



GLI INTERROGATIVI CIRCA LA DEGENERAZIONE IN UNA 'DEMOCRAZIA ILLIBERALE'##

di Jan Sawicki*

Le elezioni politiche del 25 ottobre 2015 costituiscono il corollario perfetto del nuovo assetto politico-istituzionale instauratosi in Polonia con le consultazioni presidenziali del precedente maggio. Dopo otto anni di opposizione la formazione di destra conservatrice, nazionale e 'sociale' "Diritto e giustizia" (PiS, *Prawo i Sprawiedliwość*) ottiene un successo al di là delle aspettative anche per il fatto di essere il primo partito che in oltre un quarto di secolo di democrazia sia riuscito a conseguire la maggioranza assoluta sia alla Dieta che al Senato, pur beneficiando a tal fine di un anomalo premio indiretto di seggi favorito da un'eccezionale dispersione dei voti andati alle restanti formazioni (e pur essendo le liste del PiS il frutto della formale coalizione del principale partito con un paio di 'satelliti'). La circostanza che ha determinato tale esito è stata favorita dal fatto che oltre il 16% dei voti alla Dieta sono andati a liste che non hanno ottenuto un risultato sufficiente (5% nazionale per i partiti, 8% per le liste formate da coalizioni di più di un partito) a partecipare al riparto dei seggi. Il premio indiretto di cui ha beneficiato il partito vincitore, pari a oltre 13,5 punti percentuali di scarto tra i seggi e i voti, non ha precedenti fin dal 1993, ed è stato accentuato molto più dal fenomeno citato che dalla formula d'Hondt tradizionalmente adoperata, che in Polonia produce effetti limitati di compressione delle formazioni minori, data la relativa ampiezza delle circoscrizioni (11,2 seggi in media).

In questo numero per la Polonia il periodo preso in esame è settembre 2015-aprile 2016.

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, docente a contratto nell'Università cattolica di Milano

Insieme alla consacrazione per Diritto e giustizia si è consumata una sconfitta umiliante per la Piattaforma civica, il partito di centro moderato ed europeista che per qualche tempo era parso quasi affermarsi quale *natural party of government* dopo che era riuscito a conquistare un primato antecedente a quello del PiS: avendo ottenuto per due elezioni di seguito, nel 2007 e nel 2011, una vittoria netta con il mandato a governare (pur senza mai conseguire la maggioranza assoluta, a fronte di risultati migliori da quelli riportati ora dal PiS, in termini assoluti e percentuali). Gli anni della Piattaforma civica, sotto la guida del premier Donald Tusk in seguito salito alla presidenza del Consiglio europeo, furono anche confermati da ripetute vittorie nelle elezioni amministrative e in quelle europee e infine con le elezioni presidenziali anticipate di pochi mesi del 2010, vinte da Bronisław Komorowski. Ma proprio la sconfitta inattesa di quest'ultimo nella primavera del 2015 segnò l'apertura di quel cerchio che si è chiuso con le consultazioni parlamentari di ottobre, con una mutazione repentina e ancora difficilmente spiegabile degli umori nazionali in senso conservatore, nazionalista, gonfio di timori per le nuove sfide derivanti tra l'altro dalla condivisione a livello euro-comunitario degli oneri derivanti dalle migrazioni di massa e ostile alla riallocazione obbligatoria delle persone entrate nella UE (pur se gli impegni assunti in autunno dal governo di Ewa Kopacz dovrebbero essere mantenuti dal nuovo esecutivo).

Accanto al *côté* europeo (e forse anche internazionale) di questa nuova configurazione politica, ci sono anche ovvie ripercussioni strettamente nazionali. La prima di queste è quella che attiene alla tenuta della stessa Costituzione e delle istituzioni che sono deputate alla sua garanzia, in primo luogo il Tribunale costituzionale stesso. Gli antefatti, senza i quali non sarebbe possibile comprendere gli sviluppi di cui si discute, sono quelli già trattati sulle cronache pubblicate nel n. 3/2015 di *Nomos – le attualità nel diritto*. Gli sviluppi pienamente in corso sono quelli che fanno temere per la solidità delle istituzioni democratiche, la certezza del diritto e la divisione dei poteri, oltre che per il radicamento della Polonia nelle istituzioni euro-comunitarie cui ancora di recente è entrata a far parte con un successo complessivamente non trascurabile. La paralisi sostanziale del Tribunale costituzionale, operata o tentata sul finire del 2015 secondo modalità che non è facile

stabilire quanto siano state propiziate da una casuale concatenazione di singoli fatti sfuggiti alle intenzioni dei singoli e quanto determinate da un disegno freddo e coerente fin dall'inizio, è l'evento che rischierà di far regredire la Costituzione al rango di una dichiarazione politica priva di effettivi contenuti giuridici, come essa fu ai tempi del socialismo fino al 1989, per di più soggetta alle buone intenzioni di una maggioranza e di un ceto politico che non vi si sono riconosciuti fin dal momento della sua entrata in vigore, nel 1997.

L'inizio del 2016 coincide in Polonia con l'aggravarsi della crisi costituzionale iniziata negli ultimi mesi dell'anno precedente. Diritto e giustizia (PiS), il partito che ha conquistato la maggioranza assoluta nelle elezioni del 25 ottobre, non modera né i contenuti né la retorica della propria azione politica, contrariamente a quanto molti osservatori si aspettavano, ma procede nell'attuazione del proprio controverso programma di governo, senza alcuna intenzione di ascoltare critiche anche costruttive, nonostante da marzo in poi faccia dichiarazioni retoriche per un dialogo nazionale (seguite da incontri infruttuosi con i partiti dell'opposizione). Questo comporta, sul piano interno, un restringimento degli spazi riservati alle istituzioni di garanzia, a cominciare dal Tribunale costituzionale, ma anche misure rivolte alla magistratura comune, insieme a un accentramento e una politicizzazione accentuata nel campo dell'informazione radiotelevisiva e accanto a misure annunciate di altro tipo, che fanno temere restrizioni nel campo delle libertà civili. Tutte queste misure dovrebbero essere controbilanciate, per non dire barattate, da un'accentuazione di alcune politiche sociali e assistenziali che sono attese da una parte cospicua dell'opinione pubblica, di cui un esempio simbolico è l'introduzione di un benefit universale per le famiglie con figli minori a carico (il programma *500 plus*), per la cui sostenibilità finanziaria vi sono dubbi, soprattutto negli anni fiscali successivi. Mentre nel paese si rafforza la lotta dell'opposizione, con una faticosa unità dei partiti che ne fanno parte, e mentre cresce il ruolo di un'organizzazione apartitica chiamata Comitato per la difesa della democrazia (KOD), crescono anche le reazioni negative provenienti dall'estero, ai più vari livelli. La controversia sul Tribunale costituzionale, avviata nello scorso autunno, ha già avviato

una dura reazione della Commissione europea, con l'attivazione a gennaio di una procedura nell'ambito del *Rule of Law Framework*; a questo si affianca il parere della Commissione di Venezia, severamente critico nei confronti del governo polacco per identici motivi. In questo contesto si inserisce anche la perdita di credibilità e il deterioramento internazionale dell'immagine della Polonia (con conseguenze anche finanziarie), che comportano non solo un peggioramento dei rapporti finora strettissimi con i principali partner europei – a cominciare dalla Germania – ma anche uno sfilacciamento delle relazioni di amicizia considerate tradizionalmente strategiche con una potenza come quella degli Stati Uniti d'America.

ELEZIONI

Il **25 ottobre**, alla scadenza naturale della legislatura, si svolgono le elezioni per il rinnovo della Dieta e del Senato. Per la prima volta dal ritorno alla democrazia, nel 1989, in Polonia un singolo partito ottiene la maggioranza assoluta di seggi in entrambi i rami del Parlamento, e si tratta della formazione di destra nazionale e conservatrice Diritto e giustizia (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS). Tale risultato, come anticipato, è stato conseguito grazie soprattutto a un inusuale grado di dispersione di voti, facendo in modo che, in particolare, al PiS siano stati assegnati 235 seggi alla Dieta sul totale di 460, con il 37,58% dei voti (+7,7% sul 2011). La Piattaforma civica (PO), il partito di governo che ha dominato le ultime due legislature fin dal 2007, scende al 24,1% di voti (-15,1%) con 138 deputati; al ruolo di terza forza politica in Parlamento assurge la formazione populista e anti-establishment Kukiz 15, con l'8,8% di voti e 42 seggi; un altro nuovo partito di centro liberale, “Moderna” (*Nowoczesna* o .N: in origine doveva essere “Polonia moderna”, prima di rinunciare a questa denominazione per l'esistenza di un'omonima fondazione) ottiene 28 deputati con il 7,6% di voti, intercettando consensi di elettori delusi dalla Piattaforma civica; il partito agrario PSL, già partner di governo della Piattaforma civica nelle ultime due legislature (oltre ad essere la più antica forza politica polacca ancora esistente con oltre 120 anni di storia), riesce di poco a superare la soglia nazionale di accesso alla rappresentanza, ed elegge 16 deputati con il 5,13%. Un seggio va alla minoranza tedesca della Slesia di Opoles, che è esentata dalla soglia di accesso.

Un altro evento senza precedenti è l'esclusione formale da ogni rappresentanza parlamentare di formazioni legate alla sinistra. In verità il cartello elettorale “Sinistra unita” (*Zjednoczona Lewica*), dominato dall'Alleanza della sinistra democratica insieme a

esponenti della formazione libertaria di Janusz Palikot (che fu la grande sorpresa delle scorse elezioni) ottiene il pur consistente risultato del 7,58% di voti, ma rimane completamente privo di seggi a causa dell'inopinata decisione di presentarsi nella veste giuridica formale di coalizione elettorale – anziché quella, che sarebbe stata consentita dalla legge, di mero comitato di elettori – che costringe il soggetto a subordinarsi alla severissima soglia di accesso nazionale, poi mancata, dell'otto per cento di voti. Completa il quadro il risultato di un altro nuovo partito di sinistra, "Insieme" o *Razem*. Collocata su posizioni di sinistra radicale anticapitalistica, e rafforzata da un'abile campagna mediatica nelle ultime settimane prima del voto, questa formazione giunge quasi dal nulla a ottenere il 3,6% di voti e naturalmente nessun seggio. È pressoché certo che una parte dei voti giunti a *Razem* dalla Sinistra unita siano stati sufficienti a escludere quest'ultima dall'accesso al Parlamento, consegnando la maggioranza assoluta a Diritto e giustizia. Anche il partito dall'acronimo KORWiN, quasi identico al nome del suo fondatore, l'eurodeputato Janusz Korwin-Mikke, non ottiene seggi, nonostante la percentuale di voti pari al 4,7. In questo caso si tratta di una formazione di destra anarco-liberista, antieuropeista e anti-immigrazione.

Al Senato, dove si vota dal 2011 con un sistema *plurality* in cento collegi uninominali, Diritto e giustizia ottiene 61 seggi contro i 34 di Piattaforma civica, 4 indipendenti e 1 del PSL.

Domenica **6 marzo** Anna Maria Anders (figlia del generale Anders, presente con un corpo d'armata polacco in Italia durante la seconda guerra mondiale) vince per Diritto e giustizia le elezioni suppletive in un collegio uninominale senatoriale nel nord-est della Polonia, battendo tra l'altro un candidato comune a tutte le principali forze di opposizione. Anche se si tratta di una vittoria di misura, avvenuta per giunta in una regione rurale assai favorevole al governo conservatore, l'esecutivo considera questa affermazione una conferma della vittoria elettorale del 25 ottobre.

PARTITI

Il leader di Diritto e giustizia Kaczyński, di fatto principale decisore della politica nazionale, incontra il premier ungherese Viktor Orbán in una località di villeggiatura della Polonia meridionale. L'incontro a porte chiuse, che si è tenuto il **6 gennaio** e dura alcune ore, serve a delineare una strategia comune dei due paesi nei confronti dell'Unione europea.

Grzegorz Schetyna, già ministro dell'interno e degli esteri tra il 2007 e il 2015, vince il **27 gennaio** le elezioni dirette per la leadership della Piattaforma civica, il principale

partito di opposizione in Parlamento, dopo aver governato per otto anni sotto la guida di Donald Tusk (che di Schetyna era diventato avversario prima della sua nomina a presidente del Consiglio europeo). Il partito è però in crisi di consensi, essendo superato nei sondaggi anche da “Moderna”, una nuova formazione liberale.

PARLAMENTO

L'8 ottobre la maggioranza uscente PO-PSL, applicando la disposizione transitoria di cui all'art. 137 della legge del Tribunale costituzionale del 25 giugno scorso, elegge cinque giudici dello stesso organo in sostituzione di altrettanti membri in scadenza. Tanto la disposizione quanto, a maggior ragione, la sua effettiva applicazione ora, provocano nell'opposizione – in particolare in Diritto e giustizia – reazioni sdegnate, in quanto il mandato di tre degli uscenti scade il 6 novembre prossimo, cioè successivamente alle elezioni politiche del 25 ottobre ma formalmente prima che scada la corrente legislatura parlamentare (con l'inaugurazione della nuova, prevista per il 12 novembre); mentre altri due giudici cessano dal proprio mandato novennale rispettivamente il 2 e l'8 dicembre. Dal punto di vista giuridico-formale la controversia è complicata dal fatto che lo stesso regolamento della Dieta – considerato però inferiore sulla scala gerarchica alla legge e non separato per competenza – prevede che l'elezione dei giudici coincida con la legislatura in cui scade il mandato dei predecessori. In ogni caso nessuno dei cinque prescelti dalla maggioranza uscente è stato concordato con il principale partito di opposizione: tre sono designati dalla Piattaforma civica, uno dal Partito agrario PSL e uno è indicato dall'Alleanza della sinistra democratica (SLD). L'accusa proveniente da Diritto e giustizia è che la Piattaforma civica, consapevole delle prospettive di sconfitta nelle imminenti elezioni legislative, si stia ‘prefabbricando’ una maggioranza insormontabile nell'organo di giustizia costituzionale, per paralizzare l'attività legislativa dei probabili futuri vincitori.

Il **12 novembre** si svolge la seduta inaugurale della nuova legislatura di Dieta e Senato. Esponenti del PiS sono agevolmente eletti alla presidenza di entrambi i rami parlamentari, mentre le minoranze vengono rappresentate negli uffici di presidenza con il voto limitato.

Il Parlamento ha già approvato il **19 novembre** una prima novella parziale alla legge sul Tribunale costituzionale dello scorso 25 giugno. L'innovazione riduce a tre anni la durata del mandato di presidente e vicepresidente dell'organo (con rinnovo per una sola volta), dispone che il mandato dei giudici costituzionali abbia inizio non dalla data di elezione ma da quella in cui si svolge il loro giuramento davanti al Presidente della Repubblica (la Cost. all'art. 194 si limita a menzionare l'elezione parlamentare), e

stabilisce la decadenza del presidente e vicepresidente in carica (è il presidente del Tribunale Andrzej Rzepliński a emergere come bersaglio e al tempo stesso figura di resistenza al nuovo esecutivo nazional-conservatore). Una parte consistente dell'opposizione parlamentare, il primo presidente della Corte suprema e il Consiglio nazionale della magistratura depositano ricorsi in via d'azione presso il Tribunale costituzionale, il quale li accoglie riunendoli nella causa K 35/15.

Il **25 novembre** la Dieta, con i soli voti del PiS, adotta cinque risoluzioni individuali con le quali invalida con effetti retroattivi tutte le risoluzioni con le quali la precedente Dieta, sul finire della passata legislatura, l'8 ottobre scorso, aveva eletto cinque giudici costituzionali.

Il **2 dicembre** la Dieta procede all'elezione di cinque giudici in sostituzione di quelli la cui elezione era stata invalidata la settimana precedente. Ciò avviene nonostante la pendenza di un ricorso (causa K 34/15) relativo in particolare alle norme che avevano consentito alla Dieta uscente di eleggere tutti i cinque giudici in sostituzione di quelli in scadenza di mandato entro il 2015, rispetto al quale il Tribunale costituzionale aveva interposto una tutela cautelare. I neoeletti prestano giuramento nelle mani del capo dello Stato Duda tra il 3 e il 9 dicembre, ma il presidente del Tribunale costituzionale si limita a riconoscerne lo status di dipendenti dell'organo, senza ammetterli alle udienze né alle camere di consiglio.

Prosegue l'attività legislativa e non legislativa del nuovo Parlamento a maggioranza PiS in tema di giustizia costituzionale. Il **22 dicembre**, al termine di una procedura legislativa a velocità record tra Dieta e Senato, viene approvata una più ampia legge di modifica alla legge di giugno sul Tribunale costituzionale, questa volta ufficiosamente definita «legge di risanamento» (*ustawa naprawcza*). Il risanamento consiste nell'innalzamento da nove a tredici del numero legale per consentire al Tribunale costituzionale di deliberare (al momento dell'approvazione della legge sono operativi dieci giudici, essendo i cinque eletti tre settimane prima, nelle circostanze descritte, in possesso del mero status di dipendenti, privi di funzioni giudicanti: il Tribunale costituzionale, secondo legge, diventerebbe in grado di deliberare solo a condizione di accettare dei componenti eletti con modalità che esso stesso ha già giudicato incostituzionali); nell'innalzamento ai due terzi di voti della maggioranza necessaria per dichiarare l'invalidità di una legge per contrasto con la Costituzione (la quale parla, all'art. 190.5 di mera «maggioranza dei voti»); nella previsione che tutte le decisioni dell'organo non possano più essere prese se non in base all'ordine cronologico con cui tutti i ricorsi sono pervenuti (ciò che limita l'indipendenza dei giudici nel loro materiale operato, con il rendere impossibile dare priorità a cause più urgenti e unificare procedimenti vertenti sullo stesso argomento, imponendo al contrario di tornare su questioni già affrontate); nell'imposizione di termini temporali minimi per decidere su nuove cause. Inoltre le cause di decadenza dei

giudici costituzionali, nei casi straordinari già previsti dalla legge, non saranno più decise autonomamente dall'adunanza generale dei giudici stessi, ma, su proposta dell'adunanza, rimesse alla valutazione della Dieta. Al Presidente della Repubblica e al ministro della giustizia viene assegnato il potere di avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice costituzionale. Viene poi abrogato l'intero capitolo concernente il procedimento per dichiarare il Presidente della Repubblica incapace di esercitare il proprio mandato qualora egli stesso non sia in grado di effettuare questa dichiarazione (un procedimento obbligatorio, in eccezionali circostanze, ai sensi dell'art. 131 Cost.). La legge, di cui viene rimarcato dalle opposizioni un intento punitivo della giustizia costituzionale, viene discussa e approvata in pochissimi giorni con dibattiti che si concludono nel cuore della notte. Essa, pur voluta fortemente dal governo, è stata presentata nella forma dell'iniziativa parlamentare, ciò che ha consentito di saltare alcuni passaggi, tra cui audizioni di esperti, con l'elusione di alcune norme regolamentari, con il parere negativo uniforme degli uffici legislativi, di alte istanze giurisdizionali, associazioni di categoria delle professioni legali e facoltà giuridiche universitarie. Uno degli emendamenti approvati *in extremis*, in spregio tra l'altro alle norme generali sulla pubblicazione degli atti normativi, dispone l'entrata in vigore senza *vacatio legis*, all'atto stesso della pubblicazione. Secondo i principi che governano il processo costituzionale in Polonia, ciò comporta che sarà pressoché impossibile per il Tribunale sottoporla al proprio giudizio, in seguito a ricorso in via d'azione, senza doverla al tempo stesso necessariamente applicare, a meno di ricorrere allo stratagemma di giudicarla dando applicazione diretta alla Costituzione (secondo il suo art. 8.2). Una questione controversa, dal momento che, da un lato, i giudici costituzionali, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono soggetti soltanto alla Costituzione e non anche alle leggi (art. 195.1), come invece tutti i giudici comuni, ma dall'altro tanto l'organizzazione interna quanto i procedimenti dell'organo sono riservati alla legge ordinaria (art. 197). Tra i diversi ricorsi presentati, quello della prima presidente della Corte suprema, subito pubblicato sul sito online del Tribunale costituzionale, mette in evidenza il rischio che un'osservanza estrema del formalismo legislativo possa in casi estremi condurre a un male maggiore sul piano giuridico, quello della soppressione di fatto dello stesso giudizio di costituzionalità. Sembra con ciò suggerirsi la ricerca di estremi rimedi a un male estremo commesso con la legittima forza della legge. Da parte sua il presidente del Tribunale Rzepliński, in attesa di fissare le udienze per discutere il caso (una data da stabilirsi tra febbraio e marzo), annuncia che esso sarà deciso in camera di consiglio plenaria, vale a dire con il plenum dei dieci giudici ancora rimasti in carica dopo le cessazioni degli ultimi mesi.

Il **9 gennaio** viene approvata dalla Dieta, in via definitiva, la c.d. 'piccola riforma' del sistema radiotelevisivo pubblico, in attesa di una riordino più ampio che dovrà aver

luogo tra primavera ed estate. Secondo i punti essenziali di questa prima innovazione, il presidente e i membri del Consiglio di amministrazione della Televisione pubblica TVP e della Radio polacca PR saranno nominati e revocati con un decreto del ministro del Tesoro; tali provvedimenti potranno aver luogo in ogni momento a discrezione, essendo stato eliminato il principio della carica a durata fissa (in precedenza i consigli di amministrazione erano nominati dal Consiglio nazionale per la radiofonia e la televisione, KRRiT, organo a rilevanza costituzionale, in seguito a selezione concorsuale); i media pubblici saranno trasformati in ‘media nazionali’. Il presidente della KRRiT afferma che la maggioranza parlamentare intende introdurre un modello di mezzi di informazione dipendenti dall’esecutivo: un’azione che tende ad accorciare le distanze tra potere e comunicazione e limitare la libertà d’informazione. Intanto, tutti i direttori di rete e capi struttura della televisione TVP si dimettono prima di essere revocati. È solo l’inizio di un processo di ricambio radicale della pianta organica ispirato a criteri politici.

Il Parlamento approva definitivamente il **1 febbraio** la legge di bilancio presentata dal governo per il 2016, con cui si incrementa leggermente il disavanzo fino al rischio possibile di riattivare una procedura europea per deficit eccessivo (che era stata ritirata lo scorso anno). Il governo dichiara che con questo budget molte aspettative sociali potranno essere soddisfatte grazie all’introduzione di nuove imposte e all’irrigidimento dei controlli anti-evasione, in particolare per quanto riguarda l’Iva.

La Dieta decide il **21 marzo** che non esaminerà per il momento un’iniziativa di legge popolare proposta da una fondazione “per la vita”, mirata a vietare integralmente l’interruzione di gravidanza. In Polonia vige una delle legislazioni più restrittive in materia, che consente l’aborto legale solo in condizioni di rischio della vita per la donna, di malformazioni gravi al feto, o se la gravidanza sia stata frutto di violenza sessuale. Il partito di maggioranza, Diritto e giustizia, ha fiancheggiato per anni le organizzazioni antiabortiste, allineandosi a richieste di estremizzare il divieto in materia. Ma nel momento in cui è diventato partito di maggioranza – come era già avvenuto nove anni fa – si trova in una situazione di imbarazzo e paralisi, poiché a molti che desiderano procedere su questa direzione si contrappongono altri esponenti della maggioranza che temono che una radicalizzazione della legge sull’aborto, comportante anche penalità a carico della donna che compie questa scelta, possa essere il viatico per avviare una battaglia nel senso opposto della liberalizzazione. Diritto e giustizia, dalla cui sola volontà dipendono di fatto tutte le scelte legislative e politiche nella presente legislatura, si trova nella scomoda situazione di dover mediare tra pressioni di un’ala estremista, che rischia di sottrargli una parte di elettorato, e la tenuta del governo stesso, che su questo tema rischia di essere compromessa addirittura più che su ogni altro argomento.

Il **14 aprile** si consuma un'altra puntata dello scontro intorno alla giustizia costituzionale che procede da alcuni mesi. La Dieta elegge un nuovo giudice del Tribunale costituzionale, nella persona del penalista dell'Università di Varsavia Zbigniew Jedrzejewski, con i soli voti del partito Diritto e giustizia (PiS). Tutte le opposizioni, compreso il gruppo anti-establishment e antipartitico Kukiz 15 – che però è su posizioni di destra – si accordano per cercare di far mancare il numero legale, dopo essersi accorte che nei ranghi del PiS, che ha in tutto 235 seggi su 460, vi sono numerose assenze. La votazione risulta però efficace e ha esito favorevole, poiché il numero legale è raggiunto con 233 votanti, e il candidato viene eletto con appena 227 voti a favore e 6 astenuti. Tutti i voti a favore vengono dal partito di maggioranza, ma sono gli astenuti nel voto che, così esprimendosi, hanno consentito la validità della delibera. E gli astenuti provengono tutti dal gruppo di Kuliz, che si spacca di conseguenza per non aver saputo tenere l'impegno concordato con le altre opposizioni e aver facilitato la vita alla maggioranza. In più la votazione è circondata da scandalo, perché risulta che almeno una deputata tra i 'ribelli' di Kukiz abbia votato, su sua richiesta, anche per un suo collega di gruppo assente, Kornel Morawiecki, già antico esponente di *Solidarność*, ma attualmente anche padre del vicepremier e ministro dell'economia Mateusz Morawiecki nel governo di Diritto e giustizia (il deputato riconoscerà pubblicamente di aver invitato la collega a votare per lui, rivendicando la giustizia morale della scelta). Alle controversie per l'elezione a stretta maggioranza politica di un altro candidato a un organo di garanzia, si aggiungono così sospetti per giochi di potere legati a interessi poco limpidi anche di natura familiare, dal momento che il ministro Mateusz Morawiecki ha ambizioni anche più alte sia nel governo che nel partito di maggioranza.

GOVERNO

L'esecutivo di Ewa Kopacz, dopo essersi lungamente opposto al disegno di riallocazione forzata per quote nei paesi UE dei rifugiati provenienti dalle regioni martoriate dalla guerra nel medio-oriente, modifica la sua posizione e si dichiara disponibile il **21 settembre** ad accogliere alcune migliaia – si parla di circa 7000 – di queste persone. La decisione è contestata sul piano interno dall'opposizione di destra che si oppone in modo risoluto sia all'idea di accogliere i profughi nei paesi UE sia a quella di distribuirli tra i paesi secondo criteri di solidarietà forzata, con ciò puntando a raccogliere crescenti favori dell'opinione pubblica spaventata dai veri o presunti rischi di terrorismo. Secondo l'opposizione di destra, il governo Kopacz 'tradirebbe' anche l'informale alleanza dei paesi del c.d. gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Slovacchia,

Repubblica Ceca) che finora si era presentato compatto contro ogni ipotesi di riallocazione obbligatoria.

Il nuovo governo conservatore di Beata Szydło, esponente del PiS, il partito uscito vincitore dalle elezioni del 25 ottobre, e nominato dal presidente della Repubblica Duda sei giorni prima, chiede e ottiene il voto di fiducia alla Dieta il **18 novembre**, con 236 voti a favore, 202 contrari e 18 astenuti. Si osserva che l'*exposé* della Szydło combina promesse di spese sociali difficilmente realizzabili con toni euroscettici in tema di politica estera, specie sulla riallocazione dei rifugiati provenienti dal medio oriente («non si può definire solidarietà il tentativo di esportare problemi creati da alcuni altri paesi»).

Beata Szydło riceve a Varsavia il premier britannico David Cameron, il quale conduce una serie di visite in alcune capitali europee al fine di strappare concessioni per rinegoziare le condizioni di appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, e così scongiurare la prospettiva della *Brexit*. I colloqui, che si svolgono in due turni tra il **9 e il 10 dicembre**, sono necessari ai britannici per convincere la Polonia a rinunciare parzialmente ad alcuni benefit sociali di cui i lavoratori polacchi migrati hanno finora goduto nel Regno Unito.

Il ministro degli esteri Witold Waszczykowski si rivolge alla Commissione di Venezia, il **24 dicembre**, per chiederle un'opinione in merito alla legge di 'risanamento' del Tribunale costituzionale, appena promulgata, e che ha già suscitato preoccupazioni per la compatibilità con lo stato di diritto in alcuni paesi e nella stessa Unione europea. La decisione di rivolgersi all'organo consultivo del Consiglio d'Europa è apprezzata dall'opposizione, benché considerata preventiva di un'azione autonoma che comunque sarebbe stata intrapresa; in ogni caso non è una decisione gradita da tutti nel partito di maggioranza. Esprime sorpresa, il **14 gennaio**, per la decisione della Commissione europea di avviare una procedura per possibile violazione dello stato di diritto, nell'ambito del *Rule of Law Framework*, nei confronti della Polonia. L'opposizione è accusata dall'esecutivo di disseminare notizie fuorvianti e allarmanti in Europa, allo scopo di farsi aiutare a riprendere il potere. Secondo la valutazione governativa, democrazia e stato di diritto in Polonia godono di piena salute. A capo della procedura nei confronti della Polonia sarà posto il vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans, che il ministro degli esteri Witold Waszczykowski, nei giorni scorsi, aveva negato essere un partner con cui fosse necessario dialogare.

Beata Szydło, capo del governo, interviene al Parlamento europeo il **20 gennaio** per difendere la politica del suo governo e rispondere alle accuse di violazione dello stato di diritto. La Szydło dichiara piena collaborazione con le istituzioni comunitarie, afferma che la democrazia in Polonia gode di piena salute, rivendica il ruolo storico del paese nella lotta per la libertà, la sovranità, l'uguaglianza e contro tutti i totalitarismi.

Il **28 gennaio** il Consiglio dei ministri adotta il disegno di legge governativo mirato a introdurre la misura c.d. “500 plus”, consistente tra l’altro in un bonus statale di 500 *złoty* al mese (circa 115 euro) corrisposto a tutte le famiglie residenti in Polonia – anche se straniere – per ogni figlio successivo al primo, fino al compimento dei 18 anni di età, a meno che anche il primo figlio non sia portatore di handicap o la famiglia versi in condizioni economiche particolarmente disagiate. La misura, tanto attesa dall’opinione pubblica, cerca di ovviare alla preoccupante situazione di declino demografico in cui versa il paese. Il nuovo benefit appare in effetti una misura molto attesa e popolare, essendo una dei cavalli di battaglia con cui Diritto e giustizia ha affrontato le recenti elezioni politiche.

Beata Szydło è in visita a Budapest il **9 febbraio**, dove viene ricevuta dal premier ungherese Viktor Orbán e sottolinea l’unità d’azione dei due paesi nelle politiche europee, insieme alla preoccupazione per le prospettive della ‘Brexit’.

Diversi esponenti del governo, tra cui il ministro della giustizia Ziobro e il ministro degli esteri Waszczykowski ricevono tra il **4 e il 5 aprile** il segretario generale del Consiglio d’Europa Thorbjørn Jagland, che segnala la preoccupazione dell’istituzione europea per le riforme introdotte in Polonia sulla giustizia costituzionale, sulla magistratura dell’accusa e sul sistema radiotelevisivo pubblico. Lo stesso punto di vista è confermato **la settimana successiva** dalla visita del vicepresidente della Commissione europea Franz Timmermans, che dichiara che la Commissione non archiverà la procedura per violazione dello stato di diritto, avviata nello scorso gennaio, finché in Polonia non sarà stata data pubblicazione ufficiale alla sentenza del Tribunale costituzionale del 9 marzo.

CAPO DELLO STATO

Il Presidente della Repubblica, Andrzej Duda, deposita il **22 settembre** presso la Dieta una proposta di legge per revocare la riforma previdenziale introdotta dalla coalizione di governo uscente PO-PSL nel 2012. Il progetto di Duda prevede il ripristino dell’età pensionistica a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne, in luogo del meccanismo che, per scatti successivi, avrebbe portato al raggiungimento dei 67 anni per entrambi i sessi. L’iniziativa legislativa presidenziale, pur al centro della campagna elettorale dello stesso Duda nella prima metà del 2015, assume ulteriore connotazione di questo tipo essendo adottata a un mese dalle elezioni legislative, in cui sembra probabile la vittoria del suo partito, il PiS.

Fin dall’8 ottobre, data della loro elezione da parte della Dieta, il presidente Andrzej Duda si rifiuta di accogliere per il giuramento tutti e cinque i giudici costituzionali, tanto

quelli che dovrebbero sostituire i giudici il cui mandato scadeva entro la passata settimana legislativa, quanto quelli che prendono il posto di predecessori cessati dopo l'inizio di quella nuova, l'ottava inaugurata il 12 novembre. È l'avvio di una *escalation* che si qualificherà in breve come una crisi costituzionale senza precedenti dal ritorno del paese alla democrazia.

Il **13 novembre** Andrzej Duda nomina Beata Szydło, esponente del PiS, alla carica di premier contestualmente all'intero nuovo Consiglio dei ministri, composto di membri dello stesso partito con esclusione del vicepremier e ministro dello sviluppo economico, Mateusz Morawiecki, indipendente. La stampa è quasi unanime nell'osservare che né Duda né la Szydło, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, sono stati realmente autonomi nella formazione del governo (la Szydło stessa si è presa qualche giorno di ferie nei giorni in cui sono state effettuate scelte sulla direzione di alcuni ministeri cruciali). Ne risulta una compagine ministeriale radicalizzata su posizioni di destra, in contrasto con la retorica elettorale moderata e centrista sostenuta dalla stessa Beata Szydło, entro la quale campeggiano il ministro della giustizia Zbigniew Ziobro, che aveva ricoperto quella carica già negli anni 2005-2007, e il ministro della difesa Antoni Macierewicz, accanito fautore della tesi dell'attentato come causa della morte del Presidente della Repubblica Lech Kaczyński nell'aprile 2010, e dunque della necessità di aprire una nuova inchiesta al riguardo.

Andrzej Duda promulga quasi immediatamente, il **23 dicembre**, la legge sul Tribunale costituzionale appena approvata in via definitiva dal Parlamento. Si rendono vani appelli rivolti al Presidente dall'opposizione, perché si rivolga allo stesso Tribunale con una richiesta preventiva di verifica della costituzionalità della legge. Il capo di Stato Andrzej Duda promulga il **7 gennaio** alcune importanti leggi approvate dal Parlamento nei giorni finali del 2015, tra cui quella sulla funzione pubblica, che indebolisce il carattere professionale di questo corpo dello Stato e facilita la chiamata diretta su basi politico-fiduciarie dei dirigenti pubblici (circa 1600 persone), indebolendo le procedure concorsuali previste in precedenza, con rischi di politicizzazione; nonché una modifica alla legge sull'istruzione dell'obbligo, che sopprime l'iscrizione obbligatoria alle scuole elementari per i bambini che abbiano compiuto sei anni, cambiando così il ciclo degli studi.

Andrzej Duda compie il **19 gennaio** una visita Bruxelles, dove incontra rappresentanti delle istituzioni europee. Particolarmente simbolico appare l'incontro con il presidente del Consiglio Donald Tusk, per sette anni premier in Polonia: incontro che assume la fisionomia di un confronto politico pieno. Al di là della diplomazia, Tusk non nasconde le preoccupazioni diffuse nelle istituzioni europee per le sorti dello stato di diritto in Polonia.

Il presidente Duda si trova in visita negli Stati Uniti d'America il **30 e 31 marzo**, dove ha degli incontri a scopo di promozione economica con il mondo del business americano. Duda riesce anche a incontrare brevemente il presidente USA Barack Obama, a margine di un evento dedicato a problemi relativi alla difesa, ma la brevità e la freddezza del contatto sono interpretate da tutti come un segno di preoccupazione e insofferenza dell'amministrazione americana per le sorti dello stato di diritto in Polonia, in particolare per quanto attiene al giudiziario e al Tribunale costituzionale ("in questo paese la Corte suprema è sacra", si dice in ambienti presidenziali).

Il **10 aprile** ricorre il sesto anniversario dell'incidente aereo di Smolensk, in Russia, dove persero la vita il presidente della Repubblica Lech Kaczyński insieme ad altre quasi cento persone. Le commemorazioni si svolgono nel paese in un'atmosfera di divisione più che mai drammatica intorno alle cause e alle circostanze che condussero all'incidente. Il presidente della Repubblica Andrzej Duda, che fu uno stretto collaboratore di Kaczyński, rivolge un appello a un reciproco perdono e conciliazione nazionale. Il discorso stride con l'intervento pronunciato da Jarosław Kaczyński, leader del partito di maggioranza Diritto e giustizia nonché gemello del defunto presidente, che dichiara che perdono vi potrà essere, ma solo dopo che i colpevoli saranno stati giudicati e puniti (il riferimento è alle presunte responsabilità del governo guidato dall'attuale presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, in carica al momento dell'incidente, accusato di responsabilità per lo meno oggettive nella preparazione del viaggio nonostante una commissione d'inchiesta abbia già mostrato prove di segno contrario).

CORTI E TRIBUNALI

Con la sentenza K 21/14 del **28 ottobre** il Tribunale costituzionale dichiara illegittima la legge 26 luglio 1991 sull'imposta sul reddito delle persone fisiche nel suo art. 27, nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento della *no tax area* in grado di garantire ai contribuenti più disagiati un reddito minimo adeguato alla sussistenza. La pronuncia, pur attesa da oltre un anno, è considerata un regalo 'avvelenato' al partito che ha appena vinto le elezioni, Diritto e giustizia, poiché quest'ultimo ha sempre sostenuto la causa di una più alta *no tax area*, ma potrebbe trovarsi adesso nell'imbarazzo di reperire le risorse necessarie per farlo.

Il **3 dicembre** viene decisa la causa [K 34/15](#), concernente tra l'altro la disposizione transitoria contenuta nella legge del 25 giugno 2015 sul Tribunale costituzionale (art. 137), in base alla quale la Dieta allora in carica, quella della VII legislatura, avrebbe potuto procedere all'elezione di tutti i suoi giudici per coprire le vacanze verificatesi entro il 2015 (a dispetto del fatto che la legislatura sarebbe cessata prima della fine

dell'anno). La norma viene giudicata illegittima nella parte in cui consente l'elezione anche dei giudici che avrebbero dovuto sostituire quelli il cui mandato fosse scaduto in data coincidente con la successiva legislatura parlamentare. Ne deriva che, pur non volendo l'organo giurisdizionale entrare nel merito della legittimità di delibere o risoluzioni individuali relative alla sua composizione, la Dieta la cui legislatura scadeva il 12 novembre avrebbe potuto correttamente procedere all'elezione di soli tre giudici, dovendo riservare alla Dieta successiva l'elezione dei restanti due. Inoltre il Tribunale afferma essere un preciso dovere del capo dello Stato quello di ricevere i giudici legittimamente eletti allo scopo di far loro prestare giuramento, non avendo egli alcun potere di codecisione in ordine alla composizione dell'organo, atteso soprattutto che l'art. 194 Cost. parla solo di elezione da parte della Dieta. La decisione non soddisfa in alcun modo il partito di maggioranza Diritto e giustizia e l'esecutivo stesso: essa, come consentito dalla legge salvo alcune decisioni che impongono la composizione plenaria, è adottata all'unanimità da un collegio di cinque giudici. A novembre il presidente del Tribunale Andrzej Rzepliński aveva però dichiarato che, data la gravità del caso, esso avrebbe dovuto essere deciso in una camera di consiglio plenaria. Ma la cessazione dal mandato di quattro giudici, e l'astensione di altri tre – tale da rasentare la ricusazione –, per il mero fatto di aver preso parte ad audizioni nel corso dei lavori preparatori della legge di giugno (pur se la disposizione 'incriminata' fu approvata *in extremis*, ed esauritasi la partecipazione di questi tre membri ai lavori), riducono il numero di giudici in servizio effettivo al di sotto del numero legale di nove per deliberare in sede plenaria. In questa situazione di scontro politico che si prepara a travalicare i limiti del costituzionale, il governo esita per alcuni giorni a dare pubblicazione legale alla sentenza K 34/15 (anche per una presunta ostilità del leader di Diritto e giustizia, il deputato Jarosław Kaczyński, privo di cariche esecutive), ciò che avviene con molto ritardo solo il **15 dicembre**. In ogni caso il governo lascia trapelare l'opinione diffusa nel suo seno, per cui la sentenza non avrebbe avuto che «valore storico», non essendo in grado di produrre effetti legali tali da porre in discussione le scelte compiute dal Parlamento tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre.

Il Tribunale costituzionale si dichiara incompetente (con ordinanza U 8/15 del **4 dicembre**) a giudicare le risoluzioni parlamentari di invalidazione delle delibere con cui l'8 ottobre scorso furono eletti cinque giudici dello stesso organo, e di elezione in loro luogo di altri cinque membri. L'ordinanza è motivata con il difetto di competenza dello stesso Tribunale costituzionale a giudicare in merito ad atti privi di carattere normativo.

Il **9 dicembre** il Tribunale torna a doversi pronunciare su materia che lo riguarda, nella causa [K 35/15](#). È in rilievo stavolta la novella legislativa dello scorso 19 novembre (vedi «Parlamento»). Viene dichiarata costituzionalmente legittima la disposizione che riduce a tre anni il mandato del presidente e del vicepresidente dell'organo, ma in

contrasto con la Carta quella che ne consente la rielezione in quanto ciò potrebbe ledere l'indipendenza dei giudici. È poi dichiarata illegittima la disposizione transitoria che imponeva la decadenza immediata degli attuali presidente e vicepresidente. A sottolineare il monopolio parlamentare nella selezione dei giudici, come voluto dalla Costituzione, si precisa inoltre che il mandato degli stessi ha inizio con la loro elezione da parte della Dieta e non dal giorno in cui essi prestano giuramento nelle mani del capo dello Stato.

Il Tribunale costituzionale si dichiara incompetente, il **12 gennaio**, a giudicare la validità di alcune delibere prese dalla Dieta lo scorso 25 novembre (v. Cronache costituzionali settembre-dicembre 2015) con cui erano state invalidate, con effetti retroattivi, altrettante delibere elettive di alcuni giudici costituzionali sul finire della precedente legislatura. La decisione è presa non senza contrasti in camera di consiglio, e motivata con l'impossibilità per il Tribunale costituzionale di pronunciarsi su atti giuridici che sono privi di ogni carattere normativo o almeno della forma di fonte del diritto.

Nel tentativo di distendere le tensioni politiche in atto, il presidente del Tribunale Andrzej Rzepliński accoglie nell'istituzione, il **13 gennaio**, tre giudici costituzionali eletti lo scorso dicembre in violazione della Costituzione (sent. K 34/15) e ciononostante ammessi a prestare giuramento dal capo dello Stato Duda. I tre eletti ricevono lo status di «dipendenti», iniziano a percepire il trattamento economico previsto dalla legge, si vedono assegnare un ambiente di studio e rappresentanza, ma non sono ammessi alle camere di consiglio né all'esame di alcuna causa.

Il **9 marzo** viene dichiarata illegittima (sent. K 47/15) l'intera novella alla legge sul Tribunale costituzionale, approvata in via definitiva lo scorso 22 dicembre. La legge viola numerosissimi parametri incostituzionali anche per essere state palesemente violate le norme costituzionali sul procedimento legislativo. Vengono poi censurati, nell'ordine, il numero minimo di tredici giudici su quindici per la valida costituzione del collegio, di due terzi dei voti per emettere una sentenza, il criterio cronologico, rispetto alla data di instaurazione di un giudizio, per la fissazione delle udienze, i termini minimi temporali per la discussione di nuove cause. Sono dichiarate altresì incostituzionali la possibilità per il Presidente della Repubblica e per il ministro della giustizia di attivare procedure disciplinari nei confronti dei giudici costituzionali, e per la Dieta di rimuovere un giudice al termine di una procedura, pur se avviata all'interno dell'organo. Lo stesso giudizio vale per l'abrogazione del capitolo della legge in merito all'accertamento dell'impossibilità per il Presidente della Repubblica a esercitare le proprie funzioni, previsto dalla Costituzione. La pronuncia è adottata in applicazione diretta della Costituzione, comportante la contemporanea non applicazione delle norme di legge prima che ne sia accertata la costituzionalità, in presenza di dodici giudici che possono attualmente esercitare le proprie funzioni (anziché i tredici previsti dalla legge). Sono pubblicate due opinioni

dissenzienti ad opera dei giudici eletti a dicembre, ma tali opinioni contribuiscono in parte, date le circostanze estreme, a dare forza alla sentenza stessa. Il governo, il Presidente della Repubblica, il leader di Diritto e giustizia Kaczyński non riconoscono la sentenza, che necessita di pubblicazione legale sulla Gazzetta ufficiale per produrre effetti giuridici, in quanto pronunciata al di fuori di quanto previsto dalla legge.

La Corte Suprema della Polonia, con una deliberazione della sua adunanza (priva però di valore giuridico vincolante), prende posizione il **26 aprile** a favore del Tribunale costituzionale nella lunga contrapposizione che lo vede resistere al governo e alla maggioranza politica. Nella delibera, seguita il giorno successivo da un'analogia posizione del Tribunale amministrativo supremo, si esorta ogni giudice o tribunale civile, penale o militare, a dare applicazione alle sentenze del Tribunale costituzionale come rese pubbliche sul sito ufficiale di questa istituzione o sul suo Bollettino, anche se queste decisioni non sono state pubblicate per ordine del governo sulla Gazzetta ufficiale, come richiesto dalla legge. Aspra reazione del governo, dove si attacca la 'corporazione giudiziaria' come una casta interessata solo alla difesa dei propri privilegi e la Corte suprema in quanto organo che entra indebitamente nello scontro politico.