



## **LA CONQUISTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE AD OPERA DELLA MAGGIORANZA CHE NON SI RICONOSCE NELLA COSTITUZIONE.**

di Jan Sawicki\*

**G**li eventi che seguono danno testimonianza di un salto di qualità nell'opera di deterioramento di principi e canoni dello stato di diritto in Polonia. Se nelle *cronache* del numero 2/2016 di Nomos si era parlato di una cronicizzazione dello scontro al riguardo, i mesi finali del 2016 sembrano essere quelli di un'accelerazione. Intanto sul finire dell'anno si consuma, determinata da provocazioni della maggioranza politica, una crisi delle istituzioni parlamentari senza precedenti almeno nell'ultimo quarto di secolo di riconquista dei diritti democratici. E' curioso che una crisi puramente parlamentare segua e non preceda la crisi della giustizia costituzionale, le cui basi erano state già poste nell'autunno dell'anno precedente. Tornando a quest'ultima, senza curarsi troppo né della procedura avviata dall'Unione europea *ex art. 7 TUE*, né dei pareri sulla controversia relativa al Tribunale costituzionale ad opera della Commissione di Venezia – interessanti, anzi, verso i quali si ostenta indifferenza – il governo, il capo dello Stato e la maggioranza parlamentare hanno accentuato, ciascuno nel rispetto scrupoloso del proprio ruolo, l'opera di 'conquista' dell'organo di giustizia costituzionale, al fine di

---

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

rimuovere un ostacolo, vero o presunto, sul percorso delle restanti scelte politiche. Ne danno conto le note che seguono, ove si rileva il ruolo svolto dal presidente del Tribunale Andrzej Rzepliński. Questa personalità, più ancora che i leader dell'opposizione parlamentare, è stata considerata una punta di diamante della resistenza – lo si dice in senso tecnico – all'indirizzo politico di governo e maggioranza, e la conclusione attesa del suo mandato, per il mese di dicembre, si è presentata come strumento non solo per sostituire un altro giudice 'avversario' con uno più favorevole ai nuovi orientamenti, ma addirittura come mezzo per rivoluzionare la composizione dell'organo e rovesciarne radicalmente gli indirizzi (si ricorda che Rzepliński, da dicembre del 2015, ha sempre seguitato a non ammettere nelle camere di consiglio e nei collegi giudicanti tre giudici che, secondo giurisprudenza precedente dello stesso Tribunale, non avevano diritto di farne parte). Per fare ciò era però necessario operare ulteriori modifiche legislative, in aggiunta alla legge sul Tribunale costituzionale del 22 luglio scorso.

Il quadrimestre considerato conosce poi almeno due fronti qualificanti sul piano delle scelte politiche di rilievo costituzionale. Il primo, da lungo tempo annunciato, riguarda il diritto all'interruzione di gravidanza, dove puntualmente si è tentato di modificare in senso ancora più estremo una legislazione che è già tra le più restrittive per lo meno su scala europea. Il secondo si inserisce nell'ambito delle libertà di manifestazione e riunione, e richiede qui un minimo di precisazione quanto alle circostanze. Il proposito restrittivo del governo sotto questo aspetto, al contrario dell'aborto, è molto recente. Esso si ricollega con le manifestazioni periodiche che il giorno 10 di ogni mese, da oltre

sei anni a questa parte, si svolgono nel centro di Varsavia, precisamente davanti al palazzo presidenziale, per commemorare il defunto presidente Lech Kaczyński, perito insieme a quasi cento persone nell'incidente aereo di Smolensk, e gemello dell'attuale leader del partito Diritto e giustizia (PiS) Jarosław Kaczyński. Nel corso del 2016 questi eventi, nei quali il suddetto incidente viene continuamente presentato – assolutamente senza prove, mentre una commissione d'inchiesta nella passata legislatura aveva dimostrato l'incorrere di una tragica fatalità favorita da errori umani – come un attentato ad opera della Federazione russa, con una complicità più o meno fattuale del governo polacco allora presieduto dall'attuale presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, sono oggetto a loro volta di contestazioni e contro-manifestazioni sempre più aspre. Da qui il proposito del partito di governo e del suo leader di ricorrere alla legge per impedire tali contestazioni.

A margine di quanto esposto una considerazione di carattere puramente politico. Con un'opposizione a volte genuinamente animata da sentimenti liberali e democratici, ma annichilita dalla mera debolezza dei numeri, e divisa da rivalità personali; con un sistema di giustizia costituzionale ormai conquistato e 'addomesticato'; nella persistente impotenza dell'Europa in senso lato – per quanto attiene alle istituzioni dell'UE ma anche del Consiglio d'Europa – a esercitare qualsiasi sanzione efficace o persino un ruolo di *moral suasion*, si deve prendere atto che, in un anno di governo che lascerà un segno nella storia del paese, vi sono stati solo due momenti in cui il nuovo potere costituito si è arrestato e ha dovuto, fosse pure provvisoriamente e in misura parziale, retrocedere rispetto ai propri propositi. Il primo è stato quello della «protesta nera» delle

donne in merito alla legislazione sull'aborto. Il secondo è stato rispetto alle misure non legislative, ma pure assai incisive su alcuni diritti, relative alla presenza dei mass media nella sede dei lavori parlamentari. In entrambi questi casi non sono stati i partiti di opposizione a giocare un ruolo decisivo, ma movimenti popolari totalmente spontanei nati 'dal basso'. Mentre il Comitato per la difesa della democrazia (KOD) si indebolisce per sue contraddizioni interne, è soprattutto un altro movimento a carattere meno moderato e più radical-democratico, chiamato "Cittadini della Repubblica", ad assumere un ruolo crescente al momento di inscenare soprattutto le contromanifestazioni nei confronti di Kaczyński e per quelle per la libertà dei media in Parlamento.

## PARLAMENTO

La Dieta prende in esame in prima lettura, nella seduta del **21 e 22 settembre**, due proposte di legge di iniziativa popolare concernenti l'interruzione della gravidanza. Una, intitolata "Salviamo le donne", intende liberalizzare la legislazione in materia, che è tra le più restrittive in Europa e al mondo. La seconda, di gran lunga più apprezzata dal partito di maggioranza Diritto e giustizia (PiS), è mirata a eliminare le tre circostanze residue che consentono di operare un aborto legale, legate alla violenza sessuale, al pericolo di vita per la donna incinta, alla presenza di gravi malformazioni genetiche nel feto, e prevede pene detentive fino a cinque anni per il medico che consenta l'aborto (e in casi estremi anche per la donna). Per pochi voti di scarto la proposta di liberalizzazione viene immediatamente respinta, mentre quella repressiva è inviata alla commissione competente per un esame più approfondito. Già questo provoca polemiche, perché finora il Parlamento era solito dare a iniziative legislative popolari, anche controverse, la dignità di un dibattito più approfondito, prima di respingerle, se non condivise.

Ma la protesta monta nel paese, mentre si avvicina la seconda lettura della proposta volta al completo divieto. Decine di migliaia di persone, soprattutto donne, manifestano in numerose città del paese dando vita alla c.d protesta nera ("czarny protest"), con iniziative inusuali di disobbedienza civile. Le dimensioni dell'iniziativa sono tali da determinare un'insolita retromarcia politica del partito di maggioranza, che il **6 ottobre** provoca la reiezione il progetto. I voti per respingerlo salgono ora a 352, 18 le astensioni,

con 58 deputati (tutti del PiS) che invece avrebbero voluto ancora approvare il progetto elaborato in origine dall'associazione ultraconservatrice nota con la denominazione di *Ordo Iuris*. Il leader di Diritto e giustizia, Jarosław Kaczyński, dichiara in aula che il partito è sempre stato favorevole alla vita, ma che la reazione sociale al progetto ha indotto la propria formazione a una pausa di riflessione.

Il **30 novembre** vengono definitivamente approvate due altre leggi sulla giustizia costituzionale. Una in particolare concerne l'organizzazione e le modalità di procedimento dinanzi al Tribunale costituzionale, ed è quella – si veda sotto alla sezione “Tribunale costituzionale” – che si occupa della procedura necessaria per la selezione dei candidati tra i quali il presidente della Repubblica nomina il futuro presidente del Tribunale, in sostituzione di Andrzej Rzepliński (il cui mandato novennale è in scadenza il 19 dicembre). A parte la diversa natura delle fonti utilizzate, con i relativi problemi di competenza, la legge si distingue dal regolamento per il fatto che, mentre finora quest'ultimo aveva sempre stabilito che la procedura per la selezione dei suddetti candidati si sarebbe avviata prima della scadenza del presidente uscente, la legge consente di posticipare l'avvio della procedura fino al termine di un mese dopo la decadenza del presidente uscente. Per ovviare alla vacanza nella carica, la legge dispone altresì che entri in carica un giudice che faccia provvisoriamente le funzioni di presidente, per il quale sono stabiliti anche i criteri di individuazione: si dovrà trattare del giudice con la maggiore anzianità di servizio o presso il Tribunale costituzionale stesso, o come magistrato di carriera ovvero come dirigente presso la pubblica amministrazione. Risulta che Julia Przyłębska, eletta dalla nuova maggioranza lo scorso novembre e già giudice civile presso il Tribunale di Poznań, soddisfi questo requisito. L'altra legge, riferita allo status dei giudici costituzionali, oltre ad alcune previsioni volte a prevenire possibili conflitti d'interesse, impone a coloro che ricoprono tale carica di rilasciare dichiarazioni a carattere pubblico sul proprio stato patrimoniale e di rassegnare le dimissioni qualora, compiuti i settanta anni di età, non siano in grado di produrre un certificato medico attestante le buone condizioni di salute (allo stato attuale solo tra i giudici eletti prima del 2015 rientrano persone con questo stato anagrafico).

Il **13 dicembre** la Dieta approva, senza respingere alcune modifiche apportate il 7 dicembre dal Senato, una modifica alla legge sulle riunioni in pubblico. La novella prevede tra l'altro il divieto di tenere contromanifestazioni a distanza inferiore di cento metri dal luogo in cui era stata già annunciata e organizzata un'altra manifestazione. La novità essenziale dell'innovazione sta nel fatto che il voivoda (rappresentante del governo nei voivodati, autogoverni a dimensione regionale) potrà autorizzare lo svolgimento di riunioni o manifestazioni ‘cicliche’ e periodiche per un periodo non superiore ai tre anni, e il sindaco proibirà lo svolgimento di analoghi eventi se programmati nello stesso luogo e fascia oraria (con possibilità di ricorso alla

magistratura). Saranno considerate cicliche le riunioni o manifestazioni organizzate dallo stesso soggetto nello stesso luogo o nello stesso percorso almeno quattro volte all'anno o almeno una volta all'anno in caso di feste nazionali o statali, a condizione che si siano svolte negli ultimi tre anni e abbiano come fine quello di «commemorare eventi rilevanti e fondamentali per la storia della Repubblica». Un emendamento approvato dal Senato, e non respinto dalla Dieta, elimina il primato – che in prima lettura era stato invece previsto – per manifestazioni statali e per quelle indette dalla Chiesa cattolica e le altre organizzazioni confessionali. Pur tuttavia, la legge viene criticata dagli uffici studi della Corte suprema e dell'Ombudsman, oltre che dall'OSCE e da numerose organizzazioni non governative. Queste ultime si appellano al presidente della Repubblica Duda perché apponga un veto, rinviando la legge al Parlamento.

La Dieta elegge il **15 dicembre** Michał Warciński, docente universitario di diritto civile e direttore dell'Ufficio studi della Dieta stessa, alla carica di giudice costituzionale, in sostituzione del presidente uscente Andrzej Rzepliński.

Uno scontro senza precedenti si apre in Parlamento il successivo **16 dicembre**. Il presidente della Dieta Marek Kuchciński diffonde i dettagli di una modifica delle condizioni di presenza dei mass media e di relazione dei lavori parlamentari. Con il pretesto di civilizzare una presenza troppo indiscreta, informale e irrispettosa da parte dei mezzi di informazione, le misure previste sono in realtà molto restrittive. I giornalisti non potrebbero più frequentare direttamente gli edifici principali del Parlamento, compreso quello che ospita l'aula della Dieta, ma sarebbero relegati a un edificio appositamente attrezzato, ai margini del complesso istituzionale, unico luogo nel quale potrebbero incontrare e conversare con i parlamentari. E' previsto poi che venga stilato e periodicamente aggiornato un elenco di corrispondenti fissi, due per ogni testata o redazione, che sarebbero i soli ad avere accesso al centro loro appositamente dedicato nonché, in occasioni limitate e dietro il rilascio di permessi speciali, anche agli edifici principali di Dieta e Senato, ma senza possibilità di registrare immagini né suoni. Le misure sono sospette di violare anche l'art. 61.2 della Costituzione, che prevede espressamente il diritto di tutti i cittadini a conoscere le attività delle istituzioni elettive, con ampia possibilità di riproduzione di suoni ed immagini.

Fuori della sede parlamentare viene immediatamente inscenata una protesta da parte di operatori dell'informazione. Mentre è in discussione la legge di bilancio per il 2017, un deputato del partito di opposizione Piattaforma civica, Michał Szczerba, che espone un cartello con la scritta «media liberi», si rivolge al presidente della Dieta con un'espressione ironica di finto affetto («beneamato signor presidente»). Kuchciński perde la calma e, senza esperire tutti i successivi richiami all'ordine previsti dall'art. 175 del regolamento prima che siano autorizzate soluzioni più drastiche, espelle immediatamente il deputato. Ne consegue il caos: i deputati della Piattaforma civica, ma anche alcuni del



partito liberale “Moderna” e del Partito agrario PSL, circondano la tribuna degli oratori e si avvicinano al seggio della presidenza, circondando e poi occupando anche questa. Mentre la reazione si trasforma in una vera occupazione a tempo indeterminato dell’aula da parte di oltre cento deputati, il presidente annuncia poi che i lavori della trentatreesima seduta proseguiranno in un altro luogo, la “Sala delle colonne”. Questo ambiente è privo delle attrezzature tecniche necessarie per effettuare votazioni con scrutinio elettronico palese, che sono quelle nettamente dominanti nel parlamentarismo polacco. Con l’accesso apparentemente negato ad alcuni rappresentanti dell’opposizione, la sola maggioranza partecipa a questi lavori, insieme a pochi parlamentari del gruppo Kukiz 15. Il quorum strutturale di 231 viene dichiarato superato per pochissimi presenti (236), e a larghissima maggioranza di voti risulterebbe adottato il bilancio statale 2017 e un’altra legge. Data la scadente qualità delle immagini diffuse dalle telecamere istituzionali, collocate in alto nelle pareti della sala, non è possibile accertare il numero effettivo di deputati presenti e il loro comportamento. Al contrario, da immagini diffuse ad opera di alcuni organi di stampa, risulta che alcune sedie predisposte per i parlamentari siano occupate da persone come assistenti degli stessi, funzionari della forza pubblica o un consigliere municipale di Varsavia. I dubbi sulla legittimità delle votazioni sono aggravati dal fatto che lo scrutinio dei voti per alzata di mano non indica i nominativi dei votanti – come sempre si fa al *Sejm* con precisione assoluta per ogni singola votazione, resa fruibile anche sul sito internet istituzionale –, ma il verbale si limita a rendere noto come ha votato ciascuno dei sei “settori” della sala, senza precisare i componenti di tali settori. Nella notte, mentre si concludono questi lavori, la protesta fuori dal Parlamento si inasprisce con l’afflusso spontaneo di molte centinaia di cittadini comuni che circondano gli edifici istituzionali. I deputati di Diritto e giustizia, tra cui alcuni ministri, sono intimiditi da questa iniziativa; alcuni sono anche raggiunti da esclamazioni ingiuriose o di disprezzo, e riescono a defluire a tarda notte dall’istituzione solo grazie all’interposizione delle forze di polizia.

## GOVERNO

Il governo riceve nelle giornate del **13 e 14 settembre** una delegazione della Commissione di Venezia, in visita a Varsavia nell’ambito della crisi che da mesi attanaglia il Tribunale costituzionale. Al di là di generiche dichiarazioni di buona volontà, non si intravede un reale avvicinamento delle posizioni.

La premier Beata Szydło prende posizione il **28 ottobre** in merito al più recente parere della Commissione di Venezia emesso in merito alla controversia sul Tribunale costituzionale polacco. Il governo, afferma la Szydło, non adempirà alle richieste formulate dalla Commissione di Venezia, definite «infondate e incomprensibili»,

concernenti in particolare la pubblicazione della sentenza K 47/15 (di cui alle precedenti *cronache*). Compito dell'esecutivo è di curare gli esclusivi interessi della Polonia.

Nel Palazzo sede del Consiglio dei ministri si svolge il **15 novembre** una lunga celebrazione in occasione del primo anniversario di vita del governo in carica. Beata Szydło, insieme a tutti gli altri componenti dell'esecutivo, si diffonde in un auto-elogio soprattutto per le misure sociali adottate, dall'**assegno per i figli a carico** fino alla nuova riduzione dell'età pensionabile, provvedimento in dirittura d'arrivo che determina un'inversione di tendenza rispetto alla riforma pensionistica del 2012.

## CAPO DELLO STATO

Il presidente della Repubblica Andrzej Duda dà luogo il **18 dicembre** a delle consultazioni con tutti i gruppi parlamentari in merito alla gravissima crisi insorta nei giorni precedenti presso la Dieta. L'esito di tali consultazioni è però del tutto infruttuoso, dato che lo stesso Duda dimostra di essere parte in causa, simpatizzando per il suo partito, Diritto e giustizia.

Il **20 dicembre**, in attuazione di una delle leggi approvate dal Parlamento lo scorso 30 novembre, Andrzej Duda nomina Julia Przyłębska presidente del Tribunale costituzionale in sostituzione dell'uscente Andrzej Rzepliński. La nuova presidente coglie l'occasione per chiamare immediatamente all'esercizio delle proprie funzioni tre persone (v. "Tribunale costituzionale") che per precedente giurisprudenza erano state elette in modo illegittimo alla carica di giudici costituzionali, e nonostante ciò erano state ammesse al giuramento ad opera dello stesso Duda. In tal modo il partito di governo può contare su sette 'rappresentanti' su quindici entro l'organo collegiale: una posizione di forza, tanto più che il vicepresidente Stanisław Biernat, il cui mandato scade nella primavera 2017, viene irrispettamente indotto dalla nuova presidente a usufruire di un lungo periodo di ferie arretrate (Biernat dichiara di avere diverse cause da portare a conclusione prima della cessazione del suo mandato).

Per la prima volta dall'inizio del suo mandato, Andrzej Duda rifiuta di promulgare una legge e il **30 dicembre** la rinvia con ricorso preventivo al Tribunale costituzionale, nella sua recente innovativa composizione. Si tratta della legge sulle riunioni in luogo pubblico approvata in via definitiva il 13 dicembre scorso (v. "Parlamento").

## TRIBUNALE COSTITUZIONALE



Fallisce l'8 ottobre un tentativo da parte del Tribunale costituzionale di adottare un nuovo proprio regolamento, come imposto dalla recente legge approvata il 22 luglio. La questione è della massima importanza, perché secondo i nove giudici tuttora in carica ed eletti prima del 2015, tra i quali spicca il presidente Andrzej Rzepliński (il cui mandato novennale è in scadenza il 19 dicembre), spetta al regolamento indicare i criteri di selezione dei candidati tra i quali il presidente della Repubblica Duda dovrà scegliere il successore di Rzepliński. I tre giudici eletti a dicembre del 2015, in forza di norme di legge ritenute conformi alla Costituzione secondo giurisprudenza dello stesso Tribunale, protestano contro il fatto che Rzepliński non ammette all'esercizio delle funzioni altre tre persone (in gergo giornalistico dette "doppioni"), segnatamente Mariusz Muszyński, Lech Morawski, Henryk Cioch, elette in pari data alla carica di giudice costituzionale e ammesse a prestare giuramento presso il capo dello Stato in spregio della sentenza K 34/15 dello stesso Tribunale costituzionale (v. Nomos, n. 3/2015), secondo la quale era invece legittima la norma della legge del 22 giugno 2015 che consentiva alla precedente Dieta di eleggere tale quota di candidati poiché i mandati dei predecessori scadevano prima dello spirare della precedente legislatura (si ricorda che furono eletti per ricoprire tali vacanze Roman Hauser, Andrzej Jakubecki, Krzysztof Ślebzak, che mai hanno potuto assumere lo status di giudice costituzionale per il rifiuto di Andrzej Duda a riceverne il giuramento). L'ostinazione di Rzepliński nell'escludere i tre eletti di novembre dalle composizioni dei collegi giudicanti e dalla stessa adunanza che ora dovrebbe adottare il nuovo regolamento, determina l'abbandono per protesta dell'adunanza da parte dei restanti 'nuovi' giudici (Julia Przyłębska, Piotr Pszczółkowski, Zbigniew Jędrzejewski, eletto quest'ultimo in aprile), la cui legittimazione è indiscussa. Per conseguenza cade il quorum di dieci giudici previsto per deliberare. Si affaccia allora il rischio che la procedura per la scelta dei candidati sia affidata a una nuova legge in discussione in Parlamento, che potrebbe stabilire direttamente criteri di selezione dei candidati alla carica di presidente del Tribunale che siano molto più favorevoli alla scelta di un esponente vicino all'attuale partito di governo, segnando con ciò la definitiva 'conquista' dell'organo. L'assenza ripetuta nelle settimane successive dei giudici dissenzienti – che però producono certificati medici ad attestare il loro impedimento – rende impossibile all'adunanza l'adozione del regolamento prima che entrino in vigore nuove disposizioni di legge che si intromettono nelle stesse questioni organizzative.