


La svolta “illiberale” della democrazia in Ungheria e Polonia

● Roman Krakovsky

Docente di Storia europea, Università di Ginevra,
<roman.krakovsky@unige.ch>,  @krakoko93

democrazia • demografia • economia • informazione • integrazione europea • nazionalismo • partiti politici • polonia • populismo • ungheria • unione europea

● Lo stato di salute della democrazia in Ungheria e Polonia è da tempo al centro dell'attenzione europea, a causa delle decisioni che limitano l'indipendenza della magistratura e dei mezzi di comunicazione. I Governi dei due Paesi rivendicano, però, un diverso modo di intendere la democrazia, definito “illiberale”, ritenuto necessario per proteggere al meglio i propri cittadini. In che cosa consiste? Quali sono i riferimenti teorici? Quali cause sociopolitiche ne hanno reso possibile l'affermazione?

L'indebolimento dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria è parte della risposta illiberale alla “crisi esistenziale” attraversata dai Paesi dell'Europa centroorientale e, più in generale, dall'Europa nel suo insieme. Ci troviamo in una situazione di blocco, in cui una parte significativa della popolazione ritiene che le proprie richieste non possono essere comprese né trovare una risposta nel quadro del sistema esistente, perché quest'ultimo non offre sufficienti garanzie di difesa della comunità. Per uscire da questa impasse, alcuni Paesi propongono di rafforzare lo Stato, anche a costo di diminuire il ruolo di tradizionali contrappesi previsti dallo Stato di diritto, *in primis* l'indipendenza dei mezzi di comunicazione e della magistratura.

Traduzione dall'originale francese di Giuseppe Riggio SJ.

1. Le cause dietro l'attuale crisi

Sono molteplici le cause all'origine dell'attuale crisi europea: non tutte hanno avuto lo stesso peso nei vari Paesi, ma la loro combinazione è stata decisiva.

a) I cambiamenti nell'economia

L'introduzione del liberalismo nell'Europa centrorientale, dopo il crollo del comunismo negli anni '80 e '90, ha determinato un drastico ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia e numerosi trasferimenti di proprietà dalla sfera pubblica a quella privata, un fenomeno sconosciuto in precedenza. L'impatto di questi processi sulle società è stato drammatico ed è ancora largamente sottostimato. Qualche esempio aiuta a capire meglio quanto è accaduto. Nel 1991, la Cecoslovacchia ha registrato una profonda recessione (-11,6%); in Ungheria, la cura improntata all'austerità imposta dal ministro delle Finanze Lajos Bokros nel biennio 1995-1996 ha gettato quasi il 30% della popolazione al di sotto della soglia di povertà; nel 2004, il 20% dei polacchi era disoccupato.

Grazie all'ingresso nell'Unione Europea (UE) e nella NATO, questi Paesi sono tornati alla prosperità abbastanza rapidamente, al punto che oggi le economie di Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria sono tra le più dinamiche del continente. Nel 2019 la loro crescita annuale è stata tra il 2,3 e il 4,5%, con un tasso di disoccupazione tra i più bassi in Europa (tra il 2 e il 5,7%). **Ma gli anni di transizione e l'approfondirsi delle disuguaglianze sociali degli anni '90 sono un ricordo traumatico per una parte significativa della popolazione.** D'altra parte, proprio l'integrazione in un mondo globalizzato, in particolare l'adesione all'UE e alla NATO, rende più difficile per questi Paesi affermarsi di fronte a Stati più grandi e da tempo presenti nei mercati internazionali. Questa situazione genera talvolta la sensazione di non essere trattati secondo il proprio giusto valore e di essere relegati ancora una volta alla "periferia dell'Europa", una condizione dalla quale cercano di uscire da quasi 200 anni.

b) La questione demografica

Alle difficoltà economiche si aggiunge una profonda crisi demografica, iniziata negli anni '80, quando i sistemi sanitari socialisti non sono più in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini, per cui vi è una ripresa della crescita della mortalità. Questa situazione non muta dopo il 1989, anche a causa della crisi economica e dell'instabilità politica; in più, avviene il crollo del tasso di fecondità. In Polonia, ad esempio, passa dal 2,27 all'1,33 tra il 1989 e il 2011, ben al di sotto della soglia di 2,1 figli per donna, neces-



saria perché una popolazione si riproduca mantenendo la propria struttura demografica. In Ungheria, il saldo tra i decessi e le nascite è negativo dal 1983: il Paese ha perso più di 600mila abitanti.

Dopo l'ingresso nell'UE e nell'area Schengen, si è aggiunto il fenomeno migratorio, che riguarda soprattutto i più giovani, istruiti e intraprendenti, attirati dai migliori livelli di vita e di remunerazione che trovano all'estero (da quattro a dieci volte maggiori rispetto a quelli dei loro Paesi). In tutta l'Europa centrorientale, il saldo migratorio degli ultimi trent'anni è superiore al 10%. Dal 1989, la Romania ha perso il 14% della sua popolazione, la Moldavia il 17%, l'Ucraina il 18%, la Bosnia il 20%, la Bulgaria e la Lituania il 21%, la Lettonia il 25%. Questo fenomeno non è destinato a finire a breve: secondo l'ONU, si trovano in Europa centrorientale i dieci Paesi la cui popolazione diminuirà più velocemente nei prossimi anni (si stima un calo almeno del 15% entro il 2050). In Bulgaria, in testa a questa classifica, la popolazione dovrebbe passare dai 7 milioni del 2017 a 5,4 milioni, con una perdita del 23%. Questa evoluzione genera un "panico demografico" e legittimi interrogativi per il futuro dei Paesi.

c) Il contesto geopolitico

Dopo il 1989, i Paesi della regione sono passati alla democrazia liberale e all'economia di mercato, aiutati dagli Stati Uniti e dall'UE, che però dagli anni 2000 in poi devono fare i conti con gravi problemi interni (la crisi finanziaria, quella greca, gli attentati islamici, la crisi migratoria, la Brexit, ecc.) e per questo hanno ridotto progressivamente il loro sostegno.

Il vuoto geopolitico che si è creato è stato colmato da altri attori internazionali. **La Cina considera l'Europa centrorientale e i Balcani come una porta d'ingresso nei mercati europei.** La "nuova via della seta", il progetto di colonizzazione economica a livello mondiale lanciato da Pechino nel 2013, mira a raggiungere l'Europa occidentale attraverso i Balcani. L'acquisto del porto del Pireo nel 2016 e la costruzione di infrastrutture che uniscono i Paesi di questa parte del continente preoccupano le autorità locali, che non possono opporsi alla potenza economica cinese. A sua volta, **la Russia ha riaffermato il suo ruolo di potenza regionale** con l'occupazione della Crimea nel 2014, dando il proprio sostegno ai separatisti nell'Ucraina orientale e organizzando varie campagne di disinformazione, soprattutto nei Paesi baltici. Questi eventi indeboliscono l'immagine della democrazia liberale. Per alcuni leader, come l'ungherese Viktor Orbán, le politiche autoritarie e l'ideologia antioccidentale di Vladimir Putin sono un modello da seguire. In altri Paesi, invece, la crescente minaccia russa spinge gli elettori a favorire Governi più autoritari, ritenuti in grado di proteggere meglio i Paesi dalle minacce esterne: è il caso della Polonia di Jarosław Kaczyński, a capo del partito Diritto e giustizia (PiS).

2. Una "crisi esistenziale"

La combinazione di queste cause provoca un sentimento di paura riguardo al futuro. Tutta l'Europa sembra toccata da questa "crisi esistenziale"¹, soprattutto dopo la crisi economica e la Brexit, ma gli effetti sono più visibili nell'area centrorientale, composta da piccole nazioni «la cui esistenza può essere messa in discussione in qualsiasi momento», che possono sparire e ne sono coscienti, come ricordava Milan Kundera².

Il liberalismo diviene il denominatore comune delle critiche rivolte al sistema. Già nel marzo 2006, Jarosław Kaczyński attaccò nel Parlamento polacco il "*Lumpenliberalism*", una forma di ultraliberismo introdotta negli anni '90, ritenendola all'origine delle peggiori «patologie sociali», come la criminalità, la corruzione e il lassismo morale. Nel programma elettorale del 2014, il PiS affermava: «Oggi dobbiamo dire "no" a un'economia dell'esclusione e della disuguaglianza sociale. Questa economia uccide. La legge sostiene i più forti, in modo che possano approfittarsene dei più deboli. A causa di questa situazione, la maggior parte della gente è esclusa

«La nostra Unione Europea sta vivendo, almeno in parte, una crisi esistenziale. [...] Sono stato testimone di molti decenni di integrazione europea. Molti sono stati i momenti forti. Molti sono stati anche i momenti difficili, e i momenti di crisi. Ma mai prima d'ora ho visto così poca intesa tra i nostri Stati membri».

JEAN-CLAUDE JUNCKER

ed emarginata, senza lavoro e senza prospettive». Il PiS si impegna a difendere il concetto di «dignità umana, il principio più fondamentale dei diritti umani». A sua volta, nel famoso discorso all'Università estiva di Bálványos, nel luglio 2014, dove ha rivendicato per la prima volta il concetto di democrazia illiberale, Orbán ha affermato che la democrazia liberale si è dimostrata incapace di permettere ai Governi «di lavorare per gli in-

teressi della nazione e [...] di preservare il patrimonio nazionale», proteggere il Paese e le famiglie dall'indebitamento. Secondo questa analisi, il sistema liberale non riesce a soddisfare le legittime richieste della maggioranza di condurre una "vita normale" e pregiudica la sopravvivenza della comunità.

La crisi dei rifugiati del 2015-2016 radicalizza ancor di più queste critiche e accelera l'elaborazione dell'alternativa populista al progetto di società liberale. Il migrante diviene il simbolo di una democrazia liberale ipocrita, che è pronta ad abbandonare una parte della popolazione,

¹ Questa formula è stata impiegata nel *Discorso sullo stato dell'Unione* del 2016 da Jean-Claude Juncker, al tempo Presidente della Commissione europea (<<https://ec.europa.eu>).
² KUNDERA M., «Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale», in *Le Débat*, 5 (1983) 3-23.



pur di conservare la propria immagine di patria dei diritti umani. Nel settembre 2015, **Orbán sottolinea che il liberalismo si trova confrontato alla «sfida [...] di rispettare i propri principi e allo stesso tempo di preservare il proprio livello di vita»**. A suo giudizio, «non è più possibile vivere in Europa secondo i valori liberali e conservare una prosperità materiale»: bisogna sacrificare i primi a favore della seconda. Il limitato sostegno dei Paesi occidentali dell'UE a quelli centrorientali in occasione della crisi migratoria ha dato peso a questo argomento. Il migrante è anche un simbolo del capitalismo, perché «i migranti non cercano un rifugio da una situazione di vita o di morte [...], ma una migliore qualità di vita», afferma sempre Orbán. Poiché si tratta di semplici «migranti economici», non meritano l'aiuto e la solidarietà che spettano a un vicino nel bisogno. Infine, il migrante è un simbolo della globalizzazione, uno sradicato che «non è più legato alla sua terra e alle sue radici». Questo sradicamento sarebbe uno dei pericoli principali alla sopravvivenza della comunità nazionale.

3. L'invenzione della democrazia illiberale

Per uscire da questa impasse sistemica, i partiti populistici dell'Europa centrorientale si propongono di abbandonare la democrazia liberale e di ricostruire le comunità secondo alcuni principi «illiberali». Nel già citato discorso a Bálványos del 2014, Orbán insiste sulla necessità di collegare in modo più organico «l'interesse personale degli individui con la vita della comunità, della nazione» e questo legame deve essere «preservato e rafforzato». Nel settembre 2015 a Kötcse, Orbán sviluppa questa idea, insistendo sul fatto che **il principio universale della libertà individuale e dell'uguaglianza sostenuto dal liberalismo distruggerebbe «il mondo che possiamo trasmettere ai nostri figli**, la vecchiaia dignitosa che possiamo garantire ai nostri genitori e, quando è possibile, la protezione che possiamo offrire al nostro Paese e alla nostra cultura».

Nell'«era illiberale», questa ideologia nazional-cristiana e il primato della responsabilità nei confronti della propria comunità sono principi assoluti, alla base di un patriottismo difensivo e ripiegato su se stesso: «Innanzitutto, siamo responsabili nei confronti dei nostri figli, e poi dei nostri genitori. [...] Dopo vengono quanti vivono nei nostri paesi e città, e solo dopo gli altri». Il PiS ha la stessa posizione: «Il concetto di comunità fa riferimento a differenti gruppi sociali, di cui i più importanti sono la famiglia e la nazione». Se la famiglia è il «fondamento della vita sociale nella quale si realizzano i bisogni più essenziali di una persona», la nazione rappresenta il «gruppo sociale più grande, costituendo un fondamento della nostra comunità politica democratica» (programma elettorale del 2014).

Sempre nello stesso programma si afferma che la difesa del popolo passa per il rafforzamento del potere dello Stato, promosso a difensore della co-

munità: «Lo Stato è un'organizzazione a carattere globale, ciò significa che comprende tutte le altre organizzazioni e comunità sociali, anche quelle etniche». La legittimità statale deriva dalla sua subordinazione alla nazione, che è la fonte di tutte le sue funzioni, in particolare «la difesa della vita, la sicurezza, la libertà e la solidarietà fondate sulla giustizia e l'uguaglianza».

4. Lo Stato totale

Questa nuova definizione dello Stato, che comprende tutti gli aspetti della vita, è ispirata allo Stato totale teorizzato da Carl Schmitt negli anni '30. Secondo il giurista e filosofo tedesco, vicino al partito nazista, per assicurare il benessere del maggior numero di persone, l'allargamento del perimetro delle competenze dello Stato nel XX secolo ha portato a una confusione tra lo Stato e l'economia. L'esito è stato alla fine un indebolimento dell'apparato statale, divenuto uno Stato sociale, permeabile alle pressioni dei gruppi di interesse. Per rompere questo intreccio, si dovrebbe

«Il nuovo Stato che stiamo costruendo in Ungheria è "illiberale", uno Stato non liberale. Questo Stato non nega i valori di base del liberalismo, come la libertà o altri che potrei citare, ma non pone questa ideologia al centro della sua organizzazione».

VIKTOR ORBÁN

be ristabilire uno «Stato totale nel senso della qualità e dell'energia politica». In altre parole, per liberare l'economia da una spesa pubblica eccessiva, dalla legislazione sociale che la ostacola, dall'interventismo statale, non servirebbe lo Stato minimo e neutrale propugnato dal liberalismo, ma sarebbe necessario avere più Stato. Solo uno Stato

che concentra nelle sue mani il potere della tecnologia moderna e i mezzi di comunicazione di massa, che assicurano il controllo di corpi e menti, può riuscire a mettere a tacere le forze sovversive al suo interno. Perché questo si realizzi sarebbe necessario ripensare alcuni diritti fondamentali e le tradizionali concezioni liberali, in particolare la libertà di stampa, il governo per discussione e l'uguaglianza di tutti davanti alla legge. Infine, con la nozione di stato di emergenza economica, Schmitt insiste sulla necessità di concentrare le decisioni in materia economica nelle mani del Governo.

Il rafforzamento del ruolo dello Stato comporta l'indebolimento strutturale dei contropoteri, in primis i media e il potere giudiziario, che hanno il compito di delimitare il potere statale. Le democrazie illiberali realizzano questo obiettivo tramite mezzi legali: modifiche legislative e ricorso ai meccanismi del mercato. In Polonia, ad esempio, la legge sui media del 2015 ha tolto al Consiglio nazionale della radio e della televisione il potere di nominare i direttori dei media pubblici per attribuirlo al Governo. L'anno successivo, un'ulteriore legge ha conferito il potere al



Consiglio nazionale dei media di nominare e licenziare i membri dei Consigli di amministrazione dei media pubblici, ponendo di fatto fine alla loro indipendenza.

Un'altra tecnica consiste nel favorire alcuni media a scapito di altri attraverso sovvenzioni pubbliche: un intervento economico che crea squilibri e può rivelarsi fatale per la sopravvivenza di alcune realtà. In Ungheria, questo tipo di politiche statali hanno portato alla scomparsa di alcune testate dell'opposizione, tra cui il principale quotidiano di sinistra *Népszabadság* nel 2016 e *Index* nel 2020. Oggi, quasi il 90% dei media pubblici e privati appartengono a Fidesz, il partito al Governo, o a persone vicine. Da quando il PiS è salito al potere, i media pubblici in Polonia sono diventati strumenti di propaganda; i media privati sono pluralisti, ma gli eventi recenti vanno nella direzione di "ripolonizzarli". Il 7 dicembre 2020, il gruppo energetico nazionale PKN Orlen, guidato da un membro del PiS, ha annunciato l'acquisto di un grande gruppo editoriale, Polska Press, che era di proprietà di un editore tedesco. Il gruppo, che possiede 20 dei 24 quotidiani regionali, 120 settimanali, un'agenzia di notizie e circa 500 siti web, raggiunge quasi 17 milioni di persone ogni giorno.

5. Scivolando verso l'autoritarismo

Colpendo la magistratura e la stampa, i Governi di Polonia e Ungheria stanno attaccando al cuore la democrazia. Questi contrappesi assicurano un bilanciamento del potere dei vari attori della sfera pubblica e garantiscono a tutti di potersi esprimere in pubblico su un piano di parità e senza timore di persecuzioni. Pur essendo diversi, lo Stato e un cittadino (come un'associazione o un partito politico) devono poter agire nello spazio pubblico in condizioni analoghe. Solo così quanti rappresentano gli interessi dei diversi gruppi presenti nella società possono dibattere in modo libero, ricercando insieme l'interesse generale, distinto da quello promosso da chi detiene il potere. Ma **il controllo dei media e del sistema giudiziario assicura al Governo una posizione egemonica e gli permette di imporre i suoi valori e le sue visioni** come gli unici legittimi. Questa monopolizzazione può incoraggiare le tendenze autoritarie dello Stato.

Un'altra conseguenza di questo processo è la formazione di uno Stato altamente centralizzato, in cui le élite sono prossime al leader e alla sua "famiglia politica". In Ungheria, Lőrinc Mészáros, compagno di scuola di Orbán e idraulico di formazione, ha accresciuto di cinquanta volte il suo patrimonio in pochi anni, grazie agli appalti pubblici, divenendo nel 2018 l'uomo più ricco del Paese, con una fortuna stimata di 1,2 miliardi di euro. Questa concentrazione di ricchezza nelle mani di una ristretta cerchia è senza precedenti nella storia moderna dell'Ungheria, tanto da valergli l'etichetta di "Stato mafioso" o "Repubblica dei cartelli".

La svolta autoritaria in Polonia e Ungheria è da tempo evidenziata dagli organismi internazionali che vigilano sulla salute della democrazia e dall'UE. Le istituzioni europee hanno avviato una procedura sanzionatoria (art. 7 del Trattato sull'UE) contro la Polonia nel 2017 e contro l'Ungheria nel 2018 e 2020. Si tratta di una strada lunga e complessa. Tra l'altro è richiesto il voto all'unanimità da parte del Consiglio europeo perché sia constatata l'esistenza delle gravi violazioni che giustifichino l'adozione di eventuali sanzioni, ma la Polonia e l'Ungheria hanno già annunciato che si sosterranno a vicenda se le procedure dovessero andare avanti. Nel 2020, la ONG Freedom House ha declassato l'Ungheria da "democrazia" a "regime ibrido", come Serbia e Montenegro. La Polonia è stata declassata da "democrazia consolidata" a "democrazia semi-consolidata".

6. Le vie di uscita

Per rimanere nella strada della democrazia liberale, i Paesi dell'Europa centrorientale devono capire che la scelta di uno Stato forte per difendere l'interesse della comunità finirà per rivoltarsi loro contro, aprendo la via all'autoritarismo. Il ricordo di quanto vissuto nel XX secolo dovrebbe istruirli al riguardo. Ma soprattutto, hanno bisogno di constatare che le soluzioni ai loro problemi (declino demografico, disuguaglianza crescente, insicurezza geopolitica, ecc.) vanno cercate nel quadro della democrazia. Perché questo accada, **le democrazie liberali europee devono ascoltare le loro preoccupazioni e costruire insieme le soluzioni ai problemi sul tavolo.** Altrimenti Polonia e Ungheria, e altri Paesi dopo di loro, si rivolgeranno ad altri orizzonti di speranza, compreso quello illiberale. Da questo punto di vista, i Paesi dell'Europa centrorientale, consapevoli della loro debolezza e per questo più sensibili alle forme di governo antidemocratiche, costituiscono una sorta di "laboratorio dell'Europa", dove si possono osservare con chiarezza le crisi che poi scoppieranno anche altrove: esaminandole da vicino, dovrebbe essere possibile elaborare strategie più ampie per affrontarle.

In questo scenario, il difficile compromesso raggiunto il 13 dicembre 2020 sul bilancio europeo e sul NextGenerationUE – reso possibile dal rinvio di due anni dell'attuazione della regola che condiziona l'accesso ai fondi europei al rispetto dello Stato di diritto, per venire incontro alle richieste di Ungheria e Polonia – rischia di essere un'arma a doppio taglio, dando ai Governi ungherese e polacco un tempo sufficiente per riscrivere la definizione dei "fondi pubblici" e continuare così a destinare i fondi europei verso realtà private, controllate da persone vicine al potere. Le principali vittime di questo compromesso saranno i popoli dei due Paesi e, più in generale, il rispetto del principio dello Stato di diritto nell'Unione. Questa soluzione, salutata come un'affermazione della democrazia contro i movimenti illiberali, rischia di rivelarsi una vittoria di Pirro a medio termine.