che

⁹⁵ “Az ellenzék közös közleménye: Bízunk a magyar emberekben, Magyarországon, de nem bízunk Orbán kormányában!”, *MSZP*, March 24, 2020. mszp.hu/hir/az_ellenzek_kozos_kozlemenye_bizunk_a_magyar_emberekben_magyarorszagon_de_nem_bizunk_orban_kormanyaban. Accessed March 11, 2021.

è entrato in vigore con il decreto governativo del 18 giugno⁹⁶: sembra però non essere molto differente dall'atto del 30 maggio, poiché conferisce egualmente al governo poteri immensi e incontrollati. Con questo nuovo *stato di emergenza medica*, il governo estende una pratica incostituzionale che ha iniziato con lo *stato di emergenza migratoria* nel 2015: questi sono infatti incorporati nel diritto comune in modo che possano eludere i *checks and balances* che accompagnano gli stati di emergenza, come quello attivato a maggio, disciplinati e correttamente inseriti all'interno della struttura generale della regolamentazione costituzionale. Il nuovo quadro proposto ignora del tutto la Legge fondamentale e le sue salvaguardie, inserendo il nuovo stato di emergenza nella legge ordinaria senza l'impalcatura costituzionale che dovrebbe garantire i controlli sui poteri di emergenza. Il nuovo quadro è inserito come un emendamento alla legge sulla salute e si attiverà quando l'ufficiale medico capo all'erta il governo che un'emergenza sanitaria richiede misure eccezionali. Mentre l'avvio di questo processo da parte dell'ufficiale medico capo può sembrare che allontani la responsabilità dalle mani del governo e la metta nelle mani di un esperto, l'apparenza sia dell'indipendenza che del giudizio scientifico alla base di una dichiarazione di emergenza sono in realtà mere illusioni, in quanto questa figura viene nominata direttamente dal governo, che potrebbe rimuoverla e sostituirla in ogni momento. In pratica, la decisione di un esperto secondo cui sono necessarie misure estreme è poco diversa dalla possibilità che il primo ministro possa attivare lui stesso l'emergenza. Una volta informato dall'ufficiale medico capo che un'emergenza sanitaria è giustificata, il governo può quindi invocare poteri di emergenza senza consultare il Parlamento, che non ha alcun veto o capacità di abrogare tale dichiarazione e non viene notificata dal governo delle politiche messe in atto (Halmai, Mészáros & Scheppele, 2020).

Quindi, la nuova legge non solo restituisce al governo il potere di decreto quasi illimitato che aveva ai sensi del *Coronavirus Act*, ma gli assegna quel potere senza alcun requisito che il Parlamento possa approvare i decreti emanati per attuare la nuova emergenza: in questo modo, il governo può semplicemente agire da solo, sia dichiarando l'emergenza che governando per affrontarla. Questo nuovo regime legale, quindi, è forse ancora più problematico dell'atto del 30 maggio, poiché crea uno stato di emergenza altamente discrezionale e incontrollato senza nemmeno l'apparenza di un controllo parlamentare. Anzi, l'atto introduce anche un'ampia formulazione che permette al governo la sospensione di qualsiasi istituzione ed attività, che potrebbero promuovere la diffusione dell'epidemia, gli darebbe anche il potere di sospendere il Parlamento stesso⁹⁷. Inoltre, tra i poteri concessi al governo vi è anche quello di introdurre le misure che ritiene necessarie se quelle precedentemente specificate dal Parlamento sono inadeguate per affrontare la crisi: questa

⁹⁶ Decreto governativo 283/2020. (VI.17.).

⁹⁷ Legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus.

disposizione conferisce quindi all'esecutivo poteri sostanzialmente legislativi per agire laddove il Parlamento non può, potendo quindi anche limitare l'esercizio di diritti fondamentali come la libertà di circolazione o riunione.

Contrariamente al precedente, però, questo nuovo *stato di emergenza medica* può essere limitato ad un periodo di sei mesi: tuttavia, è anche presente una clausola che permette al governo di continuare a rinnovare illimitatamente l'emergenza a intervalli di sei mesi, conferendogli quindi un potere di emergenza discrezionale a tempo indeterminato. Questo riproduce il meccanismo messo in atto con lo *stato di emergenza migratoria*, dichiarato per la prima volta nel settembre 2015, rinnovato ad intervalli di sei mesi ed attualmente ancora in vigore. Con questo nuovo atto abilitante, quindi, Orbán sta cercando di sostituire l'ordine costituzionale che ha adattato alle proprie esigenze negli ultimi dieci anni con un potere permanente, illimitato e incontrollato: questa nuova realtà sarebbe incompatibile con qualsiasi forma di moderna democrazia costituzionale (Hegedűs, 2020).

Un modo di fare consolidato, quello di Orbán, che negli ultimi dieci anni non ha mai lasciato andare sprecata una crisi, se questa offre l'opportunità per una presa di potere autoritaria (Hegedűs, 2020). Prima, nel 2010, tornato al potere al culmine della crisi finanziaria, è riuscito a sfruttarne le conseguenze e l'elevato debito pubblico del Paese per introdurre una nuova Legge fondamentale, che contiene le prescrizioni per le autorità statali per rispondere alle emergenze già descritte, ed erodere tutti i controlli e gli equilibri costituzionali – privando ad esempio, come precedentemente analizzato, la Corte costituzionale del suo potere di rivedere le leggi finanziarie –, tirando essenzialmente giù il sipario della democrazia liberale in Ungheria. Poi, nel 2015 ha sfruttato la crisi dei rifugiati per introdurre il sopracitato, e ancora in vigore, *stato di emergenza migratoria*⁹⁸. Per fare ciò, poiché la migrazione di massa non era tra le situazioni costituzionalmente elencate che potrebbero giustificare l'introduzione di regole di emergenza, il governo di Orbán nel 2016 ha invece utilizzato l'articolo 15 della Costituzione – «Il governo [...] le cui competenze si estendono su tutto ciò che non è sottoposto alla competenza degli altri organi dalla Legge Fondamentale o da altre norme giuridiche⁹⁹» – per dichiarare «uno stato di crisi a livello nazionale dovuto alla migrazione di massa¹⁰⁰». Questa volta, la crisi del coronavirus offre a Orbán la possibilità di un coronamento del risultato nella sua presa di potere autoritaria.

⁹⁸ in accordo con gli artt. 48-53 Legge Fondamentale dell'Ungheria.

⁹⁹ Art. 15, 1° comma, Legge fondamentale dell'Ungheria

¹⁰⁰ Decreto 41/2016.

3.2 Abuso di potere e di diritti civili e politici

Attraverso il *Coronavirus Act*, è stato emendato il codice penale¹⁰¹ e sono stati introdotti due crimini – la violazione del confinamento epidemico, punibile con una pena detentiva di tre anni, e la diffusione di informazioni false durante lo stato di emergenza, di cinque anni –, permanentemente aggiunti al codice penale¹⁰² anche quando non sarà più in vigore lo stato di emergenza. Queste pene detentive forniscono strumenti al governo contro i resti dell'opposizione: la stampa libera e la società civile. È soprattutto il secondo crimine, che rende perseguibile penalmente chi diffonde false informazioni che potrebbero causare panico o ostacolare l'efficacia delle misure volte a combattere la pandemia, quello che dà luogo a sospetti, soprattutto a causa della sua definizione vaga: potrebbe, infatti, essere in grado di scoraggiare le opinioni critiche delle politiche governative per la gestione della crisi pandemica. Molto spesso, infatti, membri del governo affermano che giornalisti e accademici indipendenti ungheresi e stranieri sono responsabili di disinformazione, manipolazione e distorsione della realtà, al fine di creare allarmismo, e coinvolti in un complotto deliberato per diffamare Orbán: i media controllati dal governo sono anche arrivati addirittura ad accusare gli oppositori come sostenitori del virus (Applebaum, 2020). Si è quindi intensificato lo screditamento dei media indipendenti: vi è infatti una regolare campagna diffamatoria condotta dai media del servizio pubblico contro le voci critiche, in particolare contro i media indipendenti. In quest'ottica, ad esempio, deve essere inquadrata la decisione di chiudere *Klubrádió*, l'ultima emittente radiofonica indipendente, critica del governo di Orbán. Il 9 febbraio 2021, l'Autorità dei media e delle telecomunicazioni ha infatti deciso di ritirare la sua licenza (Index of Censorship, 2021), formalmente per un ritardo nel notificare all'Autorità il report sulle quote di musica e notizie nazionali e internazionali che i media hanno obbligo di trasmettere settimanalmente: insieme ad altre emittenti, aveva pagato una multa, ma è stata l'unica ad essere silenziata. La revoca della licenza giunge dopo una lunga serie di attacchi: tra il 2010 e il 2014 l'Autorità le aveva ritirato il diritto di trasmettere fuori dalla capitale e, dopo aver perso le sue dodici frequenze provinciali, riusciva a trasmettere grazie a permessi rinnovati ogni sessanta giorni dall'organo statale. Inoltre, negli anni la radio si era vista annullare diversi contratti pubblicitari da imprenditori vicini a Orbán e dal 2010 viveva solo delle donazioni del pubblico. La redazione, e il suo direttore András Arató, hanno deciso però di continuare ad andare in onda in streaming, spostando le trasmissioni sulla piattaforma Facebook della radio (Gambaro, 2021). Questo avviene in un contesto di pesante intromissione nella libertà dei media: già a partire dal 2018, infatti, un oligarca vicino a Orbán aveva preso il controllo di *Kesma*,

¹⁰¹ Artt. 322/A, per la violazione del confinamento epidemico, e 337, per la diffusione di notizie false, codice penale.

¹⁰² Art. 10 Legge XII del 2020 sul contenimento del coronavirus.

l'organizzazione che raccoglie 500 portali ungheresi (Bianchi, 2021). Inoltre, nel marzo 2020 un oligarca vicino a Fidesz ha acquistato il 50% del Gruppo *Indamedia*, partner di *Index*, il più grande organo di informazione indipendente del Paese. A giugno, il redattore capo di *Index* è stato licenziato per aver espresso le sue preoccupazioni sull'indipendenza del gruppo editoriale; successivamente, quasi tutto lo staff si è dimesso e *Index* ha ripreso a operare con una redazione completamente nuova.

Nei primi giorni dell'emergenza, inoltre, è stato introdotto un decreto governativo che vieta forma di manifestazione ed evento pubblico¹⁰³: se, da una parte, questo decreto è in linea con la gestione della crisi da parte della stragrande maggioranza dei governi mondiali, dall'altra il potere discrezionale a tempo indeterminato in mano al primo ministro, che deriva dal nuovo *stato di emergenza medica*, potrebbe alla lunga andare a ledere il diritto a riunirsi e manifestare¹⁰⁴. Il *Coronavirus Act* ha inoltre annullato le elezioni già programmate, quelle future, anche suppletive, e i referendum durante lo stato di emergenza e fino alla fine della crisi.

Una delle prime disposizioni¹⁰⁵ regola nel dettaglio il funzionamento dei tribunali ordinari durante lo stato di emergenza e permette al governo di sospendere i procedimenti di cause civili e penali; inoltre, alcuni casi non possono essere proposti affatto durante l'emergenza, inclusi procedimenti giudiziari privati e casi di richiesta di risarcimento. In sostanza, questa nuova disposizione consente la chiusura dei tribunali – o meglio, l'apertura selettiva in base al volere di Orbán –, che non sono quindi in grado di decidere a posteriori sulla necessità e proporzionalità delle misure straordinarie adottate. L'unica istituzione statale non governativa che continua a funzionare è la Corte costituzionale, ma non può servire da controllo al governo: i casi, infatti, possono pervenire alla Corte attraverso i tribunali ordinari, ma poiché questi sono in sospensione, questa strada è bloccata. Alcuni funzionari – come il procuratore generale, il Difensore civico o il governo stesso – possono chiedere una revisione costituzionale, ma è improbabile che il governo chieda una revisione delle sue misure legali, e i funzionari statali sono stati tutti scelti da questo tra quelli fedeli al partito. Stessa cosa vale anche per la Corte costituzionale stessa, che, come spiegato nel capitolo precedente, è gremita di lealisti di Fidesz: quindi, sebbene esista ancora il meccanismo attraverso cui un quarto dei parlamentari – cioè i membri dell'opposizione, difficile da realizzarsi poiché estremamente divisa – può portare casi di revisione, in sostanza anche questa strada non è percorribile (Kovács, 2020). Inoltre, è stato eletto nuovo Presidente della *Kúria* – la Corte Suprema – András Varga, nonostante l'obiezione del Consiglio giudiziario nazionale. Il nuovo giudice capo, che è molto vicino al partito al governo, non ha una comprovata esperienza nel settore giudiziario. Prima della sua nomina, sono

¹⁰³ Decreto governativo 46/2020. (III. 16.).

¹⁰⁴ Come si evince dagli artt. VIII-VII-IX Legge Fondamentale dell'Ungheria.

¹⁰⁵ Decreto governativo 74/2020.

stati modificati due atti parlamentari per consentirne l'elezione e le leggi sono state adattate ai suoi personali parametri (HCLU, 2020).

Problematici sono anche i nuovi poteri inclusi nel *Transitional Provisions Act*: all'esercito ungherese è stato infatti consentito di operare più ampiamente nella vita quotidiana dei civili. Ai sensi della nuova legge, i militari possono ricevere il permesso di utilizzare le armi sulla popolazione civile all'interno del Paese, il cui compito principale è aiutare il governo a eliminare la situazione di emergenza. È, però, chiaro lo scopo secondario di questa disposizione. Kovács (2020) ha inoltre messo in luce come l'Ungheria sia diventata un paese profondamente militarizzato e la retorica di guerra ha attraversato la storia del regime di Orbán, sin dallo *stato di emergenza migratoria*, che ha conferito poteri illimitati all'esercito e alla polizia per reprimere eventuali disordini (Gyollai, 2018), raggiungendo il suo picco durante la crisi pandemica: il *Coronavirus Operational Group* è composto in maggior numero da comandanti dell'esercito che da operatori sanitari, gli ufficiali prendono parte alle decisioni mediche e vengono inviate squadre di controllo negli enti strategici del Paese per «garantire operazioni sicure di società chiave nel settore delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'assistenza sanitaria». Una militarizzazione che si accompagna ad una retorica di guerra utilizzata sin dal 2010: prima, il governo si è sentito propenso a «fare guerra» alla crisi finanziaria, contro i «migranti illegali» e i «terroristi» e, più recentemente, contro il «nemico invisibile e sconosciuto» (Kovács, 2020).

Un altro decreto di emergenza ha sospeso il diritto alla protezione dei dati, poiché dà accesso al Ministro per l'innovazione ai dati personali necessari per combattere la crisi pandemica¹⁰⁶: questo decreto indica quindi un ulteriore atteggiamento ostile nei confronti dei diritti fondamentali, soprattutto in una crisi in cui la protezione dei dati è essenziale, nonostante l'eventuale necessità di alcune limitazioni. Durante la crisi, il diritto al consenso al trattamento dei dati, il diritto alla rettifica e alla cancellazione e il diritto alla limitazione del trattamento, ai sensi del *Decreto sulla protezione dei dati e la libertà di informazione*¹⁰⁷ e del GDPR¹⁰⁸, sono sospesi (Drinóczi, 2020). Anche il diritto alla libertà di informazione è stato leso: il governo, infatti, non fornisce l'accesso pubblico alle informazioni rilevanti sui casi COVID-19 ed il *Coronavirus Operational Group* non risponde a domande riguardanti i dati statistici pubblici sulla portata geografica del virus. Inoltre, poiché i briefing con la task force dell'emergenza non sono tenuti di persona, i giornalisti devono inviare le domande in anticipo e il governo risponde solo a quelle preselezionate e censurate – se provengono

¹⁰⁶ Decreto governativo 46/2020.

¹⁰⁷ Legge CXII del 2011 sul diritto all'autodeterminazione informativa e sulla libertà di informazione, njt.hu/translated/doc/J2011T0112P_20190426_FIN.pdf.

¹⁰⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, Regolamento generale sulla protezione dei dati.

da testate antigovernative, in genere non ricevono risposta (Halmai & Scheppele, 2020). Allo stesso modo, anche la strategia nazionale sulla vaccinazione non è disponibile al pubblico: ciò ha portato alla sfiducia dell'opinione pubblica verso la gestione della pandemia da parte del governo, compresa la campagna di vaccinazione, con conseguenze dannose anche per la lotta contro il virus.

Inoltre, in maggio è stato approvato dall'Assemblea nazionale un disegno di legge¹⁰⁹, poco in linea con le politiche per la gestione della crisi, che pone fine al riconoscimento legale delle persone *transgender* e *intersex*. La nuova legge definisce il genere come basato sui cromosomi alla nascita, impedendo alle persone trans di modificare il loro genere sui documenti ufficiali e di scegliere un nome che si adatti al genere in cui si identificano. La disposizione ha suscitato numerose critiche, soprattutto dalla comunità LGBT+, che ha sottolineato come il disegno di legge porterà a una maggiore discriminazione nei confronti della comunità. Dal 2017, le richieste di cambiamenti legali di genere nel Paese erano state sospese e ora l'arretrato di persone in attesa della procedura legale verrà respinto, insieme a eventuali nuovi candidati; poiché, inoltre, la nuova categoria elencherà "sesso alla nascita", ci sono anche timori che possa essere utilizzata per indirizzare le persone trans che hanno già cambiato legalmente il loro sesso (Walker, 2020). Inoltre, il 6 maggio, il Parlamento ha approvato una mozione di Fidesz che esclude la ratifica della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, anche nota come *Convenzione di Istanbul*, che il governo ungherese aveva firmato nel 2014: questa convenzione mira a promuovere la protezione e la giustizia per donne e ragazze sfuggite da abusi e sostiene atteggiamenti e comportamenti sani attraverso l'educazione all'uguaglianza e alla non-discriminazione.

Per quanto riguarda la corruzione e l'abuso di potere, sono stati riscontrati molti problemi anche riguardo l'uso improprio dei fondi pubblici, tanto che hanno fatto guadagnare all'Ungheria lo stigma di *cleptocrazia* (*The Economist*, 2018). Il Paese, infatti, fonda gran parte del bilancio sui contributi che provengono dall'Unione europea: gli aiuti che il Paese riceve sotto forma di sussidi comunitari arrivano anche all'equivalente del 6% del PIL (*The Economist*, 2018). I trasferimenti dei fondi europei, in realtà, vanno ad alimentare i sistemi di clientelismo che caratterizzano il governo di Orbán, attraverso una rete di corruzione centralizzata e semi-legale che incanala risorse statali verso uomini d'affari privilegiati e fedeli al governo. Ciò ha condotto i critici ad affibbiare all'Ungheria anche l'etichetta di *cleptocrazia*. Heller (2019) chiama il sistema di redistribuzione dei finanziamenti europei "rifeudalizzazione", poiché vengono instaurati relazioni di dare, ricevere, ricambiare all'interno dell'oligarchia, che è interamente dipendente dal partito.

¹⁰⁹ Disegno di legge T/9934 del 31 marzo 2020.

Allo scoppio della crisi pandemica, l'Ungheria si è trovata completamente impreparata nella gestione della crisi e la cattiva gestione del sistema sanitario nazionale, vittima per anni di continui tagli, è diventata più evidente (Kelemen, 2020): è altamente improbabile che un settore in cui gli ospedali ed il personale medico sono gravemente sottofinanziati riesca ad affrontare in modo efficace la pandemia – ed è infatti andato in sovraccarico alla crescita del numero dei contagi.

Inoltre, sempre durante l'ultimo anno, un emendamento alla Legge fondamentale ha incrementato la corruzione e reso più facile l'uso improprio di fondi pubblici. La modifica al testo costituzionale ha infatti ristretto la nozione di “fondi pubblici” e ha nascosto la trasparenza del loro utilizzo: i fondi perdono la loro natura pubblica se passano attraverso enti non governativi. Ciò ha permesso di nascondere l'uso improprio esternalizzando i beni nazionali a fondazioni dove il livello di controllo possibile sull'uso di questi fondi è più basso (HCLU, 2020).

Durante il primo stato di emergenza – da marzo a giugno –, un decreto del governo ha definito una serie di progetti come particolarmente importanti per l'economia nazionale e ha rimosso le restrizioni amministrative per la loro attuazione, mentre un atto del Parlamento ha messo alcune proprietà statali nelle mani di oligarchi favorevoli al governo. Secondo un rapporto del Centro di ricerca sulla corruzione di Budapest, i circoli economici vicini al primo ministro Orbán hanno vinto più soldi pubblici durante l'epidemia (HCLU, 2020).

3.3 *Quo vadis, praeterea, Ungheria?*

Le politiche messe in atto dal governo di Fidesz durante lo stato di emergenza da COVID-19 hanno ricevuto una vasta risonanza, sia tra i critici che dai media internazionali e dalle istituzioni dell'Unione, che hanno ampiamente coperto la notizia del governo per decreto di Orbán. Ma come e in che misura questi drastici provvedimenti hanno influenzato lo stato e la qualità del regime democratico ungherese? Per condurre quest'analisi, è necessario recuperare le nozioni di *democrazia integrata e difettosa*, introdotte da Merkel (2007) e che sono state descritte nel Framework teorico e utilizzate anche nelle analisi dei precedenti capitoli. Per comprendere quanto le nuove politiche abbiamo influenzato, peggiorandolo, il grado di democrazia difettosa dell'Ungheria – che riportava già nel 2019 un livello di 6.80 – sarebbe necessario il nuovo rapporto di *Bertelsmann Transformation Index* (BTI); non potendone disporre – poiché un nuovo rapporto viene pubblicato ogni due anni – è però possibile prevedere, attraverso dati qualitativi, l'impatto delle politiche ungheresi in risposta alla crisi pandemica sulle categorie di difetti democratici. Riprendendo l'analisi qualitativa condotta da Bogaards, *l'impatto della legislazione di emergenza* deve essere redistribuito nei rispettivi *criteri democratici*, che corrispondono a loro volta a determinati tipi di *democrazie difettose*. In questo

modo, è possibile vedere che in tutte le categorie di difetti democratici – ad eccezione della democrazia tutelare – vi sono stati dei peggioramenti alla luce del modo in cui Orbán ha gestito la crisi pandemica. Come illustrato dalla tabella, almeno sette criteri su otto e tre tipi di difetti democratici su quattro sono interessati nell’impatto della gestione della pandemia da parte di Orbán sullo stato della democrazia.

<i>Criteri democratici</i>	<i>Difetti democratici</i>	<i>Impatto della legislazione di emergenza</i>
<i>Libere elezioni</i>	Democrazia esclusiva	Sospensione di elezioni, referendum ed elezioni suppletive
<i>Diritti di associazione</i>	//	Divieto di ogni forma di manifestazione ed evento pubblico
<i>Libertà di espressione</i>	//	Criminalizzazione di relazioni critiche sulla gestione del governo della pandemia
<i>Indipendenza del potere giudiziario</i>	Democrazia illiberale	Chiusura dei tribunali ordinari: nessun caso può raggiungere la Corte costituzionale
<i>Diritti civili</i>	//	Nessun accesso ai tribunali, intensificazione del controllo militare
<i>Separazione dei poteri</i>	Democrazia delegata	Concentrazione di tutti i poteri legislativi nelle mani dell’esecutivo
<i>Persecuzione di abuso d’ufficio</i>	//	Incremento della corruzione, nessun accesso ai tribunali
<i>Potere effettivo di governo</i>	Democrazia tutelare	-

(Source: Bogaards, 2020)

Questi dati possono essere confrontati anche con quelli del nuovo rapporto, forse troppo ottimistico, di *Freedom in the World 2021*, curato dal think tank *Freedom House*. L’Ungheria si configura come uno Stato *parzialmente libero*, con un punteggio di 69/100, minore rispetto al 70/100 del report precedente: ha infatti perso un punto percentuale solo nel campo del *funzionamento del governo*, che fa riferimento alla *democrazia tutelare*, come conseguenza dell’instaurazione del governo per decreto a tempo indeterminato.

<i>Processo elettorale (12)</i>	Democrazia esclusiva	9	9
<i>Pluralismo politico e partecipazione (16)</i>	//	11	11
<i>Diritti di associazione (12)</i>	//	10	10
<i>Libertà di espressione (16)</i>	//	10	10
<i>Autonomia personale e diritti individuali (16)</i>	Democrazia illiberale	13	13
<i>Stato di diritto (16)</i>	Democrazia delegata	10	10
<i>Funzionamento del governo (12)</i>	Democrazia tutelare	7	6

(Source: Freedom House, *Freedom in the World*, 2021)

Riguardo l'Ungheria come democrazia esclusiva, con riferimento alle libere elezioni, il *Coronavirus Act*, l'atto di autorizzazione del regime di emergenza votato il 30 marzo, ha sospeso lo svolgimento delle elezioni, anche suppletive, o referendum durante lo stato di emergenza. Per quanto riguarda, invece, i diritti di associazione, in linea con le politiche degli altri governi mondiali, è stata sospesa qualsiasi forma di manifestazione ed evento pubblico: ciò che suscita preoccupazione, però, come precedentemente notato, è che il potere discrezionale a tempo indeterminato in mano al primo ministro, che deriva dal nuovo *stato di emergenza medica*, potrebbe alla lunga andare a ledere il diritto a riunirsi e manifestare. Il difetto democratico che più ha subito un peggioramento è, però, la libertà di espressione. Se, infatti, la sospensione delle elezioni e delle manifestazioni può essere giustificata dalla crisi pandemica – al fine di evitare qualsiasi forma di assembramento sociale –, la profonda violazione della libertà di espressione ed informazione messa in atto dal governo non sembra essere motivata come una misura necessaria per la risoluzione della crisi. È stato, ad esempio, introdotto nel codice penale il crimine di diffusione di informazioni false durante lo stato di emergenza, punibile con una pena di cinque anni. Questo potrebbe considerarsi come l'attacco definitivo del governo di Orbán nei confronti degli ultimi resti di media indipendenti, critici del partito ed esponenti dell'opposizione, silenziando le opinioni contrarie alle politiche governative per la gestione della crisi pandemica. L'attacco ai media indipendenti è stato quindi intensificato e organizzato attraverso una regolare campagna diffamatoria condotta nei media del servizio pubblico contro le voci critiche, sia dei media indipendenti che degli accademici, locali ed internazionali. È quindi in atto una restrizione delle fonti di informazione, silenziando quelle che non sono servizio pubblico e intimidendone i potenziali fornitori di notizie. Ciò avviene al fine di centralizzare, e quindi limitare, la diffusione delle informazioni sulla pandemia di coronavirus: sia i dati relativi alla

diffusione e alla mortalità del virus nel Paese che la strategia nazionale non sono disponibili all'opinione pubblica.

Per quanto concerne l'Ungheria come democrazia illiberale, con riferimento all'indipendenza del potere giudiziario, una delle prime disposizioni introdotte ha portato alla chiusura dei tribunali ordinari, che non sono più in grado di decidere a posteriori sulla necessità e proporzionalità delle politiche straordinarie messe in atto. Questo rende anche improbabile che la Corte costituzionale, in ogni caso gremita di lealisti di Fidesz, ottenga nuovi casi e che quindi riesca in concreto a porsi come un valido controllo del governo. Con riferimento, invece, ai diritti civili, il *Transitional Provisions Act* ha permesso all'esercito di operare con più incisività nella vita quotidiana dei civili, in quanto è stato chiamato a condurre e collaborare nella gestione della crisi. Inoltre, ai sensi della nuova legge, sono stati ampliati ulteriormente i poteri in mano ai militari, che ora possono ricevere il permesso di utilizzare le armi sulla popolazione civile all'interno del Paese.

Riguardo l'Ungheria come democrazia delegata, con riferimento alla separazione dei poteri, nel marzo 2020, in risposta alla pandemia COVID-19, il governo ha dichiarato uno *stato di emergenza* e ha approvato il *Coronavirus Act*, conferendo ampi poteri di emergenza all'esecutivo. La normativa consente al primo ministro di governare per decreto a tempo indeterminato senza l'approvazione parlamentare e di sospendere o derogare a qualsiasi legge o adottare misure straordinarie, accentrando nelle sue mani competenze eccezionali e potenzialmente illimitate. Il governo per decreto introdotto si configura quindi come l'ultimo stadio di concentrazione ed esaltazione esecutiva, in linea con le politiche conservatrici che hanno sgretolato negli anni la separazione dei poteri ed i *checks and balances* governativi: in questo modo, l'esecutivo ha una grande flessibilità nell'emanare nuove misure attraverso decreti governativi. A giugno, lo *stato di emergenza* è stato sostituito da uno *stato di emergenza medica*, regolato dalla legge sull'assistenza sanitaria, che è stato anche modificato per estendere il potere dell'esecutivo di governare per decreto senza un controllo parlamentare significativo né una data di fine prefissata. Il nuovo *Transitional Provisions Act* ha infatti permesso al governo di introdurre nuove misure senza alcun requisito superficiale che il Parlamento possa approvarne i rispettivi decreti: in questo modo, il governo può semplicemente agire da solo, sia dichiarando l'emergenza che governando per affrontarla. Infine, il governo può anche introdurre le misure che ritiene necessarie se quelle precedentemente emanate dal Parlamento sono inadeguate per affrontare la crisi: questa disposizione conferisce quindi all'esecutivo poteri sostanzialmente legislativi per agire laddove il Parlamento non può, potendo quindi anche limitare l'esercizio di diritti fondamentali come la libertà di circolazione o riunione. Con riferimento, invece, all'abuso di potere, vi è stato un incremento nella corruzione come conseguenza ad un emendamento alla Legge fondamentale, che ha ristretto la nozione di fondo pubblico e ha nascosto la trasparenza del loro

utilizzo: i fondi perdono la loro natura pubblica se passano attraverso enti non governativi. Ciò ha permesso di nascondere l'uso improprio esternalizzando i beni nazionali a fondazioni dove il livello di controllo possibile sull'uso di questi fondi è più basso. Questo, sommato alla chiusura dei tribunali ordinari, rende la corruzione e l'abuso d'ufficio impuniti e li mette al riparo da adeguate indagini e citazioni in giudizio.

Secondo il BTI del 2020 – che comprende fino al 2019 –, con un punteggio di 6.80, l'Ungheria era ancora classificata come una *democrazia difettosa* – il cui range va da 6 a 7.99 – e non come un *autoritarismo moderato* – che va da un punteggio di 4 a 5.99. Ma questo era prima che il governo usasse la pandemia per impossessarsi di poteri di emergenza. Qual è la situazione ora? Come precedentemente riportato, per distinguere tra democrazie e autocratie, la soglia per gli indicatori è fissata a 4, tranne nel caso delle libere elezioni, dove la soglia è fissata a 6: se un Paese ottiene un punteggio inferiore a questi valori soglia anche su un singolo indicatore, è considerato autoritario. Già nell'ultimo rapporto, l'Ungheria era prossima al limite nei due indicatori di libere elezioni, dove aveva ottenuto un punteggio di 6, e separazione dei poteri, con un punteggio di 5. Alla luce delle politiche esaminate, che vanno ad intaccare profondamente soprattutto questi due criteri democratici, è utopistico pensare che i rispettivi valori non siano precipitati e siano rimasti ancora nel range della *democrazia difettosa*; anzi, è estremamente probabile che abbiano superato il valore soglia dell'*autoritarismo moderato*. Bogaards (2020), Hegedűs (2020) e Scheppele (2020) sono di questa opinione: fino alla crisi pandemica, la stabilità del regime di Orbán era perlopiù garantita dal mantenimento di un'apparenza democratica, mentre l'instaurazione di uno stato di emergenza, che gli permette di accentrare nelle sue mani poteri straordinari e potenzialmente illimitati, distrugge ogni residua illusione di democrazia.

Questo deve essere compreso anche alla luce dell'ultimo rapporto *Nations in Transit* di *Freedom House*, che copre una periodizzazione a cavallo dello scoppio del virus e che colloca l'Ungheria nella categoria dei *regimi ibridi*, abbandonando lo status di *democrazia semi-consolidata*: l'adozione di una legge di emergenza che consente all'esecutivo di governare per decreto a tempo indeterminato, riporta lo studio, ha ulteriormente esposto il carattere antidemocratico del regime di Orbán, che ha condotto l'Ungheria verso il declino democratico più rapido mai registrato in *Nations in Transit*, diventando il primo Paese a discendere da due categorie di regime ed abbandonare totalmente il gruppo delle democrazie. Il concetto di *regime ibrido* fa riferimento a quella vasta zona grigia tra democrazia ed autoritarismo e non deve essere inteso come una scelta dilemmatica tra i due tipi di regimi, ma può essere meglio descritto come posizionato lungo una retta ai cui opposti si

trovano le democrazie liberali e i regimi autoritari¹¹⁰. A causa dell'ampia forbice concettuale, che comprende innumerevoli variazioni tra i regimi ibridi, alcuni di essi sono più vicini alle democrazie mentre altri hanno più in comune con i regimi autoritari (Bozóki & Hegedűs, 2018). Nell'ampiezza del concetto, si tratta ora di comprendere in quale punto della retta si può posizionare e che tipo di regime più assomiglia alla situazione ungherese. Per quanto riguarda l'Ungheria nello specifico, la definizione di regime ibrido deve essere specificamente intesa con l'accezione di *regime di transizione*, cioè quel caratteristico tipo di regime ibrido che cambia da un tipo di regime ad un altro: in questo caso, dalla democrazia all'autoritarismo, passando per qualche forma difettosa e diminuita di entrambi.

Se consideriamo, quindi, i regimi ibridi come una zona grigia di differenti gradazioni, più o meno scure se si avvicinano ad un capo o all'altro della gamma cromatica, alla luce delle recenti politiche emergenziali è necessario capire su che lato dello spettro si posiziona. Fino a prima della pandemia da COVID-19, L'Ungheria si collocava ancora verso il lato della forbice più democratico, in quanto poteva essere categorizzata come una *democrazia difettosa* – sebbene *diffusamente*, come notava Bogaards (2018); ora, invece, è necessario spostarsi verso l'altro lato della forbice, quello autoritario: nello specifico, l'Ungheria potrebbe essere concettualizzata come un *autoritarismo elettorale* (Schedler, 2007). In sintesi, la caratteristica distintiva dell'autoritarismo elettorale è la combinazione di elezioni multipartitiche con l'assenza di democrazia¹¹¹. Il concetto di autoritarismo elettorale si basa sull'idea che molti dei nuovi regimi mondiali non sono realmente democratici nonostante le elezioni e sono di fatto nuove forme di autoritarismo dietro le facciate elettorali. In realtà, con la sospensione di tutte le elezioni e i referendum, annullate dal *Coronavirus Act*, sarebbe quasi un ossimoro categorizzarlo come un autoritarismo elettorale; tuttavia, se si ipotizza che questo divieto verrà eliminato non appena i contagi saranno in calo, l'assegnazione a questo tipo di regime tornerà ad avere una sua rilevanza.

Anche Freedom House, nell'ultimo rapporto *Nations in Transit 2021*, coglie il grande declino avvenuto in Ungheria durante l'ultimo anno: sebbene continui a considerarla un regime ibrido, categoria che gli era stata precedentemente assegnata nel report precedente dopo aver attraversato due confini categorici, ha però perso 4 punti dall'ultimo report – da 49/100 del 2020 a 45/100 del 2021. La categoria che più ha influito sul peggioramento del punteggio è stata la situazione della governance democratica nazionale, a causa dell'espansione incontrollata dei poteri esecutivi di Orbán in risposta al COVID-19, della mancanza di comunicazioni trasparenti sulla crisi da parte del governo, della sua attenzione sull'attuazione di cambiamenti di vasta portata non correlati alla pandemia, e la

¹¹⁰ Per una trattazione più approfondita dei regimi ibridi si rimanda alla voce corrispondente all'interno del Framework teorico.

¹¹¹ Per una trattazione adeguata del concetto, si rimanda alla voce corrispondente sempre nel Framework teorico.

sua politica di diffamazione dei gruppi emarginati (Freedom House, 2021). Alcuni critici potrebbero considerarla una categorizzazione troppo ottimistica, ma è innegabile che il trend in discesa, colto anche dal *think tank*, accelera sempre di più.

Conclusione

Alla luce della nuova emergenza pandemica e delle politiche messe in atto dal governo di Fidesz, è ormai giunta a completamento la trasformazione della democrazia ungherese in un regime parzialmente autoritario. Per molti anni, a partire dal ritorno al governo di Orbán, l'Ungheria è stata categorizzata come una democrazia difettosa. Il ricorso del governo al governo di emergenza in seguito alla pandemia ha ora spinto il regime oltre la violazione della democrazia, cadendo nella regione degli autoritarismi. Poco alla volta, a partire dalla vittoria delle elezioni del 2010, ma con un'accelerata grazie alla pandemia dell'ultimo anno, che ha necessitato un accentramento improvviso dei poteri in mano al primo ministro, si è verificato ciò che Ágnes Helles (2019) aveva già previsto due anni fa: il passaggio dell'Ungheria «attraverso un secondo cambiamento di sistema, non solo *de facto* ma anche *de iure*».

I criteri democratici, evidenziati nell'ultimo paragrafo, sono infatti peggiorati tanto che non permettono più di considerare l'Ungheria una democrazia – opinione condivisa anche dalla generalità dei politologi esperti del regime di Orbán (Bogaards, 2020; Hegedűs, 2020; Scheppele, 2020). Le politiche messe in atto dal governo Fidesz hanno intaccato i difetti democratici – soprattutto nei riguardi della *democrazia esclusiva*, con la sospensione di elezioni, referendum ed elezioni suppletive, il divieto di ogni forma di manifestazione ed evento pubblico e la criminalizzazione di relazioni critiche sulla gestione della pandemia da parte del governo; della *democrazia illiberale*, con la chiusura dei tribunali ordinari, che non permette a nessun caso di raggiungere la Corte costituzionale, e l'intensificazione del controllo militare; e, in particolare, della *democrazia delegata*, con la concentrazione di tutti i poteri legislativi nelle mani dell'esecutivo – hanno condotto l'Ungheria verso un livello così infimo che non può più essere associabile ad una democrazia, ma che potrebbe appartenere ormai ad una forma diminuita di regime autoritario: un trend notato anche dal report *Nations in Transit 2020* di Freedom House, che la categorizzava già come regime ibrido, togliendola dal gruppo delle democrazie, riconfermato nel *Nations in Transit 2021*, in cui perde 4 punti dal report precedente, in un trend sempre più in rapido declino.

Questo deterioramento democratico non ha precedenti nell'Unione europea, che ha una tradizione orgogliosa di promozione della democrazia all'estero, ma finora ha dimostrato una minore

capacità di democratizzazione tra i suoi membri. Un aspetto questo del rapporto con l'UE, che verrà meglio analizzato nella Conclusione.

Capitolo 4 – Polonia: ulteriori regressioni ai tempi della pandemia

Introduzione

La Polonia è stata tra i primi paesi dell'UE ad adottare misure che limitano la libertà. Secondo la Costituzione polacca, in situazioni di particolare pericolo possono essere introdotte misure straordinarie a limitazione delle libertà fondamentali, ma solo se le misure costituzionali ordinarie sono inadeguate per far fronte all'emergenza. Queste, dichiarate dal Presidente della Repubblica, a seconda della natura della minaccia possono essere la *legge marziale* – aggressione armata e obbligo di difesa collettiva derivante da un accordo internazionale –, lo *stato di emergenza* – qualsiasi minaccia all'ordine costituzionale dello Stato, alla sicurezza dei cittadini o all'ordine pubblico, di una durata di 90 giorni e prorogabile con il consenso del Sejm solo per altri 60 – o lo *stato di calamità naturale* – catastrofe naturale o incidente tecnologico, di una durata di 30 giorni e prorogabile con il consenso del Sejm: in tutti e tre i regimi, la Costituzione polacca presuppone che gli organi statali opereranno in maniera ordinaria e che le azioni di emergenza siano proporzionate al grado di minaccia e siano intese a ripristinare il più rapidamente possibile le condizioni che consentano il normale funzionamento dello Stato.

Tuttavia, allo scoppio della pandemia da COVID-19, quest'ultimo regime non è stato attivato, ma, al suo posto, è stato introdotto lo *stato di epidemia* con il regolamento del 20 marzo 2020 da parte del ministro della Sanità, aggirando così la Costituzione: il governo polacco ha quindi usato questo nuovo regime come base giuridica per limitare i diritti umani e le libertà ed accentrare nelle mani del governo nuovi strumenti e competenze. Ciò solleva una discussione sulla legalità delle misure adottate e sul fatto che lo stato di epidemia non ha una durata prestabilita e può essere prolungato dal governo: infatti, legge polacca ha istituito uno *stato di epidemia* di 180 giorni, nonostante le norme costituzionali sullo *stato di emergenza* consentano solo 90 giorni. Il 13 luglio, il ministro della Salute ha informato che lo *stato di epidemia* sarà mantenuto fino a quando non saranno più dichiarati nuovi casi COVID-19 per diversi giorni consecutivi. Ciò che distingue lo *stato di epidemia* e lo *stato di calamità naturale* è la quantità e la gravità dell'infezione. Inoltre, durante lo *stato di calamità naturale*, il danneggiamento derivante dalla limitazione delle libertà e dei diritti delle persone e dei cittadini deve essere risarcita, mentre lo *stato di epidemia* offre un risarcimento per qualsiasi danno derivante da un atto di un organo di autorità pubblica contrario alla legge, ma non menziona i diritti umani¹¹².

¹¹² Art. 77 comma 1 Costituzione della Repubblica di Polonia.

La logica della legislazione parlamentare, introdotta per fare fronte alla crisi pandemica, è varia. Alcuni dei cambiamenti nel sistema giuridico sono temporali e scadranno tra 180 o 365 giorni dall'entrata in vigore della legge¹¹³: poiché sono collegati al sostegno finanziario e sociale fornito dallo Stato a causa dell'epidemia da COVID-19, il periodo di tempo sembra essere adeguato. Altri cambiamenti che il legislativo polacco ha introdotto sono invece permanenti, come quelli presenti nel *COVID-19 Act* e nell'*Act of infectious diseases*, modificato e adattato alla realtà dell'attuale pandemia dalla Legge del 2 marzo 2020. Esistono anche altre norme non legate di per sé al virus che prevedono competenze costituzionalmente vaghe degli organi statali. Ad esempio, il primo ministro è stato autorizzato a rimuovere i membri del Consiglio di dialogo sociale delegati dall'Organizzazione dei lavoratori o dei datori di lavoro¹¹⁴. Pertanto, queste nuove disposizioni non scadranno con la fine della pandemia da COVID-19, ma saranno pronte per essere attivate in futuro, quando uno qualsiasi dei regimi di crisi costituzionalmente previsti saranno introdotti.

Questo capitolo verrà strutturato come segue: nella sezione 4.1 – con riferimento al tentativo e le problematiche di tenere l'elezione presidenziale durante una pandemia –, 4.2 – in cui si ragiona sull'abuso di potere e delle violazioni dei diritti civili e politici – e 4.3 – dedicato alle limitazioni del potere legislativo e giudiziario avvenute durante e in conseguenza della crisi – verranno elencate le politiche messe in atto durante la crisi pandemica grazie ai poteri di emergenza, che hanno inciso sul deterioramento della polacca; nella sezione 4.4, corrispondente all'ultimo paragrafo, si andrà ad analizzare come le politiche precedentemente esaminate hanno influenzato la qualità del sistema democratico e se, di conseguenza, è ancora il caso di considerare la Polonia una democrazia. La sezione fa riferimento, a fini analitici, ai seguenti indici: *Freedom in the World* di Freedom House e il *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) per comprendere il grado di qualità democratica alla luce delle politiche adottate; il *Nations in Transit* di Freedom House verrà utilizzato per completezza al fine di comprendere in che categoria di regime il *think tank* ha posizionato la Polonia alla luce degli sviluppi dell'ultimo anno.

4.1 Elezioni in pandemia

L'*Act of infectious diseases*, così come emendato il 2 marzo, contiene disposizioni che rafforzano il potere dell'esecutivo indebolendo i *checks ad balances* e il controllo parlamentare e giudiziario. Inoltre, limitano il diritto di assemblea, che non potrebbe essere limitato neppure durante lo *stato di calamità naturale* oltre la necessità e proporzionalità. Applicando, però, dal 20 marzo, lo

¹¹³ Art. 36 del COVID-19 Act del 2 marzo 2020.

¹¹⁴ Emendamento del 31 marzo 2020 al COVID-19 Act.

stato di epidemia, il Ministero della salute e il governo hanno vietato qualsiasi tipo e forma di assemblea: tuttavia, durante una pandemia, la limitazione del diritto di riunione potrebbe essere considerata necessaria.

La limitazione a tale diritto, però, era preoccupante a causa della campagna elettorale per le elezioni presidenziali, previste per il 10 maggio: le restrizioni, infatti, avrebbero reso la campagna puramente illusoria, violando di conseguenza i diritti elettorali. Il rinvio delle elezioni sarebbe stata, quindi, la scelta più opportuna, al fine di salvaguardare i diritti democratici degli elettori. Tuttavia, dopo che l'opposizione ha respinto la proposta del PiS di prolungare il mandato del Presidente in carica di due anni, la maggioranza al potere sembrava essere determinata ad organizzare le elezioni per un guadagno politico: l'epidemia poteva infatti porsi a favore di Duda, che può ancora muoversi nella sua veste di Presidente, mentre l'opposizione è maggiormente limitata. Infatti, oltre alle limitazioni sulla campagna politica, il candidato in carica avrebbe avuto una copertura regolare e ampiamente positiva sulla televisione nazionale polacca, strettamente controllata dal governo. Secondo il rapporto della Missione speciale di valutazione elettorale dell'ODIHR, l'emittente pubblica «non è riuscita a garantire una copertura equilibrata e imparziale, ed è piuttosto servita da strumento di campagna per il Presidente in carica»: i media pubblici hanno più volte, infatti, cercato di screditare l'avversario Trzaskowski, che nel giugno ha citato in giudizio l'emittente televisiva TVP per quelle che ha definito affermazioni false e diffamatorie. Inoltre, Kaczyński ha annunciato che una gestione di crisi di successo non può essere svolta senza la vittoria delle elezioni (Jasnorzewski et al., 2020). Pertanto, in primo luogo, un emendamento del *COVID-19 Act*, approvato dal Sejm con una maggioranza ristretta e senza alcuna discussione, ha introdotto il voto per posta per coloro che sono in quarantena e oltre i 60 anni¹¹⁵, violando la restrizione costituzionale sulla modifica delle regole elettorali meno di sei mesi prima delle elezioni. Ad aprile il governo ha redatto i piani per tenere il voto come previsto a maggio, ma interamente con schede per posta, trasferendo l'amministrazione delle elezioni all'Ufficio postale invece che alla Commissione elettorale nazionale (PKW) costituzionalmente legittima: votare per posta senza l'approvazione di un'adeguata legislazione non renderebbe l'elezione né completamente libera né equa. La preoccupazione maggiore era inoltre la segretezza del voto.

Infine, tre giorni prima delle elezioni, il voto è stato rinviato senza un adeguato fondamento giuridico. Le elezioni presidenziali rinviate si sono svolte il 28 giugno (*Aljazeera*, 2020) ed il ballottaggio il 12 luglio (Wanat, 2020), che ha visto la riconferma di Duda con il 51,08% dei voti (Henley, 2020). Dopo le elezioni, a settembre, un tribunale amministrativo ha stabilito che il primo

¹¹⁵ Emendamento del 31 marzo 2020 al COVID-19 Act.

ministro aveva violato la Costituzione e il codice elettorale nel tentativo di aggirare la Commissione elettorale e amministrare il voto per corrispondenza (*Freedom House*, 2021).

4.2 Abuso di diritti civili e politici

La risposta legale polacca alla pandemia è guidata da una legislazione massiccia e caotica. L'introduzione dello stato di epidemia, utilizzato come base giuridica per mettere in atto politiche convenienti al partito, ma di per sé poco concernenti con la risoluzione della pandemia, ha permesso al governo di limitare i diritti umani e le libertà ed accentrare nelle mani del governo nuovi strumenti e competenze. La legge ha rafforzato il potere dell'esecutivo indebolendo i *checks and balances*, il controllo parlamentare e i tribunali. Approfittando, quindi, della crisi pandemica, grazie all'accentramento di poteri fornito dallo stato di epidemia, che gli permette di introdurre la legislazione governativa relativa alle restrizioni senza consultazioni pubbliche, il PiS ha adottato politiche da lui gradite, riparandosi da contestazioni, limitate anche dal contenimento delle manifestazioni. Nei seguenti paragrafi saranno elencate quelle più eclatanti.

L'Assemblea nazionale ha avviato la discussione di due proposte legislative riguardo ulteriori limiti all'accesso legale all'aborto e la criminalizzazione dell'educazione sessuale, con una pena detentiva fino a tre anni per gli insegnanti. La legge polacca precedente consentiva l'aborto fino alla dodicesima settimana di gravidanza se la salute o la vita di una donna è in pericolo, se la gravidanza è il risultato di stupro o incesto e nel caso la vita della madre fosse in pericolo (Carboni, 2020). Il nuovo provvedimento, approvato da una sentenza della Corte costituzionale ad ottobre 2020 poiché in accordo con la carta che prevede la «tutela della vita in ogni caso¹¹⁶», cancellerebbe anche quest'ultima possibilità: le donne sarebbero costrette a portare comunque avanti una gravidanza, anche in caso di presenza di malformazioni o malattie genetiche del feto (Re, 2020). Ne deriva una situazione in cui la stragrande maggioranza degli aborti, circa il 96%, è diventata illegale in Polonia¹¹⁷: questa disposizione ha quindi costretto le donne con motivi legali per interrompere la gravidanza a dare alla luce bambini con disabilità grave o fatale, violando gli standard dei diritti umani, come l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta la tortura, i trattamenti inumani o degradanti. Nel 2016, un disegno di legge con analoghe limitazioni, che avrebbe imposto cinque anni di reclusione per aborti illegali, è stato respinto dopo aver innescato proteste di massa (*Freedom House*, 2018). Questa volta, invece, con il governo che ha sfruttato le

¹¹⁶ Art. 95, Costituzione della Repubblica di Polonia del 17 marzo 1921.

¹¹⁷ Secondo *Rzeczpospolita*, nel 2019 su 1.116 casi di aborto legale, 1.074 sono stati eseguiti a causa della probabilità di danno fetale grave e irreversibile o malattia incurabile. "Raport: 1116 legalnych aborcji w 2019 roku." *Rzeczpospolita*, August 19, 2020, rp.pl/Spoleczenstwo/200819353-Raport-1116-legalnych-aborcji-w-2019-roku.html. Accessed March 18, 2021.

gravi limitazioni alle proteste dovute all'emergenza sanitaria – che ha introdotto il divieto assoluto di assemblee due giorni dopo l'inizio delle manifestazioni – la società civile è diventata più innovativa. Le proteste si sono spostate online, sui balconi e alle finestre, mentre le manifestazioni si sono svolte, in importanti città come Varsavia, formando lunghi serpenti umani attorno alle istituzioni chiave, nel rispetto delle normative sanitarie di distanziamento sociale. I partecipanti alle proteste sono stati vittime di casi di violenza da parte della polizia, che ha usato manganelli telescopici e gas lacrimogeni anche contro i deputati che presentavano la loro tessera parlamentare (*Dziennik Gazeta Prawna*, 2020). Il processo democratico, però, anche grazie allo scoppio della crisi pandemica, è stato alterato: l'entrata in vigore della legge stava avvenendo senza che la notizia fosse coperta dai media, occupati con il coronavirus (Harris, 2020). Le proteste sono riuscite a sospendere l'entrata in vigore della legge, che però è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale nel gennaio 2021.

In linea con la propaganda contro l'“ideologia di genere” promossa dal governo, che ha sostenuto attacchi contro i diritti delle donne, la Polonia ha avviato la procedura formale di recesso dalla *Convenzione di Istanbul* (Margolis, 2020), ratificata nel 2015. Parallelamente, in nome di valori tradizionali, nazionali e cattolici sostenuti dal PiS, il governo e il Presidente della Repubblica Duda hanno supportato una battaglia contro la comunità LGBT+ che, come dichiarato dal leader Kaczyński, andrebbe a minare i fondamenti della civiltà polacca: nel 2020, circa 100 cittadine e regioni si sono dichiarate “LGBTI free zone”, approvando risoluzioni, che non hanno un valore coercitivo, apertamente in contrasto con la comunità e di ferma opposizione contro le attività pubbliche dirette a promuovere la loro ideologia (Torrise, Sept. 2020). La propaganda omofoba del partito è stata avvalorata anche dalla campagna “Stop Pedofilia”, che mira a criminalizzare l'educazione sessuale per giovani ed adolescenti ed equipara l'omosessualità alla pedofilia. Le conseguenti proteste sorte il 7 agosto a Varsavia sono state represses con arresti e violenze da parte della polizia, con un livello di aggressività senza precedenti nei confronti di una manifestazione LGBT+ in un Paese all'interno dell'UE (Torrise, Aug. 2020). Questi attacchi contro la comunità rappresentano il culmine di una campagna di oltre due anni, alla quale hanno partecipato sia i media pubblici che le autorità statali.

La società civile sospetta che l'emittente pubblica, nota per essere uno strumento di propaganda del partito, non abbia riferito in modo imparziale e critico sulla gestione della pandemia da parte del governo (Pacula, 2020). Il 10 giugno, due attivisti sono stati incriminati e rischiano fino a 10 anni di carcere per aver affisso manifesti a Varsavia che accusano il governo di manipolare le statistiche del COVID-19 (*Amnesty International*, 2020). Inoltre, riguardo l'accesso alle informazioni, nel marzo 2020 una modifica della legge ha sospeso per tre mesi la possibilità per i cittadini di contestare l'inerzia delle autorità in merito alle richieste di informazioni pubbliche. Tale

emendamento dovrebbe essere valutato negativamente come violazione del diritto di accesso alle informazioni pubbliche e del tutto ingiustificato.

Per quanto concerne la libertà dei media e il pluralismo delle informazioni, è necessario segnalare l'acquisizione da parte di *PKN Orlen*, compagnia petrolifera controllata dallo Stato, di *Polska Press*, uno dei più grandi gruppi editoriali polacchi, che controlla sia una grande rete di testate di stampa, tra cui 20 quotidiani e 150 settimanali locali, che numerosi servizi online popolari, il più grande dei quali è una piattaforma di notizie *Naszemiasto.pl*, che conta 17,5 milioni di utenti reali al mese. La preoccupazione maggiore è infatti la probabile trasformazione di questa acquisizione nella politicizzazione dei titoli della stampa locale, ponendo così fine ai media indipendenti a livello regionale (HFHR, 2020). La crisi sanitaria è inoltre stata la scusa con cui il governo PiS ha imposto nuove tasse sulla raccolta pubblicitaria dei media, nel tentativo di indebolirli ulteriormente: una mossa che si accompagna all'acquisizione pubblica di radio e giornali detenuti da aziende straniere (Bianchi, 2021)

Nell'agosto 2020, infine, il ministro della giustizia e dell'ambiente hanno presentato un progetto di legge sulla trasparenza del finanziamento delle ONG¹¹⁸ secondo cui ogni ONG che riceve più del 30% del proprio budget annuale da finanziamenti esteri dovrà registrarsi in una raccolta ufficiale delle ONG finanziate dall'estero. Inoltre, una tale organizzazione dovrebbe informare sui finanziamenti esteri in tutti i suoi materiali preparati e pubblicati – compresi i materiali stampati e quelli sul sito web dell'organizzazione, indipendentemente dalla loro forma. Alla luce della proposta, se una ONG non si registrasse, potrebbe essere soggetta a sanzioni finanziarie che vanno da 3 a 50 mila PLN, cioè da 7,5 a 12,5 mila euro. Il progetto di legge è stato fortemente criticato dalle organizzazioni della società civile, che sostengono che l'adozione di questa legge limiterebbe in modo significativo il loro campo di lavoro (HFHR, 2020).

Inoltre, nel 2020 è scaduto il mandato del Difensore civico, il professor Adam Bodnar. Secondo la Costituzione, i candidati alla carica di Difensore civico sono presentati dal gruppo di parlamentari. In luglio e agosto, le organizzazioni della società civile si sono mobilitate per presentare ai parlamentari il proprio candidato, Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, sostenuta da oltre 1200 organizzazioni. La sua candidatura è stata presentata da due gruppi politici, ma non è stata nominata per la carica dalla maggioranza di governo, poiché la Camera bassa del Parlamento ha negato per tre volte di sostenere la sua candidatura.

¹¹⁸ *Ministero della Giustizia*, “Nowe prawo wzmacni przejrzystość finansowania organizacji pozarządowych.” gov.pl/web/srodowisko/nowe-prawo-wzmacni--przejrzystosc-finansowania-organizacji-pozarządowych. Accessed March 19, 2021.

4.3 Limitazioni del potere legislativo e giudiziario

Durante la crisi pandemica, l'assenza di consultazioni pubbliche sulla legislazione governativa relativa alle restrizioni è stata una questione ricorrente: le restrizioni sono state introdotte senza un'adeguata consultazione con le parti interessate – le ONG o altri attori – oppure venivano solitamente annunciate dal primo ministro o dal Ministro della salute uno o due giorni prima della sua entrata in vigore, senza la pubblicazione della bozza di regolamento. Questo ha permesso, attraverso gli atti di contrasto all'epidemia di COVID-19, di utilizzarli come metodo per introdurre misure nemmeno indirettamente legate alla lotta alla pandemia (HFHR, 2020). Come negli anni precedenti, il governo ha anche continuato la sua pratica di aggirare le consultazioni pubbliche presentando progetti di atti governativi da parte dei suoi parlamentari. In una situazione del genere, il Parlamento non è obbligato a condurre consultazioni pubbliche, adottando gli statuti in fretta: ad esempio, l'intero processo legislativo riguardante la legge sulle elezioni presidenziali ha richiesto solo 2 ore e 43 minuti, privando i parlamentari e le parti interessate della possibilità di commentare o modificare la bozza proposta (HFHR, 2020).

Inoltre, i progetti di legge e gli statuti emanati dal governo variano nelle tempistiche: alcuni, come quelli collegati al sostegno finanziario e sociale fornito dallo Stato, sono temporali e scadranno 180 o 365 giorni dopo l'entrata in vigore della legge; altre modifiche, come quelle introdotte dal *COVID-19 Act* e dall'*Act of infectious diseases*, che non sono di per sé collegate all'emergenza, sono permanenti. Pertanto, le misure da COVID-19 sembrano maggiormente una legislazione omnibus e non termineranno con la pandemia, ma si tradurranno in cambiamenti permanenti nel corpo legislativo.

Infine, il primo ministro ha chiesto alla Corte costituzionale di valutare la costituzionalità dell'art. 417 del codice civile, che consente ai singoli di chiedere il risarcimento dei danni verificatisi in virtù dell'adozione di una legge, come ad esempio i regolamenti governativi che introducono restrizioni da COVID-19. Se la futura sentenza del CT stabilirà che questa disposizione viola la Costituzione, impedirà ai tribunali comuni di valutare la costituzionalità dei regolamenti adottati dal governo e ordinare un risarcimento a tutte le persone che sono state vittime delle restrizioni per il COVID-19 (HFHR, 2020). Inoltre, l'opposizione e gli esperti temono che ciò possa limitare i diritti costituzionali come la presunzione di innocenza e il diritto alla difesa¹¹⁹.

Per quanto riguarda il potere giudiziario, è stata lesa l'indipendenza della procura, poiché in molti casi le decisioni prese dai pubblici ministeri sono state ribaltate dai procuratori incaricati alla

¹¹⁹ Act. 866, Progetto di legge dei deputati per emendare il codice di procedura per i reati minori. *Sejm*, August 1, 2020. sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=866. Accessed March 1, 2021.

supervisione: un esempio è l'indagine avviata dal procuratore Ewa Wrzosek sul voto per corrispondenza per le elezioni del Presidente della Polonia, organizzato nell'ambito del regime pandemico, che è stata ribaltata dai suoi supervisori ed il procedimento interrotto (NCJ).

Anche la pandemia da COVID-19 ha causato diverse problematiche legate al funzionamento del sistema giudiziario. In primo luogo, ci sono state numerose udienze e sessioni giudiziarie annullate, che si tradurranno in un'estensione della durata del procedimento nel futuro. In alcuni tribunali, durante la quarantena, tutte le udienze programmate sono state annullate, mentre in altri il numero delle udienze è stato inferiore della metà rispetto al 2019. In secondo luogo, la possibilità per terze persone di partecipare a procedimenti giudiziari come udienza è stata limitata: come ha rivelato lo studio di HFHR, quasi tutti i 369 tribunali polacchi hanno adottato alcuni regolamenti in tal senso e in 24 di essi la partecipazione del pubblico è stata completamente esclusa. Inoltre, con attenzione verso i tribunali amministrativi, è stata osservata una tendenza preoccupante di indirizzare i casi a sessioni tenute a porte chiuse: questi hanno sostenuto di non avere possibilità tecniche per condurre un'udienza tramite mezzi di comunicazione a distanza. Infine, sono visibili difficoltà nell'accesso ai fascicoli dei casi durante la pandemia, come il tempo limitato per la loro consultazione.

4.4 *Quo vadis, praeterea, Polonia?*

Anche la gestione della crisi pandemica da parte del governo polacco, come avvenuto per il caso ungherese, ha suscitato grande attenzione da parte dei media internazionali e delle istituzioni comunitarie. Anche per quanto riguarda la Polonia, però, è necessario analizzare come e in che misura questi drastici provvedimenti hanno influenzato lo stato e la qualità del regime democratico del Paese, recuperando di nuovo le nozioni di *democrazia integrata* e *difettosa*. Sarebbe opportuno, anche in questo caso, avere i dati del nuovo rapporto di BTI; tuttavia, è di nuovo necessario tentare una previsione, attraverso dati qualitativi, dell'impatto delle politiche polacche in risposta alla crisi pandemica sulle categorie di difetti democratici. Prendendo a modello l'analisi qualitativa condotta da Bogaards sulla situazione ungherese, *l'impatto della legislazione di emergenza* deve essere redistribuito nei rispettivi *criteri democratici*, che corrispondono a loro volta a determinati tipi di *democrazie difettose*. In questo modo, è possibile vedere che in tutte le categorie di difetti democratici – ad eccezione della democrazia tutelare – vi sono stati dei peggioramenti alla luce del modo in cui il PiS ha gestito la crisi pandemica. Come illustrato dalla tabella, almeno sette criteri su otto e tre tipi di difetti democratici su quattro sono interessati nell'impatto della gestione della pandemia da parte del partito sullo stato della democrazia.

<i>Criteria democratici</i>	<i>Difetti democratici</i>	<i>Impatto della legislazione di emergenza</i>
<i>Libere elezioni</i>	Democrazia esclusiva	Illegale organizzazione del voto per corrispondenza
<i>Diritti di associazione</i>	//	Divieto di manifestazioni ed assemblee
<i>Libertà di espressione</i>	//	Numerosi casi penali contro critici ed attivisti
<i>Indipendenza del potere giudiziario</i>	Democrazia illiberale	Lesione all'indipendenza della procura, numerose udienze e sessioni giudiziarie annullate
<i>Diritti civili</i>	//	Repressione delle organizzazioni della società civile
<i>Separazione dei poteri</i>	Democrazia delegata	Processo sbrigativo e senza adeguate consultazioni di preparazione ed emanazione delle leggi
<i>Persecuzione di abuso d'ufficio</i>	//	Episodi di clientelismo e corruzione, numerose udienze e sessioni giudiziarie annullate
<i>Potere effettivo di governo</i>	Democrazia tutelare	-

(Source: personali rielaborazioni di dati)

Anche in questo caso, è bene confrontare questi dati con quelli del nuovo rapporto di *Freedom in the World 2021*, curato dal *think tank Freedom House*. La Polonia si configura come uno Stato libero, con un punteggio di 82/100, minore rispetto all'84/100 del report precedente: ha infatti perso un punto percentuale nel campo del *processo elettorale*, che fa riferimento alla *democrazia esclusiva*, in riferimento alle elezioni presidenziali previste per maggio, ed uno nel campo della *libertà di espressione*, che si riferisce sempre alla *democrazia esclusiva*, perché il governo ha perseguito un numero crescente di casi penali di attivisti e critici del governo.

<i>Processo elettorale (12)</i>	Democrazia esclusiva	11	10
<i>Pluralismo politico e partecipazione (16)</i>	//	16	16
<i>Diritti di associazione (12)</i>	//	10	10
<i>Libertà di espressione (16)</i>	//	14	13
<i>Autonomia personale e diritti individuali (16)</i>	Democrazia illiberale	14	14
<i>Stato di diritto (16)</i>	Democrazia delegata	11	11
<i>Funzionamento del governo (12)</i>	Democrazia tutelare	8	8

(Source: Freedom House, *Freedom in the World*, 2021)

Riguardo la Polonia come democrazia esclusiva, con riferimento alle libere elezioni, durante lo *stato di epidemia* si sono ugualmente svolte le elezioni per il nuovo Presidente della Repubblica che hanno visto, dopo il primo turno ed il ballottaggio, la riconferma del Presidente in carica Andrzej Duda. L'elezione era originariamente prevista per maggio 2020. In mezzo al conflitto politico sull'opportunità di votare durante la pandemia COVID-19, il governo ad aprile ha redatto i piani per tenere il voto come previsto a maggio, ma con schede per posta, trasferendo l'amministrazione delle elezioni all'Ufficio postale invece che alla Commissione elettorale nazionale (PKW) costituzionalmente legittima: votare per posta senza l'approvazione di un'adeguata legislazione non renderebbe l'elezione né completamente libera né equa. Tuttavia, il governo ha fatto marcia indietro su questi piani e il leader del PiS Kaczyński ha annullato le elezioni, anche se non aveva l'autorità costituzionale per farlo. Formalmente, le elezioni di maggio sono state abbandonate, non rinviate, e una nuova elezione è stata indetta a giugno, con ballottaggio a luglio. Per quanto riguarda il pluralismo politico, l'elezione è stata anche offuscata da ostilità nei confronti del candidato dell'opposizione, con conseguente copertura parziale della sua campagna da parte dell'emittente pubblica, trasformata dal PiS in una portavoce del governo, che ha invece garantito una copertura regolare e ampiamente positiva dell'*incumbent*. Inoltre, le limitazioni al diritto di assemblea, che hanno minato la campagna elettorale avversaria, hanno dato un iniquo vantaggio a Duda, che poteva ancora muoversi nella sua veste di Presidente, utilizzando le risorse statali. Oltre all'imparziale posizione e copertura mediatica dei candidati alla presidenza, anche la recente acquisizione del maggiore gruppo editoriale polacco *Polska Press* e dei suoi media da parte della principale azienda statale solleva diversi interrogativi dal punto di vista del possibile impatto sulla libertà dei media e sul pluralismo in Polonia. Riguardo ai diritti di associazione, sebbene vi siano limitazioni alle

manifestazioni, la popolazione polacca ha escogitato nuove forme di protesta, soprattutto da parte della comunità LGBT+ e degli attivisti femministi. Infine, per quanto riguarda la libertà di espressione, vi è stato un aumento dei casi penali contro critici ed attivisti, soprattutto in relazione alla crisi pandemica: ad esempio, due attivisti sono stati incriminati e rischiano fino a 10 anni di carcere per aver affisso manifesti a Varsavia che accusano il governo di manipolare le statistiche del COVID-19.

Per quanto concerne la Polonia come democrazia illiberale, con riguardo all'indipendenza del potere giudiziario, questi continua ad essere attaccato sin dal mandato del 2015 del PiS, tanto che il punteggio per l'indipendenza della magistratura è solamente di 1 su 4: nella sostanza il giudiziario è ormai totalmente subalterno all'esecutivo. Alcuni dei recenti sviluppi riguardanti il potere giudiziario, come conseguenza delle restrizioni dovute alla crisi pandemica, sono le numerose udienze e sessioni giudiziarie annullate, che si tradurranno in un'estensione della durata del procedimento nel futuro; inoltre, la possibilità per terze persone di partecipare a procedimenti giudiziari come udienza è stata limitata e molte sessioni si sono svolte a porte chiuse. Si sono viste, inoltre, lesioni dei diritti civili nei confronti della comunità LGBT+, a causa dell'instaurazione delle cosiddette "LGBTI free zone", e delle donne, che protestano contro la nuova legge sull'aborto, la più restrittiva d'Europa. Anche altre organizzazioni della società civile sono state colpite: ad esempio, le ONG sono state oggetto di un nuovo progetto di legge sulla trasparenza del finanziamento, secondo cui ogni organizzazione che riceve più del 30% del proprio budget annuale da finanziamenti esteri dovrà registrarsi in una raccolta ufficiale delle ONG finanziate dall'estero.

Riguardo la Polonia come democrazia delegata, con riferimento alla separazione dei poteri, è stata frequente, soprattutto a causa della crisi pandemica, l'assenza di consultazioni pubbliche sulla legislazione governativa relativa alle restrizioni, poiché è stata introdotta senza un'adeguata consultazione con le parti interessate; inoltre, gli atti di contrasto all'epidemia di COVID-19 sono stati talvolta utilizzati come metodo per introdurre misure rese possibili, ma nemmeno indirettamente legate alla lotta alla pandemia. Lo strumento utilizzato è stata la presentazione dei progetti di atti governativi da parte dei parlamentari del partito, che, in questa situazione, non obbliga il Parlamento a condurre consultazioni pubbliche. Riguardo, invece, la persecuzione di abuso d'ufficio, sono costanti, durante tutti i mandati del PiS, episodi di clientelismo: a settembre 2020, è stato criticato per nomine a società di proprietà statale, tra cui lo zio del Presidente e la moglie di un ministro. Nel maggio 2020, il ministro della salute polacco Łukasz Szumowski è stato accusato di clientelismo nella sua acquisizione di attrezzature mediche per combattere il COVID-19: il ministero ha acquistato respiratori troppo cari che non sono mai arrivati, così come maschere per il viso difettose per i lavoratori del governo da un amico di famiglia di Szumowski. Il ministero ha notificato ai pubblici

ministeri le maschere difettose e la potenziale frode commessa dal fornitore, settimane dopo la ricezione delle maschere e solo dopo che i media hanno scoperto la storia. Szumowski si è dimesso in agosto dalla sua carica di gabinetto, sebbene abbia negato qualsiasi illecito. Un emendamento alla legge per contrastare la pandemia da COVID-19 ha però stabilito che chiunque violi i doveri o i regolamenti ufficiali durante l'acquisto di beni o servizi necessari per combattere il virus non commette il reato di eccedenza di poteri da parte di un pubblico ufficiale, a condizione che agisca nel pubblico interesse commettendo queste violazioni. Inoltre, l'annullamento o la sospensione di numerose udienze e sessioni giudiziarie rendono la corruzione e l'abuso d'ufficio impuniti e li mette al riparo da adeguate indagini e citazioni in giudizio.

Secondo il BTI del 2020 – che comprende fino al 2019 –, con un punteggio di 7.75, la Polonia era ancora classificata come una *democrazia difettosa* – il cui range va da 6 a 7.99 – e non come un *autoritarismo moderato* – che va da un punteggio di 4 a 5.99. Ma questo era prima che il governo usasse la pandemia per impossessarsi di poteri di emergenza. Qual è la situazione ora? Come precedentemente riportato, per distinguere tra democrazie e autocrazie, la soglia per gli indicatori è fissata a 4, tranne nel caso delle libere elezioni, dove la soglia è fissata a 6: se un Paese ottiene un punteggio inferiore a questi valori soglia anche su un singolo indicatore, è considerato autoritario. Nell'ultimo rapporto, la Polonia non era prossima al limite in nessuno degli indicatori; è inoltre improbabile che le politiche messe in atto durante l'ultimo anno possano incidere così profondamente da portare il Paese nel range dell'*autoritarismo moderato*, contrariamente a quanto avvenuto con l'Ungheria. Quindi, la gestione della crisi pandemica ha peggiorato lo stato della democrazia polacca, rendendola ancora più diffusamente difettosa, ma il regime può ancora essere considerato come una forma ridotta e diminuita di democrazia.

Tuttavia, l'impatto delle politiche è comunque stato profondo, tanto che nel rapporto *Nations in Transit 2020* di *Freedom House*, che copre una periodizzazione a cavallo dello scoppio del virus, la Polonia è scesa dalla categoria di *democrazia consolidata*, diventando una *democrazia semi-consolidata*. Un peggioramento che si è aggravato nel *Nations in Transit 2021*, in cui ha perso addirittura 5 punti – da 65/100 a 60/100 – con un declino maggiore, nell'ultimo anno, e il più rapido, negli ultimi cinque, rispetto all'Ungheria. Le politiche che più hanno influito sul peggioramento è stata la governance democratica nazionale, a causa della retorica e delle politiche discriminatorie del governo contro le persone LGBT+ e della sua strumentalizzazione del Tribunale costituzionale nelle controverse modifiche alla legge sull'aborto e il processo elettorale, a causa degli evidenti problemi nell'amministrazione delle elezioni presidenziali, tra cui l'abuso delle risorse statali e la copertura mediatica parziale da parte dell'emittente pubblica che ha favorito l'*incumbent*. Anche la valutazione del quadro giudiziario ha subito un'importante discesa, soprattutto a causa della cosiddetta “legge

museruola¹²⁰”, che ha previsto una responsabilità disciplinare più rigorosa per i giudici in quanto ha introdotto nuove disposizioni in materia di illeciti disciplinari quali, ad esempio, criticare le riforme giudiziarie e mettere in discussione lo status di un giudice nominato dal Consiglio nazionale della magistratura¹²¹. Come precedente notato per l’Ungheria, anche il trend in declino della Polonia, accentuatosi ulteriormente durante la crisi pandemica, è stato notato da Freedom House nel nuovo report *Nations in Transit 2021*.

Conclusione

Alla luce delle nuove politiche messe in atto per far fronte alla crisi pandemica, la Polonia ha sicuramente sperimentato una stretta governativa che ha causato un peggioramento dello stato democratico del Paese. Infatti, contrariamente all’Ungheria, può ancora essere considerata una democrazia, sebbene ancor più *diffusamente difettosa*. Tuttavia, è in atto nel Paese un disgregamento graduale sempre più accentuato e profondo, che sta percorrendo le orme precedentemente percorse dell’Ungheria. È quindi prevedibile che, in un prossimo futuro, alla Polonia sia riservato lo stesso destino.

I peggioramenti dei criteri democratici, evidenziati nell’ultimo paragrafo, sono infatti peggiorati in maniera sensibile, ma permettono ancora di considerare la Polonia una democrazia, sebbene ancora più diffusamente difettosa rispetto alla situazione pre-pandemica. Le politiche messe in atto dal governo PiS hanno intaccato i difetti democratici – soprattutto nei riguardi della *democrazia esclusiva*, con il divieto di manifestazioni ed assemblee e l’instaurazione di numerosi casi penali contro critici ed attivisti contro il governo; della *democrazia illiberale*, con l’introduzione della “legge museruola”, l’istituzione della Camera disciplinare della Corte Suprema, l’annullamento di numerose udienze e sessioni giudiziarie e la repressione delle organizzazioni della società civile; e, in particolare, della *democrazia delegata*, con un processo sbrigativo e senza adeguate consultazioni di preparazione ed emanazione delle leggi – hanno condotto la Polonia verso un livello di democrazia difettosa sempre più scarso, come notato anche dal report *Nations in Transit 2020* di Freedom House, che la categorizzava già come democrazia semi-consolidata.

La Polonia quindi si configura come un altro esempio, non grave come quello Ungherese, di un peggioramento della qualità governativa di uno Stato membro da parte dell’Unione europea. Se nulla verrà fatto per impedire che ciò accada, avverrà quello che Kaczyński aveva dal principio

¹²⁰ Modifiche della legge sul sistema dei tribunali comuni, della legge sulla Corte suprema, della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e di alcuni altri atti del 20 dicembre 2019, [venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2020\)002-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2020)002-e).

¹²¹ È stata omessa una trattazione più ampia ed approfondita della disposizione poiché non rientra tra le politiche messe in atto durante lo *stato di epidemia*.

progettato: una «Budapest a Varsavia». Ma, anche qui, del rapporto con l'UE e degli strumenti che questa ha in possesso si rimanda alla Conclusione.

Conclusione

In questa ultima sezione, si cercherà di ripercorrere le analisi svolte durante il lavoro di tesi, per rimarcare i motivi per cui sono state svolte ed evidenziare i risultati a cui hanno portato. Nei capitoli precedenti, attraverso lo studio delle politiche messe in atto nei due Paesi presi in esame prima e dopo la crisi pandemica, si è cercato di rispondere alla domanda di ricerca che ha guidato il lavoro di tesi: che ruolo ha avuto la pandemia da COVID-19 nella degenerazione democratica di Ungheria e Polonia?

Dopo un primo capitolo dedicato al framework analitico, in cui sono stati forniti gli strumenti – concettuali, metodologici, teorici e politici – utili per la comprensione delle analisi e fondamentali per cogliere lo scopo dell'intero elaborato, si passa, nella Parte Prima, al cuore della trattazione. Per rispondere alla domanda di ricerca sul ruolo avuto dalla crisi sanitaria nella regressione democratica dei due Paesi, e se erano già in atto peggioramenti prima della pandemia, sono state descritte, nel Capitolo 1, le riforme messe in atto da Fidesz in Ungheria a partire dal suo insediamento al governo nel 2010 e, nel Capitolo 2, quelle ad opera del PiS in Polonia dal suo primo esecutivo del 2015. Nelle ultime sezioni di entrambi i capitoli, 1.4 e 2.4, si è analizzato come queste politiche hanno inciso sulla qualità democratica dei due Paesi, rendendoli, come è stato notato, due *democrazie diffusamente difettose*, riprendendo la concettualizzazione ad opera di Merkel (2007): le analisi, quindi, sono state utili per comprendere sia i sintomi pre-pandemici di decadenza democratica già in atto, sia il punto di partenza dello stato della loro democrazia, gravemente compromesso già prima delle misure di emergenza.

La Parte Seconda, invece, è interamente dedicata alla trattazione delle politiche prese durante gli stati di emergenza istituiti come conseguenza alla crisi pandemica: nel Capitolo 3 si tratta nello specifico dell'Ungheria, in cui Orbán, tra cui l'instaurazione della legge che gli permette di governare per decreto; il Capitolo 4, invece, si occupa della Polonia e dell'approvazione di disegni di legge fatti passare come misure atte a contrastare la pandemia, ma che in realtà poco riguardano la crisi sanitaria. Anche in questo caso, le sezioni conclusive, 3.3 e 4.4, sono state dedicate all'analisi di come queste politiche hanno intaccato il grado di qualità democratica: in entrambi i casi si è registrato un peggioramento, tanto netto che, per l'Ungheria, si parla addirittura di uno scivolamento verso l'autoritarismo. Le analisi svolte in questa Parte Seconda sono state utili per rispondere alla domanda di tesi su che ruolo ha avuto il COVID-19 nel declino democratico dei due Paesi.

Le analisi descrittive sulle azioni dei governi, e conseguentemente quelle qualitative e quantitative del loro effetto sul regime democratico di Ungheria e Polonia, hanno confermato l'ipotesi di tesi secondo cui la pandemia ha contribuito al peggioramento della qualità democratica dei due

Paesi in esame, già avviato in fase pre-pandemica. Le analisi condotte, attraverso l'uso di indici quali *Freedom in the World*, *Nations in Transit* di Freedom House e *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), hanno dimostrato come era in atto un'opera di deterioramento della qualità democratica di Ungheria e Polonia già da prima dell'emergenza sanitaria: entrambi gli Stati, infatti, si configuravano già nel 2019, come evidenziato nelle sezioni 1.4 e 2.4, come *democrazie diffusamente difettose*. Certamente, è stato anche possibile notare, ed è quindi necessario sottolineare, come la crisi sanitaria abbia velocizzato e amplificato il processo di *autocratizzazione* già colto da Lührmann e Lindberg (2019): sebbene le politiche emergenziali in Polonia abbiamo *solamente* peggiorato ulteriormente la qualità della democrazia, rendendola ancora di più *diffusamente difettosa*, come mostrato nella sezione 4.4, l'Ungheria, come notato anche da Bogaards (2020), Hegedüs (2020) e Scheppele (2020) ed indicato nella sezione 3.3, può essere ormai categorizzata come una forma diminuita di regime autoritario.

È stato infatti notato, attraverso la trattazione e le analisi, come i meccanismi democratici e le istituzioni necessarie per il loro buon funzionamento, a partire dall'ascesa di Fidesz e PiS ma soprattutto nella corrente crisi sanitaria, sono diventati vulnerabili e costantemente smantellati o svuotati da leader come Orbán e Kaczyński: le legislazioni vengono sciolte o subordinate alle opinioni del leader, i tribunali vengono licenziati o riempiti di lealisti del partito. Ciò che rimane sono «parchement barriers», barriere di pergamena. Questo ha confermato l'ipotesi di tesi che ha guidato l'intero lavoro di tesi, cioè che la pandemia ha contribuito al peggioramento della qualità democratica dei due Paesi in esame, già avviato in fase pre-pandemica. Infatti, l'utilizzo arbitrario delle politiche per arginare la pandemia, che hanno portato al deterioramento qualitativo dei due regimi democratici, rientra quindi all'interno di un costante percorso che conduce alla distruzione della democrazia. Si può notare quindi un fenomeno fondamentale dell'istituzionalismo storico, il framework teorico al quale si è fatto riferimento nell'elaborato e che ha condizionato le analisi svolte: la *path dependence*, la dipendenza dal percorso. La nozione sostiene che le istituzioni formate in passato possono persistere, o rimanere bloccate, plasmando e vincolando in seguito gli attori. Le istituzioni, si dice, sono «appiccicose», o resistenti al cambiamento. La teoria della dipendenza dal percorso argomenta come, nella politica, una volta impostasi una data istituzione, quella istituzione tenderà a riprodursi nel tempo. Questa dipendenza dal percorso nell'azione politica sia prima che durante la crisi pandemica, dimostrata nel corso dell'analisi svolta nell'elaborato, deriva da un *gradual change* nelle istituzioni politiche dei due Paesi in esame, dal momento dell'insediamento al governo dei due partiti di estrema destra. I feedback positivi che ne sono derivati, uniti ai costi alti d'inversione e alla *stickiness* al cambiamento, forniscono agli attori incentivi nella perpetuazione delle scelte politiche del passato.

Il risultato teorico raggiunto da questo lavoro di tesi è stato colmare in modo esaustivo il gap nel dibattito accademico sul ruolo della crisi pandemica nel declino dello stato della democrazia nei due casi studio di Ungheria e Polonia. Per fare ciò, è stata condotta un lavoro di analisi empirica, attraverso dati descrittivi e quantitativi, sul ruolo avuto dalle politiche messe in atto dai due partiti al potere in Ungheria e Polonia, dalla loro instaurazione, poi durante la crisi pandemica, nel peggioramento della qualità democratica dei due Paesi oggetto di studio: attraverso l'utilizzo degli indici più autorevoli, infatti, quest'elaborato fornisce anche una classificazione dei regimi politici dei due Paesi, sia prima che durante la crisi pandemica. Sono riscontrabili, però, limiti a causa dell'attualità del tema: la crisi pandemica è infatti ancora in corso e sarà quindi necessario introdurre nuove politiche per la sua gestione che, di conseguenza, condurranno a probabili ulteriori sviluppi per un futuro peggioramento della qualità democratica nei due Paesi.

Gli sviluppi futuri aperti dall'analisi condotta e dai risultati raggiunti in questo elaborato sono molteplici. Tra tutti, la nuova classificazione assegnata ai due Paesi, ad opera di questa tesi, porta ad implicazioni nei rapporti con l'Unione europea e negli strumenti a sua disposizione per contrastare il loro declino democratico. L'Unione, infatti, pur disponendo di innumerevoli strumenti atti a contrastare violazioni dei Trattati, e, nello specifico, dell'art. 2 TUE¹²², – l'art. 7 TUE, “Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto” e “regolamento sulla protezione del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto negli Stati membri” –, è incapace di utilizzarli in modo efficace, compromettendo costantemente l'integrità dei valori comuni europei e la credibilità dell'Unione nel suo complesso: così, gli strumenti in suo possesso si dimostrano inefficienti, se non inutili, nella frenata dello scivolamento dei due Paesi dello verso il lato più autoritario dei regimi politici. Come indagato da Bozóki e Hegedűs (2018), l'UE svolge nei confronti di regimi ibridi e democrazie difettose tre diverse funzioni: (1) vincolo sistemico; (2) sostenitore; e (3) legittimatore del regime. Infatti, se da una parte la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea (1) vincolano gli Stati alla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà dei cittadini ungheresi e polacchi, che non sono garantiti da istituzioni costituzionali proprie perché queste sono state neutralizzate come descritto, i fondi elargiti dall'Unione ai due Paesi, che rappresentano quasi tutte le risorse pubbliche impegnate nella politica di sviluppo e dei quali si appropriano le élite vicine ai partiti, continuano a (2) sostenere il funzionamento della macchina della corruzione, che a sua volta sostiene il regime politico: solo dal Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e dal *NextGenerationEU* l'Ungheria riceverà 27.7 miliardi

¹²² «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».

e la Polonia 98.9 miliardi¹²³. Infine, la semplice critica ai loro sviluppi politici, ma la contemporanea mancanza di sanzioni, (3) legittimano indirettamente il regime di Orbán e Kaczyński. A rimedio di ciò, potrebbe porsi il nuovo meccanismo, approvato nell'ultimo anno, che consente la sospensione del *Recovery Fund* a uno Stato membro in caso di violazione dello Stato di diritto (Ziemniak, 2021). La paralisi dell'azione comunitaria, quindi, non fa altro che aiutare la diffusione del modello ungherese e polacco in tutta l'Europa, come in Slovenia e Bulgaria, con una prossima «Budapest a Lubiana e Sofia». Il pericolo che nuove autocrazie possano sorgere, anche sfruttando l'attuale crisi pandemica come indagato in questa tesi, resta una grave problematica dell'Unione, le cui possibili soluzioni aprono ad un campo di studio ricco di sviluppi.

¹²³ “Piano per la ripresa dell'Europa.” *European Commission*, ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#figures.

Ringraziamenti

«Devo ammettere che l'idea [...] è abbastanza spericolata, ma proprio per questo mi piace. Le sfide intellettuali, e questa lo è, sono il nutrimento della scienza. Dunque, provaci pure, sono con te».

Questa è la risposta ricevuta da parte di uno dei miei primi professori universitari, al primo semestre del primo anno dopo aver proposto il tema per una tesina di sociologia. Ricordo che rimasi particolarmente colpita dalle sue parole, intimorita ma allo stesso tempo lusingata di quella sfida intellettuale che mi era stata lanciata. Non so con quanta consapevolezza, ma questo consiglio, ricevuto agli inizi della mia carriera universitaria, mi è rimasto impresso nella mente e mi ha accompagnato durante tutto il percorso, illuminando, come un faro, anche questa tesi. Quindi, Prof. De Mucci, devo proprio ringraziarla: senza saperlo né volerlo, ha contribuito a rendermi la studentessa che sono e a far nascere anche questo lavoro.

Un particolare ringraziamento alla Prof.ssa Amadio, per la puntualità e disponibilità nel guidarmi anche nei momenti di deviazione dal percorso. Grazie mille per la fiducia accordatami, anche quando, non sapendo ancora esprimere in modo chiaro l'idea che avevo in testa, le ho proposto l'argomento della tesi. Senza quella fiducia mi sarei scoraggiata ancor prima di iniziare. Un sentito grazie va anche al Dott. Andrea Capati, per l'inestimabile e prezioso supporto che mi ha riservato durante questi mesi di stesura, con consigli e indicazioni sempre minuziosi ed una costante disponibilità e tempestività.

Ai miei genitori, pilastri della mia vita, porto sicuro anche nei momenti di più burrascosa tempesta. Grazie per il vostro dolce e instancabile sostegno e della vostra costante presenza, anche e soprattutto nei momenti di sconforto. Grazie di avermi incoraggiata con il sorriso sulle labbra sebbene l'idea della tesi vi fosse all'inizio confusa – e lo era anche per me –, di avermi spronata durante gli inciampi nel percorso di stesura. Vi ringrazio anche di essere stati distanti al punto giusto, mai angosciandomi con costanti domande sulla tesi ma incoraggiandomi ad affrontarla con calma, sapendo osservarmi lavorare da lontano, ma sempre con un occhio attento. Grazie per avermi supportato, anche economicamente, e per i sacrifici fatti per permettermi di studiare in questa Università, dei quali non potrò mai ringraziarvi abbastanza e che farò di tutto per ripagare. Grazie per le lacrime che mi procurate ad ogni «su Irene ci puntiamo».

Grazie a mio zio Pino, mio classicista preferito, consigliere d'eccellenza al quale poter chiedere sempre aiuto. Non potrò mai ringraziarti abbastanza di essermi sempre stato accanto e di aver creduto in me in tutto il mio percorso scolastico ed universitario.

Ai miei compagni di avventura, quelli che ho l'onore e l'orgoglio di chiamare amici. A Martina, grazie perché il tempo con te è sempre prezioso, grazie per i continui spunti che mi offri, per la tua costante presenza in questi tre anni e per il sostegno e l'entusiasmo verso tutti i progetti che voglio intraprendere, come questa tesi. A Irene, Ilaria e Lucrezia, per essere state presenti sempre, anche durante questa ultima fase del mio percorso. Grazie di avermi ascoltato e per tutti i momenti di spensieratezza che mi avete regalato, che mi hanno permesso di vivere questi tre anni con quella serenità e leggerezza che fa bene al cuore. A Daniele, punto fermo durante questi tre anni, grazie di aver ascoltato i miei sfoghi e le mie paranoie, di aver placato la mia ansia e di essere sempre stato al mio fianco.

Grazie alle mie compagne di danza, la mia seconda famiglia. Non posso immaginare una vita senza di voi. Grazie a Giulia, che ha creduto in me anche quando, in me stessa, non ci credevo affatto, grazie di avermi insegnato la costanza e la disciplina e donato ogni preziosa correzione. Grazie a Silvia, per tutti i consigli ed il tempo che ha sempre voluto dedicarmi e per tutte le volte che mi ha spronato a dare il meglio di me.

Bibliografia

- Ágh, Attila. "The Decline of Democracy in East-Central Europe." *Problems of Post-Communism*, 2016, 63:5-6, 277-287, doi: 10.1080/10758216.2015.1113383.
- . "The new EU Member States in the midst of the coronavirus crisis. The autocratic Orbán regime in Hungary as the worst case scenario." in "Triumph of Orbán's illiberal democracy? The law and politics of 2020 coronavirus Enabling Act of Hungary." *Public Juris*, June Issue 2020, researchgate.net/publication/342303503. Accessed March 13, 2021.
- Applebaum, Anne. "Creeping Authoritarianism Has Finally Prevailed: In Hungary, the pandemic was just an excuse." *The Atlantic*, 3 April 2020, theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/hungary-coronavirus-just-excuse/609331/. Accessed March 13, 2021.
- Baczyński, Jerzy. "Niewygodne przesłanie." *Polityka*, no. 7, november 2017.
- Bánkúti, Miklós, et al. "Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution." *Journal of Democracy*, vol. 23 no. 3, 2012, p. 138-146. *Project MUSE*, doi:10.1353/jod.2012.0054.
- Bárd, Petra & Carrera, Sergio. "Showing true illiberal colours – Rule of law vs Orbán's pandemic politics." *CEPS*, 2020, ceps.eu/download/publication/?id=27224&pdf=PI2020-10_PBSC_true-illiberal-colours.pdf. Accessed March 13, 2021.
- Bianchi, Federica. "Qui muore l'Europa." *L'Espresso*, 25 April 2021, pagg. 58-62.
- Bogaards, Matthijs. "De-democratization in Hungary: diffusely defective Democracy." *Democratization*, 2018, 25:8, 1481-1499, doi: 10.1080/13510347.2018.1485015.
- . "De-democratization in Hungary: Emergency rule and Authoritarianism." in "Triumph of Orbán's illiberal democracy? The law and politics of 2020 coronavirus Enabling Act of Hungary." *Public Juris*, June Issue 2020, researchgate.net/publication/342303503. Accessed March 13, 2021.

- . "How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism." *Taylor & Francis Online*, April 6, 2009. [tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510340902777800](https://doi.org/10.1080/13510340902777800). doi: 10.1080/13510340902777800.
- Bozóki, András. "Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary." *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2011, 19:3, 649-663, doi: 10.1080/0965156X.2012.703415.
- Bozóki, András and Hegedűs, Dániel. "An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union." *Democratization*, 2018, 25:7, 1173-1189, doi: 10.1080/13510347.2018.1455664.
- Breitenbach, Dagmar & Levitz, David. "Hungary's parliament passes controversial new constitution", *Deutsche Welle*, April 18, 2011, [dw.com/en/hungarys-parliament-passes-controversial-new-constitution/a-14998392](https://www.dw.com/en/hungarys-parliament-passes-controversial-new-constitution/a-14998392). Accessed February 10, 2021.
- Bugaric, Bojan. "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge." *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, No. 79, July 15, 2014, *LSE Annual Fund*. [lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper79.pdf](https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper79.pdf). Accessed May 29, 2021.
- Carboni, Kevin. "In Polonia è entrata in vigore la contestata legge sull'aborto." *Wired*, January 28, 2021. [wired.it/attualita/politica/2021/01/28/legge-aborto-polonia-entrata-vigore/?refresh_ce=](https://www.wired.it/attualita/politica/2021/01/28/legge-aborto-polonia-entrata-vigore/?refresh_ce=). Accessed March 2, 2021.
- Cassani, Andrea, Tomini, Luca. "Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization." *Eurean Political Science*, 2020, 19, 272-287. doi: 10.1057/s41304-018-0168-5.
- Ceccanti, Stefano. "Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi." *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Apr. 12, 2006, [associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/speciali/costituzionalismo_polacco/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/speciali/costituzionalismo_polacco/index.html). Accessed February 2, 2021.

- Colantone, Italo. "Le cause del nazionalismo economico in Europa." *School of Management Bocconi*, Dec. 21, 2020. sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/le-cause-del-nazionalismo-economico-in-europa. Accessed February 25, 2021.
- Diamond, Larry. "Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13.2, 2002, pagg. 21-35. muse.jhu.edu/article/17195#FOOT11. Accessed March 24, 2021.
- Drinóczi, Tímea. "Hungarian democratic backsliding in light of the recent emergency coronavirus legislation." in "Triumph of Orbán's illiberal democracy? The law and politics of 2020 coronavirus Enabling Act of Hungary." *Public Juris*, June Issue 2020, researchgate.net/publication/342303503. Accessed March 13, 2021.
- Drinóczi, Tímea & Bień-Kacała, Agnieszka. "Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland." *German Law Journal*, vol. 20, no. 8, 2019, pp. 1140-1166., doi:10.1017/glj.2019.83.
- . "COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism." *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 8:1-2, 171-192, doi: 10.1080/20508840.2020.1782109.
- . "Illiberal Constitutionalism at Work: The First Two Weeks of COVID-19 in Hungary and Poland." *VerfBlog*, March 31, 2020, verfassungsblog.de/illiberal-constitutionalism-at-work/. doi: 10.17176 / 20200401-012951-0.
- Cotta, Maurizio, della Porta, Donatella & Morlino, Leonardo. *Scienza politica*. Bologna, Italia: Il Mulino, 2001.
- Fabbrini, Sergio. *Politica comparata*. Bari, Italia: Laterza, 2008, pp. 60-153.
- . *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*. Bari, Italia: Laterza, 1998.
- Fekete-Győr, András. "Ebben a formájában ez egy diktátor-törvény, amit NEM szabad megszavazni!" *Momentum Mozgalom on Facebook*, March 23, 2020. facebook.com/momentum.mozgalom/posts/1619877104820765/. Accessed March 11, 2021.
- Gambaro, Valentina. "L'Ungheria spegne Klubradio, l'ultima radio libera del paese." *Lifegate*, February 16, 2021. lifegate.it/klubradio-radio-libera-ungheria. Accessed March 12, 2021.

Greskovits, Béla. “The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe.” *Politica globale*, 2015, 6: 28-37. doi: 10.1111/1758-5899.12225.

Guasti, Petra. “The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The Rise of Autocracy and Democratic Resilience.” *Democratic Theory*: vol. 7, no. 2, Sep. 2020, p. 47–60, doi: 10.3167/dt.2020.070207.

Gyollai, Daniel. “Hungary – Country Report Legal & Policy Framework of Migration Governance”, Working Papers – Global Migration: Consequences and Responses.” Paper 2018/05, May 2018, *Academia*, academia.edu/37487577/Hungary_Country_Report_Legal_and_Policy_Framework_of_Migration_Governance. Accessed March 13, 2021.

Halmai, Gabor. “From the ‘Rule of Law Revolution’ to the Constitutional Counter-Revolution in Hungary.” *ResearchGate*, January 2012, researchgate.net/publication/263850826_From_the_'Rule_of_Law_Revolution'_to_the_Constitutional_Counter-Revolution_in_Hungary. Accessed February 21, 2021.

Halmai, Gábor; Mészáros, Gábor & Scheppele, Kim Lane. “From Emergency to Disaster: How the Hungary’s Second Pandemic Emergency will further Destroy the Rule of Law.” *VerfBlog*, May 5, 2020. verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/. Accessed March 4, 2021.

Halmai, Gábor & Scheppele, Kim Lane. “Don’t Be Fooled by Autocrats! Why Hungary’s Emergency Violates Rule of Law.” *VerfBlog*, April 22, 2020, verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats/, doi: 10.17176 / 20200422-182519-0.

---. “Orbán is Still the Sole Judge of his Own Law.” *VerfBlog*, April 30, verfassungsblog.de/orban-is-still-the-sole-judge-of-his-own-law/, doi: 10.17176/20200501-013725-0.

Harper, Jo. *Poland’s Memory Wars*. Vienna, Austria: Central European University Press, 2018, perlego.com/book/1984005/polands-memory-wars-essays-on-illiberalism-pdf. Accessed February 1, 2021.

- Harris, Chris. “Coronavirus, Polonia: disegno di legge contro l’aborto in aula, in strada non si può protestare.” *Euronews*, April 15, 2020. it.euronews.com/2020/04/13/coronavirus-polonia-disegno-di-legge-contro-l-aborto-in-aula-in-strada-non-si-puo-protesta. Accessed March 2, 2021.
- Hegedűs, Dániel. “Orbán Uses Coronavirus to Put Hungary’s Democracy in a State of Danger.” *The German Marshall Fund of the United States*, March 20, 2020. gmfus.org/sites/default/files/Hegedus%20-%20Hungary%20state%20of%20emergency.pdf. Accessed March 11, 2021.
- . “Ungarns autoritärer Notstandsstaat. Machtergreifung durch Pandemiebekämpfung.” *Osteuropa*, 3-4/2020, zeitschrift-osteuropa.de/hefte/2020/3-4/ungarisches-diktaturtheater/. Accessed March 20, 2021.
- Hegedűs, István. “Coronavirus and Democratic Erosion in Hungary.” *Carnegie Europe*, June 23, 2020, carnegieeurope.eu/2020/06/23/coronavirus-and-democratic-erosion-in-hungary-pub-82117. Accessed March 20, 2021.
- Heller, Ágnes. *Orbanismo. Il caso dell’Ungheria: dalla democrazia liberale ala tirannia*. Roma, Italia: Castelvecchi, 2019.
- Henley, Jon. “Duda’s narrow lead widens in latest exit poll – as it happened.” *The Guardian*, July 13, 2020. [theguardian.com/world/live/2020/jul/12/poland-election-results-president-runoff-andrzej-duda-rafal-trzaskowski-live-news](https://www.theguardian.com/world/live/2020/jul/12/poland-election-results-president-runoff-andrzej-duda-rafal-trzaskowski-live-news). Accessed March 1, 2021.
- Jakab, András. “What is wrong with the Hungarian legal system and how to fix it.”, *MPIL Research Paper Series*, No. 2018-13, *Max Planck Institute*, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3213378. Accessed May 29, 2021.
- Jasnorzewski, Jonasz, Bounaoui, Sara & Pawłowicki, Karol. “Jarosław Kaczyński w RMF FM: Wybory 10 maja powinny się odbyć. Musimy przestrzegać konstytucji.” *RMF24*, March 21, 2020. [rmf24.pl/tylko-w-rmf24/rozmowa/news-jaroslaw-kaczynski-w-rmf-fm-wybory-10-maja-powinny-sie-odbyc,nId,4393207](https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/rozmowa/news-jaroslaw-kaczynski-w-rmf-fm-wybory-10-maja-powinny-sie-odbyc,nId,4393207). Accessed February 28, 2021.

- Keleman, Daniel R. "Hungary just became a coronavirus autocracy." *The Washington Post*, April 2, 2020. [washingtonpost.com/politics/2020/04/02/hungary-just-became-coronavirus-autocracy/](https://www.washingtonpost.com/politics/2020/04/02/hungary-just-became-coronavirus-autocracy/). Accessed March 20, 2021.
- Korkut, Umut. "Hungary coronavirus emergency legislation 2020." in "Triumph of Orbán's illiberal democracy? The law and politics of 2020 coronavirus Enabling Act of Hungary." *Public Juris*, June Issue 2020, [researchgate.net/publication/342303503](https://www.researchgate.net/publication/342303503). Accessed March 13, 2021.
- Kornai, János. "Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy." *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 3, July 2015, pp. 34-48, *Johns Hopkins University Press*, doi: 10.1353/jod.2015.0046.
- Kostić, Jelena & Matić Bošković, Marina. "How Covid-19 Pandemic influences rule of law backsliding in Europe." doi: 10.18485/iup_rlr.2020.ch6
- Kovács, Kriszta. "Hungary's Orbanistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers." *VerfBlog*, 2020/4/06, [verfassungsblog.de/hungarys-orbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers](https://www.verfassungsblog.de/hungarys-orbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers). Accessed March 13, 2021.
- . "#Orbanistan. Democracy in lockdown." *Public seminar*, April 7, 2020, publicseminar.org/essays/orbanistan/. Accessed March 20, 2021.
- Krekó, Péter & Enyedi, Zsolt. "Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism." *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 39-51, *Johns Hopkins University Press*, doi: 10.1353/jod.2018.0043.
- Kurten, Bjorn. *Poland's Transformation*. Milton Park, UK: Taylor and Francis, 2017, [perlego.com/book/1578251/polands-transformation-a-work-in-progress-pdf](https://www.perlego.com/book/1578251/polands-transformation-a-work-in-progress-pdf). Accessed March 9, 2021.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy*, 13.2, 2002, pagg. 51-65. muse.jhu.edu/article/17196. Accessed March 24, 2021.
- Leźnicki, Mateusz. "Konstytucja czy karykatura?" *Rzeczpospolita*. Varsavia, Polonia, 8 febbraio 2018.

- Lijphart, Arend. *Le democrazie contemporanee*. Bologna, Italia: Il Mulino, 2001.
- Linz, Juan José. "An Authoritarian Regime: The Case of Spain." *Cleavages, Ideologies and Party System*, edited by Allardt, Erik & Littunen, Yrjö. Helsinki, Finland: Westermarck Society, 1964.
- Lührmann, Anna & Lindberg, Staffan I. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?" *Democratization*, 2019, 26:7, 1095-1113, doi: 10.1080/13510347.2019.1582029.
- Lührmann, Anna & Rooney, Bryan. "Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline." *V-Dem Institute*, Working Paper series 2020: 85, 2nd Edition, April 2020.
- Mandák, Fanni. "Signs of Presidentialization in Hungarian Government Reforms - Changes After the New Fundamental Law." *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development. Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, edited by Szente, Zoltán, Mandák, Fanni, & Fejes, Zsuzsanna. Paris, France: L'Harmattan, 2015.
- Margolis, Hillary. "Poland Abandoning Commitment to Women." *Human Rights Watch*, July 28, 2020. [hrw.org/news/2020/07/28/poland-abandoning-commitment-women](https://www.hrw.org/news/2020/07/28/poland-abandoning-commitment-women). Accessed March 1, 2021.
- Merkel, Wolfgang. "Embedded and defective democracies." *Democratization*, 2007, 11: 5, 33-58, doi: 10.1080 / 13510340412331304598.
- Merkel, Wolfgang, & Aurel Croissant. "Formale Und Informale Institutionen in Defekten Demokratien." *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 41, no. 1, 2000, pp. 3-30. *JSTOR*, [jstor.org/stable/24199665](https://www.jstor.org/stable/24199665). Accessed February 14, 2021.
- . "Defective Democracy." *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, Oxford University Press, 2019, doi:10.1093/oso/9780198829911.003.0041.
- Milani, Giammaria. "Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese." *DPCE Online*, 2019, 41.4, dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/840. Accessed May 29, 2021.

- Morlino, Leonardo. “Are there Hybrid Regimes?” *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, 2012, doi:10.1093/acprof:oso/9780199572533.003.0004.
- O’Donnell, Guillermo. “Delegative democracy.” *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, National Endowment for Democracy, 1994, muse.jhu.edu/article/225426/pdf. Accessed May 29, 2021.
- Orlandi, Maria Angela. “La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto.” *Diritto pubblico comparato europeo*, Il Mulino – Rivisteweb, Fascicolo 1, gennaio-marzo 2019, doi: 10.17394/92979.
- Ormero, Emma & Davoudi, Simin. “Governing the pandemic: democracy at the time of emergency.” *Town Planning Review*, Liverpool University Press, 2020, doi: 10.3828/tpr.2020.90.
- Pacula, Paulina. “Poland: Coronavirus and the media.” *European Journalism Observatory*, March 31, 2020. en.ejo.ch/ethics-quality/poland-coronavirus-and-the-media. Accessed March 1, 2021.
- Pap, András L. *Democracy Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy*. Milton Park, UK: Taylor and Francis, 2017, perlego.com/book/1472664/democratic-decline-in-hungary-law-and-society-in-an-illiberal-democracy-pdf. Accessed March 9, 2021.
- Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Preiner, Cristiano. “La risposta istituzionale del governo Orbán alla pandemia da Coronavirus: dai poteri eccezionali alla revoca dello stato di pericolo.” *NAD*: vol. 2, no. 1, June 28, 2020. doi: 10.13130/2612-6672/13793.
- Puddington, Arch & Roylance, Tyler. “The Freedom House Survey for 2016: The Dual Threat of Populists and Autocrats” *Journal of Democracy*, 2017, 28/2, muse.jhu.edu/article/653380/pdf. Accessed May 29, 2021.

- Re, Albachiara. "Approfittando del coronavirus, la Polonia vuole vietare l'aborto." *Wired*, April 15, 2020. wired.it/attualita/politica/2020/04/15/coronavirus-polonia-legge-aborto/. Accessed March 2, 2021.
- Repucci, Sarah & Slipowitz, Amy. "Democracy under lockdown." *Freedom House*, 2020. freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown. Accessed March 2, 2021.
- Roth, Kenneth. "How Authoritarians Are Exploiting the COVID-19 Crisis to Grab Power." *The New York Review of Books*, April 3, 2020. hrw.org/news/2020/04/03/how-authoritarians-are-exploiting-covid-19-crisis-grab-power. Accessed March 2, 2021.
- Sadurski, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2019, doi: 10.1093/oso/9780198840503.001.0001, oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198840503.001.0001/oso-9780198840503. Accessed February 1, 2021.
- . "How democracy dies (in Poland): a case study of anti-constitutional populist backsliding." *Revista Forumul Judecatorilor*, vol. 2018, no. 1, 2018, p. 104-178. HeinOnline.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1976, pagg. 230-38.
- Schedler, Andreas. "Electoral Authoritarianism." *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, edited by Landman, Todd & Robinson, Neil. New York, USA: SAGE, 2007. sk.sagepub.com/reference/hdbk_compoltics/n21.xml. doi: 10.4135/9780857021083.n21.
- Scheppele, Kim Lane. "Autocratic legalism." *The University of Chicago Law Review*, March 2018, 85(2):545-583.
- . "Orbán's Emergency." *Hungarian Spectrum*, 21 March 2020, hungarianspectrum.org/2020/03/21/kim-lane-scheppele-orbans-emergency/. Accessed March 13, 2021.

- . "Understanding Hungary's Constitutional Revolution." *Semantic Scholar*, 2015, semanticscholar.org/paper/3.-Understanding-Hungary's-Constitutional-Scheppele/bdc123bb27daaebecc47d9344294a3231b5a19b2#citing-papers. Accessed February 18, 2021.
- Schmitter, Philippe C & Karl, Terry Lynn. "What Democracy Is ... And Is Not." *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991, pagg. 75-88, 83.
- Torrìsi, Claudia. "In Polonia alcune regioni si dichiarano LGBTI-free zone. L'UE: 'Sono zone libere da umanità e non trovano posto nella nostra Unione.'" *Valigia blu*, September 24, 2020. valigiablu.it/polonia-lgbti-free-zone-ue/. Accessed March 2, 2021.
- . "Polonia, arresti e violenze della polizia: 'Le comunità Lgbt sono state praticamente dichiarate nemiche dello Stato.'" *Valigia blu*, August 20, 2020. valigiablu.it/polonia-violenza-polizia/. Accessed March 2, 2021.
- Uitz, Renáta, "Pandemic as Constitutional Moment: Hungarian Government Seeks Unlimited Powers." *VerfBlog*, March 24, 2020, verfassungsblog.de/pandemic-as-constitutional-moment/. doi: 10.17176 / 20200325-002903- 0.
- Vasiliki, Georgiadou, Lamprini, Rori & Costas, Roumanias. "Mapping the European far right in the 21st century: A meso-level analysis." *Electoral Studies*, Volume 54, 2018, Pages 103-115, ISSN 0261-3794, doi.org/10.1016/j.electstud.2018.05.004. Accessed February 25, 2021.
- Végn, Zsuzsanna. "No more red lines left to cross: The Hungarian government's emergency measures." *European Council of Foreign Relations*, April 2, 2020. e CFR.eu/article/commentary_no_more_red_lines_left_to_cross_the_hungarian_governments_emerge/. Accessed March 3, 2021.
- Vennesson, Pascal. "Case studies and process tracing: theories and practices." *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, edited by della Porta, Donatella, & Keating, Michael. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

- Veronese, Luca. “La Polonia sceglie la destra euroscettica. Maggioranza assoluta per Kaczynski.” *Il Sole24Ore*, October 26, 2015, st.ilssole24ore.com/art/mondo/2015-10-25/la-polonia-svolta-destra-maggioranza-assoluta-kaczynski-230511.shtml?uuid=AC79p5MB. Accessed February 1, 2021.
- Villani, Ugo. *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*. Bari, Italy: Cacucci Editore, 2017.
- Vincze, Attila & Varju, Marton. “Hungary The New Fundamental Law.” *European Public Law*, vol. 18, no. 3, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 2012, kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/18.3/EURO2012026. Accessed May 29, 2021.
- Vörös, Imre. “Államcsínytevők?” *HVG*, 2012, hvg.hu/360/20120308_allmcsinytevok_voros_imre. Accessed February 19, 2021.
- Walker, Shaun. “Hungary votes to end legal recognition of trans people.” *The Guardian*, May 19, 2020, theguardian.com/world/2020/may/19/hungary-votes-to-end-legal-recognition-of-trans-people. Accessed March 4, 2020.
- Wanat, Zosia. “Polish presidential election heads to second round.” *Politico*, June 28, 2020, politico.com/news/2020/06/28/poland-presidential-election-duda-343541. Accessed March 1, 2021.
- Ziemniak, Klaudia. “La crisi dello stato di diritto in Polonia e Ungheria e le risposte dell’Unione Europea.” *Accademia Europeista del FVG*, January 11, 2021, accademia-europeista.eu/la-cri-si-dello-stato-di-diritto-in-polonia-e-ungheria-e-le-risposte-dellunione-europea/.

Sitografia

Aljazeera. "Poland picks new date for rescheduled presidential election." June 3, 2020.
[aljazeera.com/news/2020/6/3/poland-picks-new-date-for-rescheduled-presidential-election](https://www.aljazeera.com/news/2020/6/3/poland-picks-new-date-for-rescheduled-presidential-election).
Accessed March 1, 2021.

Amnesty International. "Poland: Activists at risk of 10-year jail term for COVID-19 poster campaign challenging government statistics." June 11, 2020.
[amnesty.org/en/latest/news/2020/06/poland-activists-at-risk-of-10-year-jail-term-for-covid-19-poster-campaign-challenging-government-statistics/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/poland-activists-at-risk-of-10-year-jail-term-for-covid-19-poster-campaign-challenging-government-statistics/). Accessed March 1, 2021.

BBC News. "Poland's top judge Gersdorf defies retirement law." July 4, 2018,
[bbc.com/news/world-europe-44695235](https://www.bbc.com/news/world-europe-44695235). Accessed February 4, 2021.

Bertelsmann Transformation Index. "Transformation Atlas." atlas.bti-project.org/. Accessed February 12, 2021.

---. "Methodology." bti-project.org/en/methodology.html. Accessed February 12, 2021.

Dziennik Gazeta Prawna. "Posłanka Barbara Nowacka wśród poszkodowanych po użyciu gazu łzawiącego przez policję." November 28, 2020.
gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1497542,stryjk-kobiet-policja-uzyla-gazu-lzawiacego-poslanka-barbara-nowacka-wsrod-poszkodowanych.html. Accessed March 1, 2021.

Freedom House. "Hungary. Freedom in the World 2021."
freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2021. Accessed May 6, 2021.

---. "Hungary. Freedom in the World 2020." freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2020. Accessed February 12, 2021.

---. "Hungary. Nations in Transit 2021." freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2021.
Accessed May 6, 2021.

---. "Hungary. Nations in Transit 2020." freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2020.
Accessed February 12, 2021.

---. "Poland. Freedom in the World 2021." freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2021.
Accessed May 6, 2021.

- . "Poland. Freedom in the World 2020." freedomhouse.org/country/poland/freedom-world/2020. Accessed February 12, 2021.
- . "Poland. Nations in Transit 2021." freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2021. Accessed May 6, 2021.
- . "Poland. Nations in Transit 2020." freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2020. Accessed February 12, 2021.
- . "Freedom in the World 2021." freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf. Accessed May 6, 2021.
- . "Freedom in the World 2020." freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf. Accessed February 28, 2021.
- . "Freedom in the World 2019." freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf. Accessed February 28, 2021.
- . "Freedom in the World 2018" freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FreedomintheWorld2018COMPLETEBOOK.pdf. Accessed February 28, 2021.
- . "Freedom in the World 2017." freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2017_complete_book.pdf. Accessed February 12, 2021.
- . "Freedom in the World. Research Methodology." freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology. Accessed February 12, 2021.
- . "Nations in Transit 2021." freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf. Accessed May 6, 2021.
- . "Nations in Transit 2020." freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf. Accessed February 12, 2021.
- . "Nations in Transit. Methodology." freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology. Accessed February 12, 2021.

Hungarian Helsinki Committee. "Unlimited power is not the panacea." March 23, 2020. helsinki.hu/en/unlimited-power-is-not-the-panacea/#. Accessed March 13, 2021.

Index of Censorship. "Today, the last major independent radio station in #Hungary, Klubrádió, goes to court to overturn a decision by the Hungarian Media Council to reject the renewal of its licence. The station has been a thorn in Viktor Orbán's side. If it fails, it will fall silent in five days." *Twitter*, February 9, 2021, 8:34 AM. twitter.com/IndexCensorship/status/1359042862281809920. Accessed March 12, 2021.

Rzeczpospolita. “Julia Przyłębska: ustawy o sądach wychodzą w kierunku o którym mówi całe społeczeństwo.” July 17, 2017, rp.pl/Sadownictwo/170729671-Julia-Przyleybska-o-sadach-wychodza-w-kierunku-o-ktorym-mowi-cale-spoleczenstwo.html. Accessed February 4, 2021.

The Economist. “The EU is tolerating – and enabling – authoritarian kleptocracy in Hungary.” April 7, 2018, economist.com/europe/2018/04/05/the-eu-is-tolerating-and-enabling-authoritarian-kleptocracy-in-hungary. Accessed March 20, 2021.

The Global State of Democratic Indices. “Poland.” idea.int/gsod-indices/#/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B290%5D&covid19=1. Accessed March 1, 2021.

Documenti ufficiali

European Commission. “Piano per la ripresa dell’Europa.” ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#figures.

Helsinki Commission. “Human Rights and Democracy in a Time of Pandemic.” *Helsinki Commission Report*, CSCE, May 12, 2020. csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/COVID-19%20Final.pdf. Accessed February 27, 2021.

Helsinki Foundation for Human Rights. “Poland.” in “EU 2020: Demanding on Democracy.” *Civil Liberties Union for Europe*, March 2021. dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/AuYJXv/Report_Liberties_EU2020.pdf. Accessed May 29, 2021.

Hungarian Civil Liberties Union. “Hungary.” in “EU 2020: Demanding on Democracy.” *Civil Liberties Union for Europe*, March 2021, dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/AuYJXv/Report_Liberties_EU2020.pdf. Accessed May 29, 2021.

Legge Fondamentale dell’Ungheria del 25 Aprile 2011, licodu.cois.it/wp-content/uploads/2013/10/costituzione-ungheria-2011-it.pdf. Accessed March 12, 2021.

MSZP. “Az ellenzék közös közleménye: Bízunk a magyar emberekben, Magyarországon, de nem bízunk Orbán kormányában!” March 24, 2020, mszp.hu/hir/az_ellenzek_kozos_kozlemenye_bizunk_a_magyar_emberekben_magyarorszagban_de_nem_bizunk_orban_kormanyaban. Accessed March 11, 2021.

OSCE. “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.” June 29, 1990, osce.org/odihr/elections/14304?download=true. Accessed February 27, 2021.

---. “Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.” October 3, 1991, osce.org/odihr/elections/14310?download=true. Accessed February 27, 2021.

---. “Odihr Special Election Assessment Mission. Republic of Poland – Presidential Election, 28 June 2020.” osce.org/files/f/documents/4/9/455728.pdf. Accessed March 1, 2021.

---. “Overview of the OSCE Participating States’ Responses.” May 7, 2020. oscepa.org/activities/covid-19-crisis-response/overview-of-the-osce-participating-states-response. Accessed February 27, 2021.

The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm. Accessed March 12, 2021.

Trattato sull’Unione europea (versione consolidata), October 10, 2012, eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF. Accessed June 4, 2021.

Summary

This dissertation aims to analyze the democratic decline in light of the current pandemic crisis, through the analysis of the two case studies of Hungary and Poland. In particular, this thesis aspires to answer the following research question: what role did the COVID-19 pandemic play in the democratic degeneration of Hungary and Poland? To achieve this goal, both descriptive and quantitative analyzes were conducted, using Freedom House's *Freedom in the World* and *Nations in Transit* indices and *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) to understand the degree of democratic quality in the light of the policies adopted, both before and as a consequence of the pandemic. The data and analyzes that are illustrated serve to demonstrate the hypothesis that the pandemic has contributed to the worsening of the democratic quality of the two countries in question, already started in the pre-pandemic phase. In fact, before the sanitary emergency, Hungary and Poland had already experienced episodes of democratic regression. In this context, COVID-19 would constitute the casus that offered the accelerating thrust necessary to speed up the process of centralization of powers and dismantling of democratic institutions, which have already been victims of consistent attacks for a long time. The arbitrary use of policies to stem the pandemic, which led to the qualitative deterioration of the two democratic regimes, therefore falls within a consistent path towards democratic decline.

The inspiration for the theme of this work comes from Freedom House's *Nations in Transit 2020* report that classified as democracies only the minimum record of 10 countries out of the 29 examined, in which Hungary was relegated to the group of *hybrid regimes* and Poland, which suffered the most rapid decline, passing into the group of *semi-consolidated democracy*. The two case studies under examination were not the only countries where the current emergency has been exploited to worsen the quality of democracy. The coronavirus crisis offers a convenient pretext to silence the opposition, dismantle democratic institutions and processes and consolidate power. Critics around the world are in fact denouncing the use of the virus as a cover to seize new prerogatives that have little to do with the pandemic crisis, with few guarantees that their new authority will not be exploited in any other way and, at the end of the crisis, returned.

But at the heart of the democratic European Union, which has freedom, equality, the rule of law and respect for human rights as its core values, the situation of Hungary and Poland is of particular concern, two countries that for some years they were experiencing authoritarian slips. Members of the so-called "Visegrád Group", which joined the EU on 1 May 2004, Hungary in 2010 and Poland in 2015 saw the rise of two leaders belonging to populist and conservative party coalitions, Viktor Orbán in the former and Andrzej Duda in the latter.

Analytical framework

The first section lists the useful – methodological, theoretical, conceptual, and constitutional – tools both for the drafting of the thesis work and for the full understanding and use of the same. In the first section, the methodology used and the theoretical framework in which the analysis is inserted will be framed. While the theoretical framework in which the investigation is framed is historical institutionalism, the methodology chosen is the binary comparison through the strategy of the most similar systems, whose independent variable is the system of reforms implemented by the two leaders during the pandemic crisis, while the dependent one is the quality of democracy, defined on the basis of specific indicators.

The second section is dedicated both to the critical discussion of the existing literature on the subject of the work and to the content gap that this aims to fill, and to the description of the indices used in the analyzes. The existing literature on the subject has analyzed the facts that have led to the decline of democracy in Hungary and Poland both after the settlement of Orbán in 2010 and of Duda in 2015, and the establishment of a state of emergency due to the pandemic crisis. The content gap that this thesis aims to fill is, instead, the analysis and understanding of the role played by COVID-19 and the pandemic crisis in the democratic decline of Hungary and Poland. The indices used are: Freedom House's *Freedom in the World* and Bertelsmann *Transformation Index* (BTI), in order to understand the degree of democratic quality in the light of the policies adopted, both before and as a consequence of the pandemic; Freedom House's *Nations in Transit* to understand in what category of regime the *think tank* has positioned the two countries in light of the sanitary emergency legislation.

The third section describes the concepts that will be referred to in the analysis of the democratic quality of the two countries in the light of government policies. The list will develop following the logical order, along the line that goes from the two extremes of embedded democracy, introduced by Merkel (2007) and the authoritarian regime, with the famous Linz's definition (1964), and which presents within it all the gradations – defective democracy by Merkel (2007); hybrid regime, with the Morlino's definition (2012); electoral authoritarianism, introduced by Schedler (2007) – included in the wide range conceptual.

The fourth section is dedicated to the political and institutional excursus of Hungary and Poland, to frame their form of state, form of government and party structure. Hungary is configured as a parliamentary republic, in which the prime minister is the head of government who is elected by the National Assembly on the proposal of the President of the Republic. Hungary has a multi-party system, that, according to the classification criterion of Sartori (1982), can be considered a limited pluralism, and according to the typological criterion, has a bipolar dynamic, because the two main

parties, the Hungarian Socialist Party and the center-right Fidesz – Hungarian Civic Alliance, redistribute the majority of seats. A bipolar system with an enlarged pluralism is therefore configured, whose government will necessarily be coalitional, and the alternation of government will take place between the two major coalitions. Hungary, therefore, can be considered, according to the classification of Fabbrini (1998), a competitive democracy. Poland is configured as a semi-presidential republic, in which executive power has a dual character, as it is directed, on the one hand, by a President of the Republic elected by universal suffrage, and, on the other, by a Prime Minister appointed by the President, but indicated by Parliament, an expression, therefore, the parliamentary majority; the legislative one is covered by the Sejm and by the Senate, the two chambers of Parliament; the judiciary is independent. The Polish system, however, is configured as a particular type of semi-presidentialism, that is, with governmental traction, due to the constant attempt, within the constitutional text, to reduce the powers of the President of the Republic affecting the political direction. Poland has a multi-party system, that, according to the classification criterion of Sartori (1982), can be considered a limited pluralism, and, to the typological criterion, has a bipolar dynamic as smaller parties tend to ally with the two major parties, Law and Justice (PiS) and Civic Platform: a bipolar system with an enlarged pluralism is therefore configured. Poland, therefore, can be considered, according to Fabbrini's classification (1998), a competitive democracy.

PART ONE

The concept of *autocratization* by Lührmann and Lindberg (2019) is introduced, within which the two chapters belonging to the first part must be framed: the general process of decline of the fundamental attributes and institutional requirements for democratic regimes, of which it is a victim all of Europe in the last 15 years. Hungary and Poland therefore constitute two examples of *authoritarian legalism* (Scheppelle, 2018), a phenomenon in which new charismatic leaders are democratically elected by citizens but use their electoral mandates and constitutional and legal changes in the service of an illiberal agenda, to dismantle constitutional systems by lawful means.

Chapter one

After an excursus on the rise of Orbán in 2010, the policies introduced by the Fidesz governments are listed, that are an expression of the systematic destruction of Hungarian democracy's fundamental institutions.

Firstly, the effective functioning of the legal system was characterized by an increase in the centralization and exploitation of legislation as an instrument of political power, effectively eliminating parliament from the political process and consultations with the opposition and civil society, introducing legislative acts to accommodate particular gestures of favoritism, interrupting non-governmental appointment mandates, amending the Basic Law to legitimize unconstitutional legislation, capturing and controlling the office of the President of the Republic and the functions of Parliament.

Secondly, it has been affected: the Constitutional Court, the guardian body of the Constitution and the main control of the government, for example through the full control of the ruling party over the appointment of judges or the abolition of the *actio popularis*; the judiciary, attempting to weaken their independence and forcing older judges to retire; the system of four separate Ombudsmen with independent jurisdictions, transformed into a new system with a single Commissioner for Fundamental Rights, and the Media Authority, which have totally lost their independence.

Thirdly, a new Basic Law was introduced, the process of which took place behind closed doors without any debate with the opposition, whose proposals were rejected: problematic, in the new text, is the degree of safeguarding of rights and fundamental freedoms, such as non-discrimination, the right to life and human dignity and the protection of ethnic minorities and refugees, migrants and asylum seekers.

Eventually, the electoral reforms, that have produced a greater weight for the majority element, over the proportional one, of the mixed system and have redesigned the borders of the single-member districts to give the governing parties more seats, are examined: this has produced a notable form of gerrymandering, favoring disproportionately the ruling party and hindering a change of government. In addition to this, Fidesz also brought the Electoral Commission under its control, ending the mandates of elected members and filling the seats with its own members.

Following the discussion of the policies and reforms implemented, it is analyzed qualitatively and quantitatively, thanks to the use of Freedom House's *Freedom in the World* index and *Bertelsmann Transformation Index*, how these have affected the decadence of the Hungarian democratic quality. Hungary can be considered a diffusely *defective democracy*, according to Merkel's definition (2007), as it combines the characteristics of an exclusive, delegative and illiberal democracy: the democratic defects are still below the threshold of electoral authoritarianism, but together they reveal the systematic and structural weakening of democracy and can form a serious general flaw.

Chapter two

After an excursus on the rise of Duda in 2010, the policies introduced by the PiS governments, led from the outside by leader Kaczyński, are listed, that are an expression of the systematic destruction of Hungarian democracy's fundamental institutions.

The first objective was the emptying and control of the Constitutional Court, the core of the protection of the rule of law and of constitutional controls on majority politics. The emptying was possible by obtaining the majority of judges with those appointed by the government, *de facto* removing senior judges and paralyzing the work of the Court through examination in its new statutes. This led to full control over the Court, turning it into an enabler and facilitator of government.

The second objective, which is part, together with the control of the Constitutional Court, in the largest plan of submitting the entire judicial system to the executive, were the judges and prosecutors. The reform package was therefore designed with the aim of changing the cadres of the judiciary and establishing stronger control by the political branches and consisted of three statutes: one on the common courts, one on the National Council of the Judiciary and the last on the Supreme Court. All three institutions have been purged of older judges and emptied of their typical functions.

Thirdly, the institutions of the democratic state have been targeted, such as: opposition parties, constantly marginalized and intimidated in Parliament; the public administration, which has abandoned the principle of public service neutrality and merit-based recruitment; the public media, transformed into a government propaganda machine; electoral commissions, with huge changes to the electoral law by introducing enhanced control by the parliamentary majority and the executive over the mechanisms for conducting elections.

Eventually, a massive violation of human rights has been planned by the PiS: the right of assembly has been restricted, as priority is given to patriotic demonstrations supported by the government at the expense of counter-demonstrations, which cannot be organized on the same day; the violation of freedom of expression is a consequence of the capture of the public media and the perpetration of independent newspapers; a massive breach of privacy resulted from laws that allowed the police to collect personal data, access internet data and communications content.

Following the discussion of the policies and reforms implemented, it is analyzed qualitatively and quantitatively, thanks to the use of Freedom House's *Freedom in the World* index and *Bertelsmann Transformation Index*, how these have affected the decadence of the Polish democratic quality. Poland also can be considered a diffusely *defective democracy*, according to Merkel's definition (2007), as it combines the characteristics of an exclusive, delegative, illiberal and domain

democracy: the democratic defects are not as serious as the Hungarian ones, but they demonstrate the systematic and structural weakening of democracy by the PiS government.

PART TWO

After recalling that the OSCE member countries have approved the Copenhagen and Moscow Documents governing the imposition of states of emergency, according to which these should not subvert the democratic constitutional order, nor aim at the destruction of human rights and internationally recognized fundamental freedoms, OSCE member countries whose national authorities are violating these and other OSCE commitments in the name of fighting the coronavirus are mentioned. Taking up, moreover, the concept of *autocratization*, it is highlighted by Lührmann (2020) that this phenomenon can be better implemented, with about 75% more probability, when states of emergency are in force. The two countries subject of this study, whose leaders have long demonstrated authoritarian tendencies, therefore pose themselves as examples of using the pandemic crisis for party political gains and consolidation of power, and cases of how the state of emergency appears to be the ideal tool to undermine democracy, under the guise of democratic and constitutional legitimacy: the data and analyzes will serve to demonstrate the hypothesis that the pandemic was the accelerator necessary to speed up the process of centralization of powers and dismantling of democratic institutions, already put in place.

Chapter 3

After an in-depth study on the special legal systems provided for by the new Fundamental Law and the activation of the state of danger in March 2020, the policies implemented during the pandemic crisis, which have affected the deterioration of Hungarian democracy, are listed.

After days of bitter controversy, the *Coronavirus Act* was approved on March 30, which effectively introduced an indefinite state of emergency to allow Orbán to govern by decree: government decrees, devoid of any parliamentary control, allowed the executive to govern in matters not covered by the *Coronavirus Act*. In response to those who criticized unlimited power, Parliament passed a bill on June 16, the *Transitional Provisions Act*, which ended the state of emergency and created a new legal framework for the spread of the pandemic. The state of medical emergency was introduced in the bill, which came into force with the government decree of June 18: however, it seems not to be very different from the act of May 30, since it equally confers immense and uncontrolled powers to the government. The proposed new framework completely ignores the Basic

Law and its safeguards, inserting the new state of emergency into the ordinary law without the constitutional framework that should guarantee controls on emergency powers. The new framework is inserted as an amendment to the health law and will activate when the chief medical officer, appointed directly by the government, alerts the government that a sanitary emergency requires exceptional measures: the government can then invoke emergency powers without consulting the Parliament, which has no veto or ability to repeal this declaration and is not notified by the government of the policies implemented. In this way, the government can simply act alone, both declaring the emergency and governing to deal with it. Contrary to the previous one, however, this new state of medical emergency can be limited to a period of six months: however, as with the state of migratory emergency, there is also a clause that allows the government to continue to renew the emergency indefinitely at six-month intervals, thus giving it a discretionary emergency power indefinitely.

Regarding the abuse of civil and political rights, through the Coronavirus Act, the Penal Code was amended, and two crimes were introduced – the violation of epidemic confinement, punishable by a three-year prison sentence, and the dissemination of false information during the five-year state of emergency –, permanently added to the Penal Code even when the state of emergency is no longer in force. These prison sentences provide the government with tools against the remnants of the opposition: the free press and civil society. The vagueness of the second offense, which makes those who spread false information that could cause panic or hinder the effectiveness of measures aimed at fighting the pandemic punishable, allows the government to accuse journalists and critics, Hungarian and foreign, of disinformation, manipulation, and distortion of reality, and to discredit and shut down independent media. In addition, in the first days of the emergency, a government decree was introduced that prohibits any form of demonstration and public event: if, on the one hand, this decree is in line with the management of the crisis by the vast majority of world governments, on the other hand the indefinite discretion in the hands of the prime minister could undermine the right to meet and demonstrate. The Coronavirus Act also canceled elections already scheduled, future ones, including by-laws, and referendums during the state of emergency and until the end of the crisis. Among the problematic new powers of the *Transitional Provisions Act* is the possibility for the military to use weapons on the civilian population within the country, whose main task is to help the government eliminate the emergency situation. The *Coronavirus Operational Group* is made up of more army commanders than health workers, officers take part in medical decisions. Another emergency decree suspended the right to data protection, as it gives the Minister for Innovation access to the personal data necessary to combat the pandemic crisis. The right to freedom of information has also been violated: the government, in fact, does not provide public access to relevant information on

COVID-19 cases and the Coronavirus Operational Group only responds to pre-selected and censored questions. In addition, a bill was approved by the National Assembly in May, poorly in line with crisis management policies, which puts an end to the legal recognition of transgender and intersex people, preventing trans people from changing their gender on their official documents and to choose a name that fits the gender they identify with.

Following the discussion of the policies and reforms implemented during the state of emergency from COVID-19, it is analyzed qualitatively and quantitatively, thanks to the use of Freedom House's *Freedom in the World* and *Nations in Transit* index, how these have further affected the decadence of the Hungarian democratic quality. Hungary can no longer be considered a diffusely *defective democracy*, but it should now be considered a moderate form of authoritarianism, including it in the group of *electoral authoritarianisms*, as held by Bogaards (2020), Hegedűs (2020) and Scheppele (2020): the democratic defects are now of such gravity that it can no longer be included in the group of democracies. A great decline also captured by Freedom House which, in the *Nations in Transit 2020* report, downgraded Hungary from a *semi-consolidated democracy* to a *hybrid regime* and, in the 2021 report, highlighted a loss of 5 points from the previous one.

Chapter 4

After an in-depth study on the special legal systems provided for by the new Basic Law and the activation of the state of danger in March 2020, the policies implemented during the pandemic crisis, which have affected the deterioration of Polish democracy, are listed.

The ruling majority appeared to be determined to hold elections for political advantage, as the incumbent candidate would have regular and largely positive coverage on Polish national television, tightly controlled by the government, which failed to ensure balanced and impartial coverage, and rather served as a campaign tool for the incumbent. After passing an amendment to the *COVID-19 Act* that introduced voting by mail, with concern over the secrecy of the vote, elections were postponed three days earlier without adequate legal basis.

Regarding the abuse of civil and political rights, the introduction of the state of epidemic, used as a legal basis to implement policies convenient to the party, but in themselves of little concern with the resolution of the pandemic, allowed the government to limit human rights and freedoms and centralize new tools and competences in the hands of the government. Also following massive protests, the National Assembly has launched the discussion of two legislative proposals regarding further limits on legal access to abortion and the criminalization of sex education, with a prison sentence of up to three years for teachers. Previous Polish law allowed abortion up to the 12th week

of pregnancy if a woman's health or life is in danger, if the pregnancy is the result of rape or incest, and if the mother's life was in danger: according to the new provision, women would be forced to carry on a pregnancy anyway, even in the case of malformations or genetic diseases of the fetus. In line with the propaganda against the "gender ideology" promoted by the PiS, the government and the President of the Republic Duda supported a battle against the LGBT + community and about 100 towns and regions declared themselves "LGBTI free zone", passing resolutions, which have no coercive value, openly in contrast with the community and firm opposition against public activities aimed at promoting their ideology. The resulting protests were repressed with arrests and violence by the police, with an unprecedented level of aggression towards an LGBT + demonstration in a country within the EU. There has also been a grip on media freedom and information pluralism and the acquisition of one of the largest Polish publishing groups by a state-controlled company, with the risk of politicization of the local press headlines, thus putting an end to independent media also at the regional level.

Concerning the limitations of the legislative power, during the pandemic crisis, the absence of public consultations on government legislation relating to restrictions was a recurring issue: the restrictions were introduced without proper stakeholder consultation conducted in Parliament. In addition, government bills and statutes vary in timing: some are temporal; other changes, which are not in themselves related to the emergency, are permanent. Therefore, the COVID-19 measures seem more like omnibus legislation and will not end with the pandemic but will result in permanent changes in the legislative body. In addition, regarding the limits to the judiciary, there were numerous hearings and judicial sessions canceled while others were conducted behind closed doors, as the courts claimed that they did not have the technical possibilities to conduct a hearing via remote means of communication.

Following the discussion of the policies and reforms implemented during the state of emergency from COVID-19, it is analyzed qualitatively and quantitatively, thanks to the use of Freedom House's *Freedom in the World* and *Nations in Transit* index, how these have further affected the decadence of the Polish democratic quality. Despite the great decline, also noted by the *Nations in Transit 2020* report, which downgraded Poland from *consolidated democracy* to *semi-consolidated democracy*, and by the *2021* report, in which it lost even 5 points from the previous one, Poland can still be considered a diffusely defective democracy albeit with even more serious democratic defects.

Eventually, the Conclusion summarize the analysis and its findings, while also drawing implications, that open up with this dissertation, for the relationship between Hungary and Poland, two Member States, and the European Union and the tools at its disposal to face their persistent

violations of the Treaties, specifically Article 2 – Article 7 TEU, “A new EU framework to strengthen the rule of law” and “Regulation on the protection of the EU budget in the event of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States”. Although these tools have been used against Hungary and Poland, their failure has constantly compromising the integrity of common European values and the credibility of the whole Union, leading it to perform the function of (1) systemic constraint against hybrid regimes and defective democracies; (2) supporter; and (3) legitimator of the regime. Firstly, if on the one hand the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union (1) bind States to safeguard the human rights and freedoms of Hungarian and Polish citizens, which are not guaranteed by constitutional institutions precisely because these have been neutralized as described, the funds given by the Union to the two countries, which represent almost all the public resources engaged in development policy and which are appropriated by the elites close to the parties, continue to (2) support the functioning of the machine of corruption, which in turn supports the political regime. Eventually, the simple criticism of their political developments, but the simultaneous lack of sanctions, (3) indirectly legitimizes the regime of Orbán and Kaczyński. To remedy this, the new mechanism, approved in the last year, which allows the suspension of the Recovery Fund to a Member State in the event of a violation of the rule of law could be put in place. The paralysis of community action, due to simple criticism, but to the simultaneous lack of sanctions, does nothing but help in the spread of the Hungarian and Polish model throughout Europe.