

EDITORIALE – 22 LUGLIO 2020

La riconferma scontata (ma non plebiscitaria) di Duda alle elezioni presidenziali polacche: un ulteriore vulnus per lo stato di salute della democrazia in Europa?

di Angela Di Gregorio

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Milano

e Jan Sawicki

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate  
Sapienza – Università di Roma

# La riconferma scontata (ma non plebiscitaria) di Duda alle elezioni presidenziali polacche: un ulteriore vulnus per lo stato di salute della democrazia in Europa?\*

**di Angela Di Gregorio**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Milano

**e Jan Sawicki**

Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni  
politiche comparate – Sapienza, Università di Roma

1. La vittoria del Presidente in carica Andrzej Duda al secondo turno delle elezioni presidenziali polacche dello scorso 12 luglio consolida il sistema di potere del partito della destra nazionalista “Diritto e Giustizia” (PiS: *Pravo i Sprawiedliwość*), confermando l’omogeneità politica ai vertici delle istituzioni polacche. Ciò potrebbe spianare la strada ad ulteriori involuzioni autoritarie o comunque confermare il corso politico intrapreso a partire dal successo del partito alle presidenziali del 24 maggio 2015 (prima affermazione inaspettata di Duda, all’epoca deputato europeo) ed alle politiche del 25 ottobre dello stesso anno (beneficiando di un effetto trascinalamento rispetto al voto di maggio, della divisione delle forze di sinistra e liberali e di un buon tasso di astensionismo elettorale)<sup>1</sup>. Nonostante tali presupposti, è tuttavia indispensabile effettuare qualche riflessione di contesto meno estemporanea.

Dalla sua ampia vittoria elettorale del 2015, seguita dalla conferma alle elezioni parlamentari del 13 ottobre 2019, il PiS, come ampiamente analizzato dalla letteratura sulle degenerazioni illiberali nazionale ed internazionale<sup>2</sup>, ha iniziato un lento ma pervicace percorso di indebolimento delle istituzioni di garanzia e dei contro-poteri (sostanzialmente con riforme a colpi di maggioranza ed approvate in violazione delle regole parlamentari e costituzionali che hanno modificato, politicizzandola, la composizione di queste

---

\* Il paragrafo 1 è ascrivibile a Angela Di Gregorio, il 2 a Jan Sawicki, il 3 è condiviso.

<sup>1</sup> Sull’argomento A. Angeli, *Il ciclo elettorale polacco del 2015. Il sistema per le elezioni del Presidente della Repubblica e i risultati delle elezioni del maggio 2015*, in *DPCE online.it*, n. 3, 2015; Id., *Elections in Poland: the legal framework and the political landscape*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2015. Si rinvia anche alle analisi del ricco archivio di <https://polishpoliticsblog.wordpress.com/>.

<sup>2</sup> A. Di Gregorio, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c’è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell’Unione?*, in *DPCE on-line*, n. 4, 2016; M. Granat, *Political and Legal Enforcement of the Rule of Law in Poland*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2018; B. Bugarić, *Central Europe’s descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17(2), 2019; A. Di Gregorio (con la collaborazione di A. Angeli e J. Sawicki), *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam- Wolters Kluwer, Padova, 2019; T. Drinóczi, A. Bień-Kacala, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in *German Law Journal*, No. 20, 2019; M.A. Orlandi, *La “democrazia illiberale”. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2019; J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L’Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di stato*, FrancoAngeli, Milano, 2018; e ora, Id., *L’erosione ‘democratica’ del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti dall’Europa centro-orientale*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

istituzioni)<sup>3</sup>, oltre che minacciare l'esercizio dei diritti fondamentali. Ciò ha prodotto numerosi scontri con le istituzioni dell'Unione europea che, nel tentativo di contenere l'ulteriore diffusione del virus dell'illiberalismo al proprio interno (teoricamente inaccettabile dopo il precedente ungherese e in un paese molto più grande ed importante), non sono riuscite finora ad evitarlo, finendo addirittura con l'attribuire alla Polonia (che è il sesto paese dell'UE per numero di abitanti e l'ottava economia) molti fondi che hanno paradossalmente alimentato le elargizioni sociali alla base del consenso elettorale del PiS<sup>4</sup>.

Nel commentare l'esito delle elezioni presidenziali, non possiamo non considerare innanzitutto il ruolo che il capo dello Stato riveste nell'architettura costituzionale, all'interno di una forma di governo debolmente semi-presidenziale. Tale assetto è il risultato di una lunga fase costituente, iniziata fin dalle trattative della tavola rotonda del 1989 e proseguita con una serie di modifiche alla Costituzione di stampo staliniano del 1952, con l'adozione della "Piccola" Costituzione del 1992 fino ad approdare al testo costituzionale del 1997, attualmente in vigore con pochissime e marginali modifiche (nel 2006 e nel 2009)<sup>5</sup>. Nei vari passaggi costituzionali la figura del Presidente è stata progressivamente indebolita, risentendo di alcuni processi politici concomitanti (l'affievolirsi della fase emergenziale della transizione che richiedeva un ruolo prominente del Presidente, il verificarsi di conflitti tra Presidente e premier non solo in fasi di coabitazione) e di una prassi politica che ha, come in altri paesi dell'area, inevitabilmente spostato sull'asse maggioranza parlamentare-Governo il principale motore politico della forma di governo<sup>6</sup>. Tuttavia, il ruolo del Presidente polacco non è di poco conto, anche solo a voler considerare i poteri che la Costituzione conferisce a tale organo, di cui molti sottratti a controfirma ministeriale (vedi art. 144, c. 3 cost., che ne elenca ben 30, tra cui lo scioglimento del Sejm, la nomina del primo ministro, la nomina dei giudici). Soprattutto in ipotesi di coabitazione, anche dopo il 1997, il Presidente ha potuto

---

<sup>3</sup> La letteratura in varie lingue su queste riforme è ormai sconfinata. A mero titolo esemplificativo: A. Angeli, A. Di Gregorio, J. Sawicki, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia": ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, n. 3, 2017; P. Mikuli, *Tug of War between the Judiciary and the Minister of Justice: On Court Administration in Poland*, in P. Mikuli (Ed.), *Current Challenges in Court Administration*, Eleven, The Hague, 2017; W. Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, Sydney Law School Research Paper No. 18/01, 2018; A. Sledzinska-Simon, *The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, in *German Law Journal*, No. 7, 2018; W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford, 2019; J. Sawicki, *La via giudiziaria come possibile soluzione alle minacce per lo stato di diritto: la Polonia dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2019.

<sup>4</sup> Per fare un esempio, l'ammontare dei fondi di sviluppo o strutturali solo nel 2018 è stato di oltre 16 miliardi di euro, che equivalgono al 3,4% del Pil polacco.

<sup>5</sup> Sul punto M. Ganino, Premessa a *Polonia*, in P. Biscaretti di Ruffia, con la collaborazione di M. Ganino, *Le Costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, Giuffrè, Milano, 1996; J. Sawicki, *La Costituzione della Polonia (1997)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Cedam, Padova, 2013.

<sup>6</sup> M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007; A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Trento, 2010.

giocare un ruolo importante nell'esercizio del potere di veto legislativo (difficilmente superabile: ci vogliono i 3/5 dei componenti della camera bassa o Sejm) e di ricorso al Tribunale costituzionale. Tutto questo in uno scenario costituzionale dotato di diversi contro-poteri (il Senato, l'Ombudsman, le autonomie territoriali, una serie di authority, senza menzionare le istituzioni del potere giudiziario a partire dal Tribunale costituzionale), nessuno tuttavia tale da poter agire da solo ma organizzati in una polifonia che, tra alti e bassi, aveva funzionato piuttosto bene fino all'ottobre del 2015.

Tra l'altro – e questo è uno degli aspetti il cui venire meno ha favorito l'inizio del declino illiberale della Polonia – la frammentazione politico-parlamentare, unita alla periodica vivace dialettica infra-esecutivo tra Presidente e primo ministro (presidente del Consiglio dei Ministri), aveva quasi sempre, dal 1989 in avanti, obbligato alla formazione di esecutivi di coalizione, talvolta fortemente litigiose. Ciò nonostante l'introduzione di correttivi al sistema elettorale nel 1993 che, sul modello spagnolo, avevano teso a favorire il partito di maggioranza relativa. Il PiS stesso era entrato nel meccanismo distruttivo delle (deboli) coalizioni, formando un esecutivo di breve durata in coalizione con due piccoli partiti di destra (Autodifesa e Lega delle famiglie polacche) tra il 2006 e il 2007 (dopo aver tentato un esecutivo di minoranza tra il 2005 e il 2006)<sup>7</sup>. Una certa stabilizzazione politica si era potuta osservare solo a partire dalle elezioni del 2007, che hanno inaugurato il susseguirsi di ben due legislature di maggioranza di Piattaforma Civica (PO), il partito del centro liberale ed europeista di Tusk e Trzaskowski, che ha raccolto il testimone, dopo l'Alleanza della sinistra democratica (SLD), storica erede dei comunisti, dell'integrazione del paese nell'Unione europea, governando in coalizione con il piccolo partito popolare (PSL).

Dalla metà del primo decennio degli anni 2000, con i turni elettorali tra 2005 e 2007, ha cominciato ad approfondirsi quella spaccatura politica e sociale tra le Polonie (una liberale, progressista, moderna, riformista ed europeista e l'altra catto-conservatrice, rurale, nazionalista e rancorosa nei confronti di un Occidente ricordato come distante e traditore ma da sfruttare all'occorrenza<sup>8</sup>), ancora oggi evidente e rinvigorita dall'esito delle elezioni presidenziali di luglio<sup>9</sup>. La crisi profonda della sinistra e la sua frammentazione inconciliabile ha lasciato alla destra sociale conservatrice del PiS la rappresentanza delle fasce più deboli della popolazione, degli anziani e delle famiglie (cattoliche), il più consistente bacino

---

<sup>7</sup> Già allora il politologo Krastev avvertiva sul rischio illiberale del programma conservatore del PiS: I. Krastev, *The Strange Death of the Liberal Consensus*, in *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, 2007.

<sup>8</sup> Oltre che tra città e campagna, Est e Ovest del paese, pro e contro l'Europa, la polarizzazione è anche tra vecchie e nuove generazioni ed è influenzata dal tasso di scolarizzazione.

<sup>9</sup> Vedi D. Stasi, *Polonia, perché vincono i nazionalisti*, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/polonia-perche-vincono-i-nazionalisti/> che parla di trend elettorale ultradecennale «che vede la polarizzazione delle forze politiche intorno ai nazionalisti, da una parte, e i liberal-conservatori dall'altra». Dello stesso autore *Le origini del nazionalismo in Polonia*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

elettorale del partito fondato nel 2001 dai gemelli Kaczyński in un clima di vendetta per gli esiti economici e sociali della transizione post-comunista e dell'europizzazione con condizionalità. Il risentimento dei “perdenti” della transizione ha fatto presto a diventare deriva identitaria, nazionalista, sciovinista e nostalgica di un inesistente mitico passato pre-comunista, finendo con l'utilizzare metodi che ricordano da vicino proprio quelli dei comunisti, solo a voler prestare attenzione al trattamento riservato al testo costituzionale (ma i comunisti riformisti, nonostante tutti i limiti del sistema, negli anni '80 avevano acconsentito ad introdurre il Tribunale costituzionale).

2. Le elezioni presidenziali del 2020 si sono svolte nel contesto della crisi pandemica da Covid-19, e ne hanno risentito, pur se la Polonia – con molti paesi dell'area – ha finora subito conseguenze contenute, almeno sul piano sanitario. Il virus ha però esercitato un impatto potentissimo sulla vicenda politico-costituzionale, anche perché – per ciò che qui interessa – si è compiuta la scelta di procedere alle elezioni, per così dire, ad ogni costo, benché lo sviluppo epidemiologico lasciasse presagire seri rischi qualora queste si fossero svolte alla data della loro originaria indizione, ovvero il 10 maggio. La Costituzione polacca del 1997 contiene una disciplina sufficientemente ampia degli stati di emergenza o di eccezione, abbastanza pertinente da poter essere applicata per una situazione di questo tipo, e fornisce d'altra parte rimedi garantisti per compensare il sovraccarico di poteri attribuiti all'esecutivo. Uno degli “effetti collaterali” degli stati di emergenza sta nella sospensione temporanea del processo elettorale, e nella corrispondente proroga degli organi elettivi in attesa di rinnovo. Mentre l'uso degli stessi strumenti ha fatto discutere in Ungheria – dove però non c'erano elezioni alle porte – ha fatto impressione che il ceto di governo polacco, alquanto simile per impronta ideologica, non abbia colto l'occasione per prendere provvedimenti analoghi, avendo a disposizione strumenti costituzionali ineccepibili da questo punto di vista. Non si vuole con questo insinuare che non lo abbia fatto *proprio* perché gli strumenti costituzionali erano ineccepibili, ma si è posta la questione del perché il governo presieduto da Mateusz Morawiecki non abbia colto, nella necessità di proteggere la popolazione dal rischio di un'accelerazione del contagio che sembrava molto probabile, anche l'occasione per prolungare il mandato del Presidente in carica, Andrzej Duda. La gravità del rischio epidemiologico è quella che ha determinato il governo a introdurre comunque uno stato emergenziale “di fatto” o in miniatura, previsto solo da una legge ordinaria del 2008<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> J. Jaraczewski, *An Emergency by any Other Name? Measures Against the Covid-19 Pandemic in Poland*, <https://verfassungsblog.de/an-emergency-by-any-other-name-measures-against-the-covid-19-pandemic-in-poland/>; analoghe considerazioni di E. Gabriele, *Le assemblee parlamentari di fronte allo stato di emergenza: il caso polacco*, Tesi presentata al Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'Assemblea.

In effetti era previsione abbastanza universale che i contraccolpi economici delle misure di sicurezza imposte avrebbero potuto alterare nel corso del tempo le preferenze dell'elettorato, che in primavera sembravano premiare Duda in maniera alquanto consistente. Può essere questo il motivo che ha imposto la prevalenza della democrazia elettorale, ad ogni costo e senza spazio per ogni ipotesi di rinvio, nel bilanciamento con le esigenze di sicurezza e protezione della vita umana. Al tempo stesso, però, la gravità dei rischi che si stavano per far correre al paese si è rivelata il fattore che ha imposto di adottare, in grandissima fretta – di fatto a partita già in corso e contravvenendo ai regolamenti parlamentari, a una risalente giurisprudenza costituzionale interna e della Corte europea dei diritti dell'uomo – modifiche di enorme incidenza sul piano della legislazione elettorale di contorno, in deroga al Codice elettorale del 2011, fino ad introdurre un sistema di voto per corrispondenza sostanzialmente obbligatorio e universale, un caso che sembra senza pari su scala globale<sup>11</sup>. La resistenza opposta dal Senato, ove le opposizioni democratiche e di sinistra hanno una maggioranza di 51 seggi su 100 in seguito alle elezioni politiche dello scorso ottobre, ha fatto in modo che la legge sulle elezioni per corrispondenza entrasse in vigore appena tre giorni prima del voto, nell'impossibilità di portare a compimento una mole immensa di preparativi necessari – i quali peraltro erano già stati avviati in precedenza, in via di fatto, senza un fondamento legislativo – e per conseguenza di svolgere le consultazioni stesse.

Una ritrovata armonia nel gruppo parlamentare del PiS – che con la complicità di qualche componente aveva posto ostacoli e dubbi su questo modo di procedere – ha però consentito al partito di maggioranza di riprendere il controllo della situazione e incardinare rapidamente l'iter di una nuova legge, entrata poi in vigore il 2 giugno, nella concordia stavolta anche con le opposizioni (un gioco di sponda tra la Commissione elettorale nazionale e la Corte suprema, con un'interpretazione creativa della legge, ha poi consentito di scongiurare ricorsi presso quest'ultima contro la validità delle elezioni, per il mancato svolgimento delle stesse). La nuova legge ha ripristinato tutti gli aspetti tradizionali del procedimento elettorale, riservando il voto per corrispondenza – secondo modalità simili alla legge precedente – agli elettori che ne facessero richiesta, salva la possibilità per la Commissione elettorale nazionale, su richiesta del ministro della sanità, di disporre il voto per sola corrispondenza nei comuni in cui fosse stata riscontrata un'allerta epidemiologica grave (all'atto pratico sono pochissimi i comuni, peraltro di piccole dimensioni, in cui si è votato con questo sistema, e appena 194.000 elettori su oltre 30 milioni hanno fatto richiesta in tal senso).

È in questo clima politico, ed è sulla base di questo impianto normativo, che il paese ha affrontato il voto presidenziale slittato al 28 giugno per il primo turno e al 12 luglio per il ballottaggio. I [risultati](#) del primo

---

<sup>11</sup> Su questo punto, solo per non appesantire l'esposizione, sia consentito rinviare a J. Sawicki, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in DPCE online, n. 2, 2020

e del secondo turno, noti alle cronache giornalistiche, segnano una tenuta per l'area di governo e per il Presidente che con essa si è sempre identificato, anche se l'obiettivo di vincere al primo turno è stato mancato. Gli stessi risultati parlano invece di una certa ripresa dell'opposizione liberaldemocratica e filo-europea e in particolare del suo primo partito, la Piattaforma civica, anche se questa ripresa è stata probabilmente accentuata dalla personalità di Rafal Trzaskowski, sindaco di Varsavia dal 2018 e figura di indubbio rilievo, non da ultimo per il profilo intellettuale, anche sul piano europeo. L'offerta di questi due candidati – e delle rispettive formazioni – ha di nuovo attratto in maniera dominante la domanda politica del paese, mortificando quasi tutti gli altri candidati, pur in rappresentanza di partiti storicamente importanti, e lasciando uno spazio considerevole solo a due personaggi: in primo luogo al giornalista indipendente cattolico Szymon Hołownia (13,9%), che, pur noto per la propria professione di fede, ha sempre propugnato una rigorosa separazione tra Stato e Chiesa, denunciando le politiche del PiS su questo aspetto, e ha condotto ora una campagna genericamente antipartitica e impregnata di postulati ambientalisti (con l'ambizione forse di calcare le orme dell'ucraino Zelensky); in secondo luogo a Krzysztof Bosak (6,8%), del conglomerato di estrema destra che va sotto il nome di *Konfederacja*, un composito aggregato di ultranazionalisti e di paleo e anarco-liberali economici, accomunati però dall'antieuropeismo. Se il primo ha sostenuto (un po' freddamente) Trzaskowski nel ballottaggio, il secondo – il cui risultato, assai enfatizzato dai commentatori, riflette in realtà quello della formazione di riferimento alle ultime elezioni politiche –, dopo una campagna abile per la sua “moderazione” ha risolutamente rifiutato di prendere ogni posizione, consapevole che il suo elettorato è conservatore ma anche avverso fino all'insofferenza allo statalismo del PiS con le sue misure di destra sociale (e secondo i sondaggi si è in effetti spaccato a metà). Si spiega così il risultato del 12 luglio, con un recupero notevole di Trzaskowski fino a una “quasi” parità che è stata ottenuta in condizioni impari di fatto – a parte l'imparzialità formale del procedimento elettorale – per la totale faziosità, ai limiti della violenza verbale, dei mezzi di informazione pubblici e in particolare della televisione statale TVP (resta però, per il momento, una forte informazione privata libera, incarnata in particolare dall'emittente TvN e dal canale *all news* TvN24), e per l'impegno diretto e continuo di tutti gli esponenti del governo, compreso il premier Morawiecki, con la messa in campo di massicci mezzi anche economici.

L'analisi dei risultati elettorali, scomposti per aree geografiche, per strati sociali, demografici, di reddito e di istruzione, è di grande significato e cattura in modo crescente l'attenzione degli [analisti](#) anche internazionali, perché restituisce l'immagine di un paese sempre più diviso, come pochi altri in Europa, per fondamentali scelte di valore (mentre smentisce certi *cliché* consolidati che volevano la Polonia un paese compatto e unito, nel bene o nel male secondo le preferenze di ciascuno). La drammaticità della divisione non può essere ridotta allo scarto alquanto ridotto di voti tra Andrzej Duda e Rafal Trzaskowski

nel ballottaggio del 12 luglio. Se anche questo fosse stato più ampio, o il risultato fosse stato opposto, resta il fatto che la contrapposizione rischia continuamente di non essere quella tra due programmi diversi entro una comune condivisione di alcuni valori di democrazia pluralista e liberale, ma quella tra due visioni antitetiche e inconciliabili dello Stato, ponendo la questione della tenuta di alcuni dati minimi di pluralismo e rispetto dei diritti una volta che una delle due opzioni dovesse prevalere in maniera definitiva (qui l'aggettivo rischia di dover essere utilizzato in senso letterale). Le divisioni non sono nuove ma si sono fatte semmai ancora più accentuate, mostrando almeno due parti di un paese che quasi non si parlano più, in un clima di “guerra civile fredda”. Esse sono di diversa natura, ma per semplicità possono essere scomposte in un aspetto geografico (a sua volta trasversalmente diviso) e in uno generazionale, con sfaccettature di reddito, genere e istruzione.

Sul piano strettamente geografico, queste elezioni sono state una conferma. Ciò che impressiona è che la divaricazione territoriale tra orientamenti elettorali del paese non sembra rispondere tanto alle mutazioni più recenti del periodo “post-comunista”, a sua volta scomponibile in 25 anni di transizione e poi apparente consolidamento democratico, seguito da un quinquennio di riflusso autoritario e nazionalista, quasi sul modello ungherese. Essa non riflette nemmeno gli sconvolgimenti della seconda guerra mondiale o il ventennio interbellico con il suo debole esordio democratico, e – a quanto pare – non è condizionata veramente neanche dai decenni del socialismo reale, né pare determinata dalla storia dell'antico regno polacco e poi della Confederazione polacco-lituana. Invece, con una sovrapposizione impressionante, la divaricazione continua a ripercorrere e riprodurre i confini che separarono le tre parti del paese, spaccandolo, a seguito delle spartizioni di fine '700 (determinando essenzialmente tutto il XIX secolo) tra gli Imperi prussiano, austriaco e russo. Ancora nel 2020 si ha una prevalenza di massima dei candidati e partiti liberali o progressisti nei territori che vennero incorporati nella Prussia e poi nell'Impero guglielmino tedesco (e questo vale anche per le aree che furono sempre etnicamente a maggioranza polacca), mentre candidati e partiti conservatori e nazionalisti sono maggioritari nelle regioni meridionali, già soggette all'Impero asburgico, e in quelle orientali, sottoposte al regime zarista.

D'altra parte, la Polonia è sempre più divisa tra città e campagne, con una prevalenza per le forze liberali che cresce sistematicamente – dati ufficiali – con l'aumento della popolazione media dei comuni. Questa distinzione *country vs city* è condivisa sull'intero territorio nazionale, ed è trasversale rispetto alla precedente. Ovunque una mappa elettorale riproduce puntini o piccole aree – in realtà molto più popolate – nettamente liberali o progressive, circondate da più ampi territori a colorazione conservatrice. Come si accennava, quest'ultima tendenza si è addirittura accentuata, oltre un limite fisiologico che dovrebbe essere quello di una società omogenea, fino al rischio di dar luogo a “ghetti” o *enclaves* elettorali nettamente contrapposte in territori limitrofi.

L'altro profilo di differenziazione, si diceva, è quello socio-demografico. Sotto questo aspetto i dati non possono ovviamente essere ufficiali, ma hanno pari attendibilità – con margine di errore del decimale di punto – rispetto ai risultati finali, essendo elaborazione dello stesso [exit poll prodotto dalla società Ipsos](#). Così, se ci si riferisce alle fasce di età, la prevalenza di Trzaskowski è netta, in rapporto di quasi due a uno, negli elettori con meno di trent'anni, fino a trasformarsi in una soccombenza altrettanto forte negli ultrasessantenni. Che gli elettori giovani polacchi siano così massicciamente “progressisti” non era un dato scontato negli ultimi anni – c'è una quota forte di elettorato giovanile che sostiene l'estrema destra – così come il predominio di Duda tra gli elettori più maturi non era stato così evidente cinque anni fa. Anche qui si ha conferma di una crescente polarizzazione. È una novità solo che la partecipazione giovanile, sempre fiacca, sia notevolmente aumentata fino a raggiungere la media nazionale, mentre i timori sanitari hanno fatto scendere quella degli anziani (ma alla vigilia del secondo turno, l'insistenza del premier Morawiecki sulla fine del rischio epidemico ha riportato al voto molti elettori maturi, potendo anch'essa dimostrarsi decisiva sul risultato finale). In ogni caso, il dato di partecipazione al ballottaggio del 68,18%, che sfiora soltanto un record del 1995, conferma un trend al rialzo nell'ultimo quinquennio.

3. Nonostante il quadro a tinte fosche, che potrebbe peggiorare secondo gli scenari più pessimistici giungendo all'eliminazione o neutralizzazione politica dei contro-poteri residui (tra cui i media privati, le autonomie locali, l'ombudsman, buona parte delle corti ordinarie inclusa la Corte suprema, che peraltro si sta difendendo strenuamente<sup>12</sup>), il quadro politico polacco ha dimostrato negli ultimi mesi una certa

---

<sup>12</sup> La Corte suprema si sta dimostrando un contrappeso importante nonostante le riforme tese ad indebolirla e soggiogarla. Ciò riguarda le tre sezioni “storiche”, civile, penale, del lavoro-sociale (alle quali le riforme del PiS hanno aggiunto due nuove sezioni composte da propri fedelissimi, selezionati dal Consiglio nazionale della magistratura – KRS – in cui anche i componenti “togati”, dalla fine del 2017, sono eletti dal legislativo: la sezione disciplinare, una sorta di temutissima “camera stellata” per i giudici dissenzianti dal nuovo corso, munita di uno status di autonomia speciale insieme a un trattamento economico privilegiato per i suoi membri; e la sezione di controllo straordinario e degli affari pubblici, cui sono attribuite tra l'altro le controversie elettorali) che, grazie al supporto di una decisione piuttosto ambigua della Corte di giustizia europea del 19 novembre 2019 nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, stanno cercando coraggiosamente di difendere l'autonomia dei giudici ordinari impedendo il funzionamento della sezione disciplinare. Nonostante il sostegno della Corte europea (si vedano le misure provvisorie dell'8 aprile 2020) tuttavia la nuova sezione, supportata da due ambigue decisioni del già sottomesso Tribunale costituzionale (U2/20 del 20 aprile e Kpt 1/20 del 21 aprile 2020), continua indisturbata a funzionare. Tali ultime decisioni, un caso di scuola di uso del giudiziario da parte di un regime illiberale, vertono sullo stesso oggetto e rispondono però a un ricorso in via diretta del Governo e a un conflitto di attribuzioni promosso dalla presidente del Sejm. Esse sono innovative per la pretesa di attribuire un valore normativo, generale e astratto (annullandola per profili di incompetenza e di illegittimità costituzionale nel merito), all'ordinanza delle sezioni unite civile, penale e del lavoro della Corte suprema BSA I-4110-1/2020 del 23 gennaio 2020, con cui tali sezioni avevano dato attuazione alla recente pronuncia della Corte di giustizia europea, definendo non legittimi i giudici nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del KRS (come riformato nelle modalità di composizione dalla legge dell'8 dicembre 2017 recante modifiche alla legge sul Consiglio nazionale della magistratura). Va però aggiunto che lo scorso 25 maggio il Presidente Duda ha nominato alla carica di primo presidente della Corte suprema M. Manowska, uno dei giudici di recente nomina e di nota affiliazione, nonostante questa avesse ricevuto 25 voti dell'Assemblea generale dell'organo contro i 50 di W. Wróbel. La scelta presidenziale in questo

vivacità (a differenza di quello ungherese, dove pure le opposizioni hanno conquistato alcune città importanti alle elezioni amministrative del 2019<sup>13</sup>), pur non riuscendo ancora a rompere il monopolio del PiS, mantenuto saldo negli ultimi mesi grazie alle restrizioni dovute all'emergenza sanitaria (che hanno consentito la manipolazione dello stesso procedimento elettorale, come detto sopra)<sup>14</sup> ed al pesante martellamento dei media pubblici<sup>15</sup>. Lo abbiamo visto sia alle elezioni europee del 26 maggio 2019 (il PiS è risultato il primo partito con il 45,38% dei voti ma al secondo posto si è collocata la “Coalizione europea”, movimento che è riuscito ad alleare per la prima volta le opposizioni di sinistra e quelle liberali ottenendo il 38,47% dei voti), poi a quelle parlamentari dell'ottobre 2019 (il PiS ha nuovamente conquistato la maggioranza assoluta alla camera bassa con il 43,5% di voti ma non ha sfondato il tetto di quella “costituzionale”, ha inoltre perso per soli due seggi la maggioranza assoluta al Senato, organo debole nel processo legislativo – può solo rallentare l'adozione delle leggi – ma dal ruolo simbolico importante se pensiamo alla recente storia polacca), fino ad arrivare alle presidenziali, in cui è emerso per la prima volta un leader dell'opposizione “credibile” e capace di federare i partiti di opposizione. Il sindaco di Varsavia ha anche dimostrato di non temere una competizione aperta e frontale, mentre il leader “ombra” del PiS, Jarosław Kaczyński, si fa usualmente eleggere come semplice deputato in un seggio sicuro (e parrebbe esistere anche una certa dialettica interna al partito come si evince dal fatto che Kaczyński non è riuscito a forzare per le elezioni postali a maggio, come avrebbe preferito).

Le ripercussioni istituzionali della conferma di Duda non saranno molte. È immaginabile il prosieguo delle politiche precedenti (la cui iniziativa non spetta peraltro al Presidente), anche se non essendo più

---

caso è formalmente legittima dal punto di vista costituzionale, ma riflette il livello di rispetto della volontà espressa dall'organo giudiziario, mentre i risultati della votazione indicano con chiarezza quali siano tuttora i suoi orientamenti e i rapporti di forza.

<sup>13</sup> Vedi C. Preiner, *Le elezioni amministrative del 13 ottobre 2019 in Ungheria. Il Fidesz vince nella provincia ma perde Budapest: è sfida aperta per le politiche del 2022*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società (NAD)*, n. 2/2019.

<sup>14</sup> Tuttavia, secondo lo *Statement of preliminary findings and conclusions* dell'OSCE-ODHIR, «The second round of the Polish presidential election was well managed despite gaps in regulation of important aspects. Candidates were able to campaign freely in a competitive run-off, but hostility, threats against the media, intolerant rhetoric and cases of misuse of state resources detracted from the process. The polarized media environment, and particularly the biased coverage by the public broadcaster, remained a serious concern. The refusal by both candidates to meet in a joint debate deprived voters of the opportunity to compare their policies. Inexpedient timeframes for processing complaints and appeals inhibited the means of legal redress between the two rounds», [https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/457210\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/457210_0.pdf). Sulla manipolazione delle elezioni in tempo di Covid vedi A. Kustra-Rogatka, *The Constitution as a Bargaining Chip: COVID-19, Presidential elections in Poland and a Constitutional Amendment Bill under Consideration*, *VerfBlog*, 21 aprile 2020, <https://verfassungsblog.de/the-constitution-as-a-bargaining-chip/>.

<sup>15</sup> Il comportamento dei media pubblici è stato scorretto e strumentale sottolineando i risultati positivi delle politiche governative e ribadendo i temi del nazionalismo più retrogrado nonché rivolgendo critiche pesanti alle istituzioni europee (mai così apertamente come nell'ultima campagna elettorale presidenziale), all'opposizione liberale, alle minoranze LGTB. Secondo D. Stasi, *Polonia, perché vincono i nazionalisti*, cit., la vittoria di Duda sarebbe dovuta a tre ragioni principali: «la completa manipolazione dei media pubblici; le politiche di redistribuzione a pioggia delle risorse dello Stato; la straordinaria mobilitazione dei maggiorenti del partito di “Diritto e Giustizia” nel secondo turno della campagna elettorale».

preoccupato della riconferma elettorale (esiste il limite dei due mandati), il Presidente potrebbe dimostrare maggiore autonomia (vedi le sue concilianti dichiarazioni post voto). Diverso sarebbe stato lo scenario – ma non certo radicalmente, se consideriamo le caratteristiche della forma di governo ricordate – se avesse vinto Trzaskowski, il quale aveva annunciato in campagna elettorale una forte opposizione alle iniziative legislative del PiS nonché l'immissione in carica, attraverso il giuramento nelle sue mani, dei tre giudici costituzionali eletti legittimamente nell'ottobre 2015 e mai fatti entrare in servizio, comportamento che aveva inaugurato l'aperta violazione della legalità costituzionale del primo governo monocoloro del PiS<sup>16</sup>. Va inoltre ricordato che le riforme del “pacchetto giustizia” del biennio 2016-2017 hanno attribuito al capo dello Stato poteri discrezionali di conferma o rigetto della richiesta di rimanere in servizio del giudice “pensionando”, che ovviamente con la rielezione di Duda diventano particolarmente pericolosi.

Altri due aspetti importanti da considerare nello scenario polacco sono il ruolo della società civile e quello dell'Unione europea, attori che potrebbero alla lunga rivelarsi più incisivi rispetto al caso ungherese. Sulla società civile si concentrano molte speranze, così come fu all'epoca della contestazione pacifica al regime comunista. Si tratta di un attore vibrante, progressista, europeista e ambientalista, promotore di una difesa attiva dei diritti civili, della Costituzione e dei giudici, che nonostante la presenza confinata per lo più allo scenario urbano (che è più visibile mediaticamente ma che porta meno voti in totale: il referente elettorale del PiS è la campagna profonda conservatrice e cattolica, quella che le forze di sinistra si sono alienate nel periodo post-comunista) ha fatto spesso sentire la sua voce negli ultimi 5 anni spingendo il PiS a ritirare alcune riforme controverse (aborto) o il Presidente Duda a mettere il veto ad altre (alcune varianti delle leggi di riforma della giustizia nel luglio 2017). Fino agli ultimi tempi prima dell'esplosione della pandemia, ci sono state imponenti manifestazioni per contestare l'adozione della cosiddetta legge “bavaglio” che ha posto ulteriori limitazioni all'autonomia dei giudici in una contrapposizione insana e spocchiosa con Commissione e Corte di giustizia europea (si veda la marcia delle 1000 toghe dell'11 gennaio 2020)<sup>17</sup>. Si mobilitano contro queste riforme anche l'accademia (la maggior parte dei

---

<sup>16</sup> Cfr. W. Zagorski, *La Pologne au carrefour des destins*, in <http://blog.juspoliticum.com/2020/07/11/la-pologne-au-carrefour-des-destins-par-wojciech-zagorski/>. Sulla vicenda della nomina dei giudici costituzionali nello scorcio finale del 2015 si rinvia a J. Sawicki, *Prove tecniche di dissoluzione della democrazia liberale: Polonia 2016*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2016, ed anche a A. Di Gregorio (con la collaborazione di A. Angeli e J. Sawicki), *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, cit.

<sup>17</sup> I dettagli di questa ultima legge (in realtà la modifica di due leggi sul potere giudiziario) in A. Kustra-Rogatka, *Poland. Rule of law Overview*, Democracy Reporting International, 2020 e nel parere della Commissione di Venezia del 22 giugno 2020: *Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur le tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois*, [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)017-f](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)017-f). Lo scopo della legge (entrata in vigore il 14 febbraio 2020 nonostante le proteste e le decisioni giurisdizionali interne ed internazionali) è quello di impedire ai giudici di contestare le nomine giudiziarie del Presidente (che questi effettua su proposta del “riformato” Consiglio giudiziario), di impegnarsi in attività politiche nonché di applicare direttamente la Costituzione e il diritto dell'UE. I giudici stanno

costituzionalisti), le ong (anch'esse minacciate di riforme di stampo putiniano sul divieto di ricevere finanziamenti dall'estero), oltre che Adam Bodnar, l'attivo difensore civico (ossia il Commissario per i diritti umani) che però scadrà a fine 2020 lasciando probabilmente il posto ad un esponente fedele del partito di maggioranza (essendo il difensore eletto dal Sejm con l'assenso del Senato<sup>18</sup>).

Per quanto riguarda l'attore "Europa", ripercorrere il confronto con le istituzioni dell'Unione europea (e quelle del Consiglio d'Europa<sup>19</sup>) nei vari passaggi che hanno finora messo in campo misure più o meno incisive (più incisive, potenzialmente, le decisioni della Corte di Giustizia, meno l'attivazione dell'art. 7 del TUE) sarebbe in questa sede complesso e lungo<sup>20</sup>. Quello che però sembra chiaramente emergere è l'importanza di collegare, sia nel caso polacco che in quello ungherese (e di altri paesi attrattati politicamente dalle derive populiste), l'elargizione di ulteriori finanziamenti, compresi quelli previsti dal "pacchetto" *Multiannual Financial Framework (MFF) & recovery plan* che si sta negoziando, a stringenti misure di condizionalità democratica (cosiddetta *governance and rule of law conditionality*, che è una delle condizioni proposte dal presidente del Consiglio europeo Michel fin dal febbraio 2020<sup>21</sup>). Ciò che emerge dai dibattiti di questi giorni non fa ben sperare e probabilmente ancora una volta il rispetto dei valori sarà sacrificato<sup>22</sup> (il Governo ungherese ha fatto approvare una specifica risoluzione parlamentare il 14 luglio

---

opponendo ferma resistenza a queste disposizioni ma con l'ausilio della sezione disciplinare della Corte suprema sono sottoposti a dure pressioni.

<sup>18</sup> È notizia recentissima che il PiS potrebbe incontrare difficoltà nell'elezione del successore di Bodnar, proprio a causa del necessario assenso del Senato in mano all'opposizione (almeno finché non riuscirà l'operazione, tentata a inizio legislatura e di cui si è tornati a parlare dopo il risultato delle presidenziali, di portare nelle proprie file qualche senatore avversario in modo da riconquistare la maggioranza anche nella camera alta). Se così fosse, si avrebbe conferma della tesi per cui le cause di una involuzione illiberale possono essere molteplici, ma essa non andrebbe favorita da quorum deliberativi o elettivi troppo bassi, o procedimenti decisionali troppo semplici, come avvenne nel 2015 per la selezione dei giudici costituzionali polacchi.

<sup>19</sup> Oltre ai numerosi interventi della Commissione di Venezia, il 28 gennaio 2020 l'Assemblea parlamentare ha votato una risoluzione per iniziare una procedura di monitoraggio delle istituzioni democratiche e della rule of law in Polonia.

<sup>20</sup> Un'utile ricostruzione temporale degli avvenimenti è contenuta in Gambatesa, *Timeline of EU-Poland relations dealing with the rule of law*, <https://free-group.eu/2019/01/26/%EF%BB%BFtimeline-of-eu-poland-relations-dealing-with-the-rule-of-law/>. Tra i commenti più recenti: N. Canzian, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020; A. Fusco, *I "terzi" poteri dell'Unione vigilano sull'indipendenza del giudice, principio cardine del costituzionalismo europeo. Alcune considerazioni sulle vicende del giudice polacco (a margine di CGUE, Grande Sezione, sentt. 24 giugno 2019, 19 novembre 2019 e 26 marzo 2020)*, in *osservatorioaic.it*, n. 3, 2020; S. Gianello, *La nuova legge polacca sul sistema giudiziario: cresce (ulteriormente) la distanza che separa Varsavia da Bruxelles*, in *federalismi.it*, n. 8, 2020.

<sup>21</sup> [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/). Per quanto riguarda la proposta della Commissione di un regolamento sulla protezione del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate in materia di rule of law negli Stati membri, dopo l'intervento emendativo del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 c'è la necessità di ulteriori passaggi in Parlamento e in Consiglio (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>). Sul tema della condizionalità economica si rinvia a A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017 e Id., *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019.

<sup>22</sup> Nel compromesso raggiunto il 20 luglio, il meccanismo della condizionalità si limita al generico rispetto degli interessi finanziari della UE, mentre le proposte iniziali parlavano di "generalised deficiencies in good governance by member

per condizionare il proprio assenso al piano alla chiusura della procedura dell'art. 7 ed alla rimozione di ogni condizionalità valoriale nella concessione dei prestiti e dei fondi<sup>23</sup>), tuttavia esistono già disposizioni del diritto primario (art. 260 TFUE) che legano l'inadempimento delle decisioni della Corte di Giustizia a sanzioni di tipo economico (dopo un ulteriore intervento della Corte stessa)<sup>24</sup>.

Sarà probabilmente proprio il dissesto economico (e sociale) conseguente alla crisi sanitaria a poter rimescolare gli umori politici dell'elettorato polacco nonostante la recente riconferma di Duda. Dopo un iniziale beneficio in termini di controllo, la pandemia potrebbe provocare ripercussioni profonde. La Polonia (come l'Ungheria) ha focalizzato le politiche conservatrici degli ultimi anni sugli aspetti sociali per ottenere vantaggi elettorali. Ciò ha riguardato i sussidi alle famiglie (i famosi bonus figli che hanno incoraggiato le donne a restare a casa) e meno il sistema sanitario. Negli ultimi anni i tagli alla sanità sono stati considerevoli ed all'esplosione della pandemia si sono evidenziate carenze di personale sanitario (anche per l'emigrazione medica dovuta ai bassi salari) e di presidi di protezione (un sesto dei contagiati polacchi era tra il personale sanitario). Nella gestione del sistema sanitario il PiS, contrapponendosi ai tentativi di privatizzazione, decentramento ed efficientamento di Piattaforma civica, era tornato ad un recupero dei difetti socialisti<sup>25</sup>. Nella fase emergenziale la gestione centralizzata del bilancio ha consentito sia alla Polonia che all'Ungheria di redistribuire velocemente le risorse spostandole da un capitolo di spesa all'altro (curiosamente i polacchi hanno tolto alla giustizia per dare alla sanità e gli ungheresi a partiti politici e municipalità) ma certamente, nonostante il numero dei contagiati non sia stato particolarmente

---

states' authorities or respect for the rule of law". <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

<sup>23</sup> La Risoluzione dell'Assemblea Nazionale ungherese «Sulle misure economiche dell'Unione europea relative agli effetti economici del coronavirus» non ha alcun effetto vincolante sul Governo. La formula è quella dell'«invito al Governo ungherese a conformarsi ai seguenti principi» in sede di trattativa al Consiglio europeo. Vi si stabiliscono 5 principi: parità di trattamento per Stati membri che presentino le stesse condizioni economiche (i cittadini degli Stati più ricchi non abbiano più sovvenzioni rispetto ai cittadini di quelli più poveri); chiusura della procedura ex articolo 7 in corso prima dell'approvazione del Bilancio pluriennale e del programma Next Generation EU; partiti politici ed organizzazioni aventi finalità politiche “mascherate” da ong non possono godere di finanziamenti europei; divieto di condizionare l'accesso ai fondi a criteri politici e ideologici come la cd. condizionalità dello stato di diritto. Il testo della risoluzione: <https://www.parlament.hu/irom41/11282/11282.pdf>.

<sup>24</sup> Tuttavia sinora la prassi, non particolarmente consistente, ha riguardato casi in cui l'adempimento era ancora possibile e lo Stato lo ritardava (principalmente nel settore dell'ambiente e del mancato recupero degli aiuti di Stato illegittimamente erogati). In argomento, C. Amalfitano, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, 2012.

<sup>25</sup> Come l'eccessivo peso sulle cure ospedaliere rispetto a quelle ambulatoriali (tra l'altro gli ospedali sono affetti da indebitamento cronico), il numero elevato di posti letto per ogni 1000 abitanti rispetto alle medie mondiali (l'enfasi sull'aspetto quantitativo pregiudica quello qualitativo), il sotto-finanziamento e la centralizzazione del sistema sanitario.

elevato<sup>26</sup>, i fondi europei saranno importanti per evitare una brutta recessione (i polacchi sperano di difendersi bene, come hanno fatto dopo la crisi del 2008)<sup>27</sup>.

Il Pis sta contribuendo attivamente a cambiare la cultura del paese, facendo leva su alcune ferite profonde della storia (le spartizioni storiche del paese, il tradimento delle potenze occidentali, il dominio nazista e comunista), alcune anche recenti (la morte tragica del Presidente Lech Kaczyński nel 2010) con una retorica molto più esaltata rispetto al freddo pragmatismo dei conservatori ungheresi. L'atteggiamento verso l'Europa rimane però ambiguo: nonostante le critiche del PiS all'Unione, in particolare sugli aspetti valoriali, i fondi europei sono indispensabili ed inoltre l'appartenenza all'Unione continua ad essere ambita dalla maggior parte dei cittadini polacchi. La vera posta ora sono le elezioni politiche del 2023. Il nuovo leader *liberal*, Rafał Trzaskowski, dovrebbe federare intorno alla sua persona le varie componenti della sinistra (che sono parse finora troppo radicali nelle rispettive piattaforme programmatiche, specie sul piano dei diritti individuali). Ma rimane il rischio di manipolazione del consenso, oltre che di falsificazione delle elezioni. Se *Freedom House* considera ancora la Polonia una "democrazia semi-consolidata"<sup>28</sup>, altri barometri internazionali la valutano peggio: *Varieties of Democracy* (V-dem) la etichetta come *autocratizing country*, insieme all'Ungheria<sup>29</sup>, e l'*Economist* nel suo *Democracy index 2019* pone entrambi i paesi (con indici quantitativi peggiori per la Polonia che per l'Ungheria) tra le *flawed democracies* (ma anche l'Italia ed altri paesi dell'Europa occidentale sono inseriti nella stessa categoria)<sup>30</sup>.

Il risultato delle elezioni presidenziali in Polonia non poteva non collegarsi strettamente con l'esito del Consiglio europeo di luglio che pare esser stato il più lungo della storia, a dimostrazione di come in Europa tutti i destini siano ormai intrecciati. Come detto sopra, il [Documento finale](#) assume sull'argomento della *rule of law conditionality* una posizione ambigua e indefinita, dal momento che menziona il problema, ma non chiarisce bene se una proposta di sanzione elaborata dalla Commissione per violazione dei principi dello stato di diritto richieda la maggioranza qualificata del Consiglio per essere respinta o per essere adottata. Ancora molto, su questo aspetto, è lasciato a dettagli ancora da chiarire, e

---

<sup>26</sup> Vedi J. Sawicki, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, cit. Sulle misure anti-covid nei diversi paesi si rinvia a [www.covid19healthsystem.org](http://www.covid19healthsystem.org) (*Covid-19 health system response monitor*).

<sup>27</sup> Secondo le stime, alla Polonia dovrebbero essere attribuiti 63,8 miliardi di euro (più della metà a fondo perduto). Si tratta della terza tranche del recovery plan per importanza dopo quelle da assegnare ad Italia e Spagna. Inoltre la Commissione propone di aumentare gli stanziamenti del prossimo bilancio 2021-2027 per fondi strutturali ed agricoli da assegnare alla Polonia.

<sup>28</sup> <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores> (l'Ungheria è definita *transitional or hybrid regime*).

<sup>29</sup> [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy\\_report\\_2020\\_low.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf).

<sup>30</sup> Si vedano anche il Justice Scoreboard 2020

([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf)) e il World Justice Project Rule of Law Index 2020 (<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>).



sarà definito da decisioni politiche da prendere nei prossimi mesi ai massimi livelli. Ovvio che ogni parte in questa disputa canti vittoria, ma vi è da sperare che il trionfalismo ostentato martedì 21 luglio dal premier polacco Mateusz Morawiecki ricevendo nell'ambasciata polacca presso l'UE la carismatica controparte magiara, Viktor Orbán, non faccia pagare un prezzo troppo alto ai principi più importanti su cui l'intera Unione è fondata.