



LA CRONICIZZAZIONE DELLO SCONTRO SULLO STATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

di Jan Sawicki *

I mesi centrali dell'anno vedono il consolidamento di un sistema di potere con al centro il partito di destra "Diritto e giustizia" (PiS), vincitore delle elezioni del 2015. Non è però un consolidamento pacifico e incontrovertito, poiché la linea del partito, lungi dall'ammorbidirsi è sempre più quella di una rottura radicale con i precedenti otto anni di governo della Piattaforma civica, ma anche di una contestazione di oltre un quarto di secolo di storia recente della Polonia libera. Sia con il continuo martellamento in merito all'incidente aereo di Smolensk del 2010 – in merito al quale le risultanze di una precedente commissione di inchiesta sono messe in discussione dai lavori di una nuova sottocommissione, che dovrebbe dimostrare la tesi dell'attentato – sia con il tentativo di rielaborazione e scrittura di una nuova 'politica storica', riferita al passato recente e a quello remoto, il partito di governo intraprende il tentativo di forgiare nientemeno che una coscienza nazionale *ex novo*, nella quale l'autentica fine del socialismo in Polonia sarebbe avvenuta non nel 1989, con le elezioni semilibere seguite alla Tavola rotonda, dalle quali scaturì il primo governo del dopoguerra a guida non comunista, bensì appunto solo nel 2015, con la doppia vittoria di Andrzej Duda e del PiS, nelle elezioni presidenziali e legislative (se si eccettua la parentesi della presidenza di Lech Kaczyński tra il 2005 e il 2010).

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate; docente a contratto nelle Università Statale e Cattolica di Milano.

Così la controversia iniziata sul finire del 2015 sul Tribunale costituzionale diventa solo uno tra i tanti aspetti conflittuali di un cambio di rotta, su cui è accesa l'attenzione dell'UE che ha già in corso una procedura per violazione dei principi dello stato di diritto, con ipotesi di violazione dell'art. 7 TUE. La preoccupazione cresce non solo per quell'argomento, su cui ci si domanda se non si stia degenerando da una crisi a un vero colpo di stato costituzionale, ma anche per argomenti come la tutela della *privacy*, già limitata molto oltre la media europea in tema di corrispondenza telefonica e informatica – sotto il pretesto della prevenzione del terrorismo –, i media pubblici, l'indipendenza della magistratura, non solo quella inquirente – ormai già ampiamente assoggettata all'esecutivo – ma persino quella giudicante, su cui sono preannunciati interventi di condizionamento giustificati dalla necessità di svecchiarne il corpo e di eliminare alcune patologie.

Per quanto riguarda il Tribunale costituzionale, la contrapposizione tende a cronicizzarsi, senza che si possa registrare, da un lato, un vero successo dell'opposizione, ma, dall'altro, neanche un pieno compimento del disegno avviato l'anno precedente dalla nuova maggioranza. Lo stesso partito di governo, infatti, ha dovuto almeno in parte correggere la rotta, dopo la sentenza [K 47/15](#) di marzo, che pure si è ostinato a non riconoscere. Mentre si è voluta dare l'impressione di una maggiore disponibilità al confronto con le opposizioni, è stato avviato e compiuto, di nuovo in poche settimane, l'iter di una legge sul Tribunale costituzionale che non è più una novella parziale, come quelle approvate negli ultimi mesi del 2015, ma che si pone come disciplina innovativa *ex novo*, pur volendo richiamare l'impianto fondamentale del testo della vecchia legge del 1997, già abrogata nel giugno 2015. Nel corpo di tale legge, tuttavia, sono inserite alterazioni ai contenuti di quel testo che, seppure non così abnormi come quelle delle precedenti iniziative, tuttavia lasciano intendere come la maggioranza seguita a temere che il Tribunale possa porsi come ostacolo imbattibile alle proprie innovazioni legislative. La legge del 22 luglio viene infatti per l'ennesima volta portata al giudizio del Tribunale costituzionale, secondo le modalità che di seguito sono espone, che una volta di più non sono riconosciute. Rischia così di innescarsi un *perpetuum mobile* di cui non è data vedere l'interruzione, salvi pericoli peggiori. Questi, ove mai si verificassero, non potrebbero assumere altro che il volto di un efficace

e compiuto stravolgimento o svuotamento della Costituzione vigente, dato che nessuno ha da solo, nella presente legislatura, la forza numerica per compierne una formale revisione.

PARTITI

IL COMITATO PER LA DIFESA DELLA DEMOCRAZIA COME OPPOSIZIONE EXTRAPARLAMENTARE ALLA MINACCIA ALLO STATO COSTITUZIONALE

Prima e più dei partiti di minoranza rappresentati in Parlamento, è un movimento spontaneo apartitico ad emergere come forza di opposizione al governo di Diritto e giustizia. Il Comitato per la difesa della democrazia nasce sul finire del 2015 con l'acronimo KOD (*Komitet Obrony Demokracji*), che allude consapevolmente all'esperienza storica del quasi omonimo movimento KOR (Comitato per la difesa dei lavoratori), sorto in Polonia alla metà degli anni settanta e progenitore del sindacato *Solidarność*. Il Comitato, che non ha parlamentari o politici di professione tra i suoi esponenti di spicco, è fondato dal piccolo imprenditore informatico Mateusz Kijowski, e giunge nel giro di poche settimane ad avere molte decine di migliaia di adesioni militanti, grazie soprattutto all'uso dei social network. Il KOD è dichiaratamente apartitico ma favorevole a collaborare con tutti i partiti di opposizione, che siano presenti o meno in Parlamento (tra quelli presenti nelle istituzioni in primo luogo trova una linea d'azione comune con il partito liberale *Nowoczesna* – “Moderna” –, mentre alterni sono i rapporti con i moderati della Piattaforma civica).

Nella primavera del 2016 giunge il culmine, finora, delle attività del KOD. Dopo che il suo fondatore e leader Kijowski è stato più volte ricevuto in Parlamento europeo, una manifestazione a Varsavia tenuta il **9 maggio**, con la partecipazione stimata dagli organizzatori di circa 250.000 persone (ma la polizia riduce le stime) e in contemporanea da altre decine di migliaia in alcune importanti città, consacra il KOD come il soggetto più capace di rappresentare l'opinione pubblica che si oppone alle crescenti lesioni alle garanzie costituzionali operate dal partito al governo.

PARLAMENTO

Una sottocommissione straordinaria, già istituita presso la Dieta per esaminare progetti di legge sul Tribunale costituzionale – al fine di chiudere la controversia sorta nell'autunno del 2015 – deposita una proposta finale, che unifica e integra i progetti già presentati dal partito di maggioranza, Diritto e giustizia (PiS), ma anche da due partiti di opposizione e dal movimento extraparlamentare KOD. Nel testo depositato, e destinato ad inaugurare il proprio iter, prevale tuttavia l'indirizzo proposto dal PiS. Secondo il progetto, in particolare: il quorum strutturale per deliberare è fissato in 11 giudici su 15 (anziché i 13 della precedente novella legislativa di dicembre); è mantenuto l'obbligo per il collegio di esaminare i casi secondo l'ordine cronologico con cui si sono instaurati; viene prevista inoltre una sorta di minoranza di blocco, con la possibilità per un gruppo di almeno quattro giudici di sospendere un procedimento in corso per un periodo di tre mesi, rinnovabile per altri tre mesi qualora non sia raggiunto un accordo nel plenum (il che, in combinato disposto con l'ordine cronologico, rischia una nuova paralisi dell'organo); il presidente e il vicepresidente del Tribunale sono nominati dal presidente della Repubblica su una rosa di tre nominativi per ciascuna posizione presentati dall'assemblea generale dello stesso organo (ciò che, anche per i meccanismi di voto interno, conferirebbe al capo dello Stato Duda di nominare un candidato favorevole all'attuale maggioranza politica, anche se non avesse i maggiori favori all'interno del collegio); si stabilisce la pubblicazione delle (oltre venti) sentenze pregresse del Tribunale costituzionale, ma solo quelle a far data dal 10 marzo fino al 30 giugno 2016 (seguitando così a negare pubblicazione alla sent. [K 47/15](#) del 9 marzo, sulla legge del 22 dicembre 2015).

In seguito ad alcune modifiche apportate dal Senato, e accolte dalla Dieta, il **22 luglio** viene definitivamente approvata la nuova [legge sul Tribunale costituzionale](#). Tra gli emendamenti accolti ve ne sono alcuni che riconoscono maggiore autonomia al Tribunale nella disciplina dei propri procedimenti, tra cui la possibilità di stabilire la data delle udienze secondo un calendario che non tenga conto dell'ordine cronologico di instaurazione delle relative cause, quando ciò sia giustificato da circostanze particolari come la tutela di diritti

o dell'ordinamento costituzionale. Il criterio cronologico è inoltre escluso per i giudizi relativi alla legittimità delle leggi riguardanti la stessa giustizia costituzionale.

GOVERNO

Il **6 maggio** viene trasmesso al Centro governativo per la legislazione (un organo tecnico-consultivo dell'esecutivo) uno schema di disegno di legge, elaborato dal ministro della giustizia Zbigniew Ziobro, con cui si prevede lo scioglimento, con largo anticipo sulla sua scadenza naturale, del Consiglio nazionale della magistratura, che di questo corpo dello Stato è organo di autodisciplina in forza della Costituzione. Il Consiglio dovrebbe essere rinnovato entro breve tempo secondo nuovi criteri in cui aumenta l'influenza politica governativa. Numerosi esponenti della magistratura denunciano un attacco alla propria indipendenza, e indicano nel disegno di legge un evidente intento punitivo.

L'intera giornata dell'**11 maggio** viene consacrata alla presentazione da parte del governo di ciò che ufficialmente viene presentato come un 'audit' presso la Dieta, con cui si fa in sostanza una relazione puntuale sull'attività ministeriale svolta dai gabinetti delle due precedenti legislature (2007-2011 e 2011-2015). La scelta di analizzare l'operato dell'esecutivo di due legislature da parte del governo di Beata Szydło coincide non casualmente con gli anni di dominio politico del partito avversario, la Piattaforma civica, pur essendo giustificata nelle forme asettiche di un audit interno. In seguito alla dichiarazione di politica generale presentata dalla stessa premier Szydło, ogni ministro presenta una relazione dettagliata sull'attività dei propri predecessori. Dalle dichiarazioni della Szydło risulta come negli anni precedenti le casse dello Stato avrebbero subito perdite ingiustificate, tra evasione fiscale e malversazioni, per un totale di 340 miliardi di *złoty* polacchi (pari a circa 80 miliardi di euro). Dopo dieci ore di relazioni da parte di ciascun ministro, solo alcune decine di minuti in tarda serata sono 'concesse' alle repliche dei deputati di opposizione, in particolare di Piattaforma civica, che qualificano l'intera seduta come un'operazione propagandistica. Al centro delle obiezioni formulate dall'opposizione vi è anche il fatto che l'audit governativo, annunciato anche in forma scritta, è rimasto limitato a quella orale.

Secondo indiscrezioni non smentite né confermate, pubblicate dal quotidiano *Rzeczpospolita* il **20 maggio**, Beata Szydło avrebbe manifestato al vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans la disponibilità del governo a un compromesso con le opposizioni sulla *querelle* relativa al Tribunale costituzionale, consistente nell'ammissione alternata nella sua composizione di un giudice eletto nella passata legislatura e di uno eletto dall'attuale maggioranza (v. [Cronache](#) precedenti), fino al raggiungimento della quota di sei vacanze. In effetti una visita di Timmermans a Varsavia, il **24 maggio**, sembra confermare simili intenzioni del governo, mentre la Commissione europea ammorbidisce la propria linea in merito alla procedura già avviata nei confronti della Polonia in merito allo stato di diritto.

Il governo notifica alla Commissione europea di aver ricevuto, il **24 giugno**, un parere assai critico in merito alle condizioni dello stato di diritto in Polonia. Risponde dunque a tale comunicazione asserendo di avere un atteggiamento costruttivo e favorevole al dialogo, ciò che verrà in rilievo grazie tra l'altro ad una nuova legge sul Tribunale costituzionale attualmente in discussione in Parlamento.

Nel mese di **luglio** viene rivelata dalla stampa, e presto ritirata, una bozza di progetto di legge governativo mirato ad elevare il trattamento economico del presidente della Repubblica, di tutti i membri del governo e delle istituzioni governative decentrate negli enti territoriali. Si rileva che i compensi per questi titolari di alte cariche statali, congelati dal 2008, sono inferiori non solo alla media europea – anche dei paesi più poveri – ma persino, spesso, a quelli di molti dirigenti ministeriali di carriera. Il progetto però viene immediatamente ritirato sotto la pressione dell'opinione pubblica, non disposta a tollerare sprechi per la 'casta'.

CAPO DELLO STATO

Si conclude a Varsavia l'**8 luglio** il vertice della Nato, cui partecipano delegazioni ai più alti livelli dei 28 paesi membri e 26 partner, oltre ai rappresentanti di ONU, UE e Banca mondiale. Il vertice stabilisce tra l'altro di schierare quattro battaglioni multinazionali (USA, Canada, Gran Bretagna, Germania) da mille uomini ciascuno sul territorio della

Polonia e dei paesi baltici, insieme a un rafforzamento delle misure di sicurezza contro le c.d. minacce ibride e della lotta al terrorismo internazionale. Il vertice è considerato un successo anche per le efficaci misure di sicurezza che lo hanno caratterizzato. Tuttavia sul piano della politica interna, ma anche su quello dell'immagine internazionale della Polonia, viene rilevato lo smacco di una conferenza stampa congiunta del presidente degli Stati Uniti Barack Obama insieme al presidente della Repubblica Andrzej Duda, nella quale Obama – pur in forma garbata e circoscritta – sceglie di criticare pubblicamente le autorità governative e statali polacche per la situazione creatasi intorno al Tribunale costituzionale. L'increscioso episodio è aggravato dal fatto che i canali della televisione pubblica polacca, in mano al partito di governo, censurano l'intervento di Obama deformandone il significato (ciò che viene rilevato anche dalla stampa e dall'amministrazione americana).

Andrzej Duda promulga il **30 luglio** la legge sul Tribunale costituzionale, approvata in via definitiva dal Parlamento il 22 luglio scorso. Inizia così il decorso di 14 giorni di *vacatio legis*, che dovrebbero consentire al Tribunale costituzionale di pronunciarsi al riguardo (diversamente da quanto avvenuto con la legge del 22 dicembre 2015).

TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Con la sentenza [K 39/16](#) dell'**11 agosto 2016**, che fa seguito ai ricorsi in via d'azione presentati da due gruppi parlamentari e dall'Ombudsman, il Tribunale costituzionale pronuncia l'illegittimità di diverse disposizioni della legge dello scorso 22 luglio che lo concerne. La decisione viene pronunciata dopo la promulgazione della legge ma (pochi giorni) prima della sua entrata in vigore, scongiurando così il rischio che le sue disposizioni potenzialmente incostituzionali producano effetti irreversibili (ed evitando quindi la situazione creatasi con la pronuncia dello scorso mese di marzo). Tuttavia suscita perplessità il fatto che, nonostante la gravità del caso, esso sia deciso a porte chiuse e senza udienza pubblica, non richiesta in effetti dai ricorrenti forse anche perché la convocazione della stessa avrebbe dilungato il procedimento fin oltre l'entrata in vigore della legge.

Il Tribunale ritiene in effetti che i fondamentali rilievi costituzionali del caso in oggetto siano già stati ripetutamente affrontati nelle precedenti e recenti decisioni [K 34/15](#),

[K 35/15](#) e [K 47/15](#), sì che non siano necessarie udienze per dare particolare pubblicità a considerazioni già ampiamente svolte.

Nel merito, sono ripetute le censure già in casi precedenti svolte con riferimento a significative lesioni al principio di divisione dei poteri, con particolari garanzie per le funzioni dei giudici in senso lato, nonché alla diligenza ed efficienza delle istituzioni pubbliche.

Sono così reiterate considerazioni già svolte in merito all'illegittimità del requisito che impone al collegio l'esame dei casi secondo l'ordine cronologico con cui sono gli sono pervenuti. È colpita invece per la prima volta – in quanto innovativa – la possibilità di formare minoranze di blocco composte da almeno quattro giudici per un periodo, reiterabile una volta, di tre mesi (viene calcolata la possibilità teorica di formare 1365 gruppi di quattro giudici che, con vari pretesti, siano in definitiva in grado non di rinviare una pronuncia al fine di fornire una più accurata ponderazione, ma di paralizzare l'organo *tout court*). È illegittima la disposizione che prevede che sia il *premier* a ordinare la pubblicazione ufficiale delle pronunce del Tribunale «su richiesta» del presidente del Tribunale stesso, anziché stabilire che quest'ultimo ne disponga, senz'altro, la pubblicazione. Viene censurata la disposizione finale che stabilisce la pubblicazione delle sentenze contestate, emesse in seguito alla K 47/15 del 9 marzo (in quanto a loro volta rilasciate 'a cascata' in applicazione di un procedimento altro da quello previsto dalla legge del 22 dicembre 2015, da quella sentenza dichiarato illegittimo in modo che non fu riconosciuto dal governo). Ciò perché l'articolo censurato reca un'indebita valutazione, da parte del legislatore, delle sentenze stesse, che sarebbero state pronunciate «in violazione della legge del 25 giugno 2015», come modificata da quella del 22 dicembre.

È infine dichiarata illegittima la disposizione che impone l'immediata entrata in carica dei giudici eletti in base a disposizioni già giudicate non conformi a Costituzione (secondo la sent. [K 34/15](#)) e tuttavia ammessi al giuramento presso il capo dello Stato, ma cui il presidente del Tribunale si è limitato a riconoscere lo status di 'dipendenti' dell'organo.