



PROSEGUE IL DETERIORAMENTO DELLO STATO DI DIRITTO, MENTRE IL GOVERNO SUBISCE UNA PRIMA SCONFITTA AD OPERA DELL'UNIONE EUROPEA*

di Jan Sawicki**

Il quadrimestre preso in esame evidenzia per un verso l'avanzamento dell'opera di edificazione di una democrazia illiberale, da realizzarsi con nuovi progetti di logoramento o conquista delle istituzioni di garanzia e controllo, ma per l'altro lascia scorgere il profilarsi di alcuni indizi di resistenza, con qualche efficacia, da parte delle opposizioni. L'Europa, da parte sua, non potendo per ora dare efficacia alla propria azione volta a garantire i principi sui quali essa è fondata, è riuscita però ad assicurarsi un successo di prestigio inatteso, quasi nella forma di una rivalse. Con la conferma di Donald Tusk alla carica di presidente del Consiglio, si è verificato l'evento senza precedenti che ha visto l'ex premier di uno Stato membro scelto per un'altissima carica istituzionale per volontà di tutti gli Stati membri e con la sola, strenua contrarietà del Governo del suo paese, del quale peraltro è stato premier per sette anni.

L'anno comincia con una crisi parlamentare senza precedenti, di cui si è dato conto nelle precedenti *Cronache* (*Nomos* n. 3/2016). Il seguito di questa crisi si è concretizzato in alcune settimane di occupazione dell'aula plenaria della Dieta da parte delle opposizioni, senza che nessuna delle due parti contrapposte abbia ottenuto niente (il partito di governo

* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

“Diritto e giustizia” sotto forma di sanzioni, sia regolamentari e persino penali, nei confronti degli occupanti, le opposizioni sul piano di una direzione più pluralista e democratica dei lavori parlamentari). A parziale compensazione della violazione di ogni minimo standard di legalità che si è consumata sul finire del 2016 – secondo quanto riportato nelle precedenti Cronache – si prende nota almeno del fatto che sono state rinviate *sine die* le misure restrittive nei confronti dei diritti dei mezzi d’informazione – e soprattutto dell’opinione pubblica – che furono la causa occasionale del conflitto.

Per quanto riguarda il conflitto sul Tribunale costituzionale, i primi mesi del 2017 ne segnano un mutamento di qualità, nel senso che il ‘perfezionamento’ della sua opera di addomesticazione coincide con la raccolta concreta dei primi frutti cui tale opera era predestinata, come riscontrato a partire dalla sentenza Kp 1/17 sulla (compressione della) libertà di riunione in luogo pubblico. Di ciò si dirà in seguito, ma lo stesso incasso dei primi risultati ad opera di chi ha investito nella neutralizzazione dell’istituzione non ha impedito di procedere oltre su una strada che ormai appare chiaramente rivolta all’umiliazione della ‘vecchia guardia’ nel Tribunale, come dimostrato dalla sospensione di tre suoi giudici dall’esercizio delle funzioni in base a una pretestuosa verifica della legittimità dei loro titoli di elezione e dall’obbligo di un quarto giudice, il vicepresidente Biernat, a fruire di ferie arretrate fino alla data di scadenza del suo mandato (giugno 2017). Nel caso dei tre sopra menzionati, poiché essi furono eletti nel lontano 2010, l’eventuale pronuncia favorevole agli orientamenti del ricorso potrebbe produrre ulteriori effetti perniciosi su oltre sei anni di giurisprudenza costituzionale. In seno all’alto collegio, si percepisce ormai un’assenza di comunicazione e un’incompatibilità radicale, ai limiti del sabotaggio, tra i giudici eletti prima della cesura drammatica di fine 2015 e quelli che, più o meno legittimamente, hanno cominciato a svolgere le medesime funzioni dopo quel momento. Di fatto si rilevano due Corti costituzionali in una, l’una contro l’altra armata. Se anche i giudici della ‘vecchia guardia’ dovessero riportare qualche episodico successo, questo non potrà andare oltre una paralisi dell’istituto attraverso il blocco delle capacità manipolative della maggioranza costituita dai neoeletti, ma difficilmente assumerà le

apparenze di un orientamento prevalente e capace di ripristinare l'equilibrio tra poteri. Quale che sia l'esito di questa lacerazione nell'immediato futuro, dunque, l'impressione è che essa si concluderà con una vittoria della maggioranza politica attuale, che infatti non aveva altro obiettivo all'infuori di quello volto a discreditarla la giustizia costituzionale in quanto tale, allo scopo di sbarazzarsene e portare a compimento il proprio disegno politico – e *de facto* costituzionale – senza l'impaccio di inutili orpelli legalitari.

La maggioranza di governo ha proseguito con determinazione il proprio indirizzo di 'riforme', rivolgendo l'attenzione in particolare al sistema dell'istruzione pubblica, alle autonomie territoriali, alla magistratura giudicante. Per quanto attiene al primo argomento, la riforma governativa ripristina in gran parte l'ordinamento scolastico che risaliva ancora al socialismo e che fu sostituito nel 1999. E' previsto dunque un ciclo di scuole elementari della durata di otto anni, seguito da un ginnasio differenziato di quattro anni o un ciclo quinquennale di scuola tecnica (in luogo dei tre cicli entrati a regime dal 2000). Le autonomie locali sono interessate soprattutto dalla capitale, per la quale il Governo prevede la creazione di una grande area metropolitana mediante l'unificazione del comune di Varsavia con una trentina circa di municipalità confinanti. Anche se il progetto non è ancora compiuto – essendo sottoposto a una serie di consultazioni – il sospetto diffuso è che si tratti di un'operazione di *gerrymandering*, spiegata con il fatto che la capitale, da sempre bastione e roccaforte di partiti progressisti e liberali, potrebbe essere conquistata da "Diritto e giustizia" (PiS) alle prossime elezioni amministrative solo a condizione di incorporare numerosi comuni confinanti, più favorevoli alle posizioni della destra politica.

Ma l'argomento più scottante è quello della giustizia. L'attivismo del ministro della giustizia, Zbigniew Ziobro, non conosce sosta. Dopo la riconquista delle procure e dei pubblici ministeri, all'inizio dello scorso anno, il Governo mette mano a una revisione radicale della parte di ordinamento giudiziario che riguarda la magistratura giudicante. In sintesi, l'innovazione dovrebbe concretizzarsi su due direttrici, prendendo di mira l'organo di autogoverno e i presidenti dei tribunali. Il Consiglio nazionale della magistratura (un organo provvisto di copertura costituzionale negli artt. 186 e 187, e in parte modellato

sull'esperienza del CSM italiano) dovrà essere soggetto a mutazioni della propria struttura e competenze, per incrementare il peso dei politici elettivi nel processo di selezione dei giudici (si segnala che il progetto è già stato oggetto di un parere critico da parte dell'OSCE). Per quanto attiene al funzionamento dei tribunali, la nomina dei loro presidenti spetterà al ministro della giustizia ma senza il necessario assenso del Consiglio nazionale della magistratura (acronimo KRS). E' prevista inoltre l'estrazione a sorte come metodo generale, salvo eccezioni, di assegnazione delle cause.

PARLAMENTO

L'EPILOGO DELLA CRISI PARLAMENTARE DI FINE 2016 E IL PREZZO PER RISOLVERLA

Il **9 gennaio**, con la fine delle festività, si avvicina la conclusione della crisi parlamentare apertasi nel dicembre 2016. Dopo settimane di occupazione dell'aula plenaria della Dieta da parte delle opposizioni, queste ultime desistono dal proprio ostruzionismo in cambio della possibilità di mettere ai voti gli emendamenti al bilancio 2017 che non poterono essere votati lo scorso dicembre a causa del contesto proibitivo in cui il bilancio fu discusso e votato. La Piattaforma civica, principale forza di opposizione, canta vittoria per il fatto che il presidente della Dieta Marek Kuchciński ha dovuto, almeno per il momento, desistere dal provvedimento interno che diede origine alla protesta, quello fortemente restrittivo dell'accesso dei mezzi di informazione ai lavori parlamentari. Resta il fatto che reiterate violazioni gravissime della legalità regolamentare, occorse nelle ultime settimane, sono il prezzo pagato per questa 'vittoria'.

IL TENTATIVO GOVERNATIVO DI 'CONQUISTARE' VARSAVIA TRAMITE UN ACCORPAMENTO DAL SAPORE DI GERRYMANDERING

Il **31 gennaio** viene depositata presso la Dieta una *proposta* di legge per incorporare in una grande area metropolitana 33 comuni confinanti con la capitale Varsavia. La proposta è formalmente del gruppo di maggioranza "Diritto e giustizia" (PiS), ma è in realtà voluta dal Governo, che spera in questo modo di superare le formali audizioni e consultazioni che sono imposte dai regolamenti parlamentari ai disegni di legge governativi. Mentre i comuni interessati protestano, o si mostrano almeno scettici nei riguardi dell'iniziativa – considerando che gli interessi delle rispettive comunità siano penalizzati dall'aggregazione

nella capitale – l’opposizione parla di un esclusivo e tipico obiettivo di *gerrymandering* da parte del partito di maggioranza, che solo così potrebbe sperare di competere per conquistare il sindaco di Varsavia nelle elezioni amministrative previste per l’autunno 2018.

RESPINTA UNA MOZIONE DI SFIDUCIA COSTRUTTIVA AL GOVERNO

Il **6 aprile** la Dieta respinge (238 contrari, 174 favorevoli, 4 astenuti) un voto di sfiducia costruttivo nei confronti del governo di Beata Szydło, presentato dal gruppo del principale partito di opposizione, Piattaforma civica (PO), con la candidatura alternativa del suo leader, Grzegorz Schetyna. In quasi un’ora di discorso per la presentazione della propria candidatura, quest’ultimo, oltre a denunciare analiticamente gli assalti allo stato di diritto da parte della maggioranza, annuncia che dopo essere tornata al governo, la Piattaforma civica farà approvare una legge unica di sistema per ripristinare la legalità ora violata sul Tribunale costituzionale, sulla Banca centrale, sul Consiglio nazionale della radiofonia e televisione, sul Consiglio nazionale della magistratura, sui magistrati della pubblica accusa.

GOVERNO

UN RICORSO GOVERNATIVO CHE RISCHIA DI PARALIZZARE E ALTERARE ULTERIORMENTE LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Il ministro della giustizia Zbigniew Ziobro presenta il **12 gennaio** un ricorso presso il Tribunale costituzionale contro l’elezione di tre componenti dello stesso alto collegio. Si tratta dei giudici Stanislaw Rymar, Piotr Tuleja e Marek Zubik, che furono eletti dalla Dieta il lontano 26 novembre 2010. La motivazione formale del ricorso presentato sta nel fatto che l’elezione dei tre candidati fu formalizzata con una delibera unica del *Sejm*, dato che coincideva anche la scadenza del mandato dei predecessori come la data in cui avrebbero preso funzione i tre successori (il che rende non indispensabile chiarire chi concretamente ciascuno dei neoletti sarebbe andato a sostituire), mentre l’art. 194 dispone che l’elezione dei giudici costituzionali avvenga con votazione individuale. Risulta peraltro ancora dal resoconto stenografico della Dieta, e dalla sua versione elettronica tuttora disponibile sul suo sito istituzionale (www.scjm.gov.pl), che riporta il voto individuale di ogni deputato, che le tre votazioni furono in effetti individuali, con 203 voti per Rymar, 200 per Zubik e ben 348 per Tuleja (che fu votato anche dal gruppo allora di opposizione Diritto e giustizia, da cui proviene il ministro ricorrente Ziobro), con il *quorum* funzionale fissato a 191 (la

maggioranza assoluta dei votanti in presenza del numero legale). A parte la natura del ricorso presentato, che appare a molti pretestuosa, vi è da rilevare che una consolidata giurisprudenza costituzionale in Polonia – ancorché non sempre univoca e non del tutto condivisibile – afferma che il Tribunale è competente unicamente a pronunciarsi su atti normativi, mentre non potrebbe giudicare su deliberazioni individuali degli organi costituzionali, tra le quali rientrano quelle elettive. Ciò è corroborato dalla sent. K 34/15, del 3 dicembre 2015, (v. le *cronache* su Nomos, n. 1/2016), resa nella assai più recente crisi del Tribunale costituzionale, in cui l'organo rifiutò – come confermato con la successiva ordinanza U 8/15 del 4 dicembre 2015 – di pronunciarsi direttamente sulla legittimità di atti elettivi o di presunta revoca, in quanto atto contrario, di avvenute elezioni di giudici costituzionali, limitandosi a giudicare la legittimità delle norme generali, legislative o di regolamento parlamentare, sulla cui base tali atti sono stati compiuti.

LA POLITICA ESTERA ED EUROPEA DEL GOVERNO, TRA TENTATIVI DI RIANNODARE UN DIALOGO CON L'EUROPA E LA DISASTROSA SCONFITTA SU DONALD TUSK

Il **7 febbraio** la Cancelliera tedesca Angela Merkel compie una visita di un giorno a Varsavia, per fare il punto sulla situazione delle relazioni bilaterali e dei sempre più difficili rapporti della Polonia con l'Europa. Più che l'incontro con il premier Beata Szydło, però, i media nazionali ed europei sono interessati al colloquio che la Merkel intrattiene con il leader informale del paese, il deputato e presidente del partito “Diritto e giustizia” Jarosław Kaczyński. Il viaggio della Merkel appare volto a prevenire un temuto collasso politico dell'Unione europea, mentre Kaczyński cerca di allentare l'isolamento crescente di Varsavia, pur avendo reso alla stampa tedesca alcune interviste in cui si pronuncia a favore di un'accentuazione dei tratti di sovranismo nei rapporti tra Stati membri e UE. La Cancelliera tedesca è anche interessata a sondare gli umori dell'establishment polacco nei confronti della conferma di Donald Tusk a presidente del Consiglio europeo, e la risposta è nettamente negativa.

Il **9 febbraio** il ministro degli esteri Witold Waszczykowski enuncia le linee guida della politica estera polacca con un discorso alla Dieta. Per fugare i sospetti e rimproveri di euroscetticismo che gli sono rivolti, il ministro si sforza di presentare una linea più propensa ad approfondire i rapporti con Francia e Germania, nell'ambito del c.d. Triangolo di Weimar – rapporti che da oltre un anno erano stati trascurati per favorire altre alleanze più ‘esotiche’ –, anche se traspare una visione del funzionamento dell'UE non disposta a distaccarsi dal metodo intergovernativo.

Il governo di Beata Szydło, con il pieno sostegno del partito maggioritario “Diritto e giustizia”, si oppone ostinatamente alla conferma di Donald Tusk, già premier della

Polonia dal 2007 al 2014, alla carica di presidente del Consiglio europeo. All'antica rivalità tra Tusk e Kaczyński, che ormai ha segnato un quarto di secolo di storia democratica del paese, si aggiungono i sospetti riversati sul primo in merito a sue presunte responsabilità nell'incidente aereo del 2010, in cui perì Lech Kaczyński, il capo dello Stato e gemello dell'attuale leader polacco, insieme all'irritazione per il fatto che Tusk ha pur cautamente espresso preoccupazione per le condizioni attuali dello stato di diritto in Polonia. Il Governo ha intrapreso una strategia diplomatica per impedire la rielezione di Tusk, presentando la candidatura alternativa di un eurodeputato della Piattaforma civica. Ma il **9 marzo**, a Bruxelles, l'esecutivo polacco ottiene la misura del totale isolamento cui si è ridotto, poiché Tusk viene riconfermato all'unanimità dei restanti governi, compreso quello ungherese e quello britannico alle prese con Brexit e nonostante questi venissero considerati come stretti alleati, con il voto contrario della sola Polonia.

CAPO DELLO STATO

ATTIVITA' LEGISLATIVA

Il presidente della Repubblica Andrzej Duda promulga il **9 gennaio** due leggi di riforma dell'ordinamento scolastico, che modificano tra l'altro i cicli da tre a due in gran parte ripristinando lo *status quo* precedente al 1999, e risalente al socialismo. La legge viene promulgata all'ultimo momento costituzionalmente possibile, dato che lo stesso Duda esprime dubbi in merito alla riforma.

PRIMI CONFLITTI CON IL GOVERNO, SPECIE SULLA DIFESA

Il presidente Duda riceve il **31 marzo** il ministro della difesa Antoni Macierewicz, personaggio discusso e assai influente sia nel partito sia nel Governo. L'incontro fa seguito a uno scambio epistolare riservato tra i due, reso noto dalla stampa. Duda, in quanto capo delle Forze armate, è preoccupato per alcune controverse scelte di politica militare, tra cui la sostituzione – quasi una purga – di alcune decine di alti ufficiali, di cui non si nascondono motivazioni politiche ma che lascia dubbi in merito alle reali competenze dei nuovi nominati. Più in generale, entra in rilievo un conflitto di natura sia politica – entro il partito al potere – sia di natura costituzionale, in merito a quale organo sia competente a definire in la politica militare, se il Governo forte della fiducia parlamentare o il capo dello Stato, che – nell'ambito di un debole semipresidenzialismo – sembra però conservare almeno qualche prerogativa sotto questo aspetto.

CORTI

UNA NUOVA CONTROVERSIA SU TRE GIUDICI COSTITUZIONALI, IN CARICA FIN DAL 2010

Il **14 gennaio** la neopresidente del Tribunale costituzionale, Julia Przyłębska, stabilisce la composizione ristretta del collegio del collegio di tre giudici che dovrà pronunciarsi in merito al ricorso del ministro Ziobro (v. “Governo”). Oltre alla stessa presidente, vi figura uno dei c.d. ‘doppioni’, in quanto eletti a fine 2015 in forza di una disposizione incostituzionale secondo la sent. K 34/15, e chiamati a prestare giuramento dal presidente Duda in luogo di tre giudici eletti legittimamente sul finire della precedente legislatura. Alla data di conclusione di queste cronache, terminato un quadrimestre, il Tribunale non si è ancora pronunciato sulla questione, né risulta calendarizzata una camera di consiglio al riguardo. Permane dunque una sospensione cautelare di tre giudici in carica, cui si aggiunge la forzata inattività del vicepresidente Stanisław Biernat, imposta dalla stessa presidente Przyłębska a causa della maturazione di ferie arretrate: una situazione, quest’ultima, che pare destinata a durare fino alla scadenza del mandato dello stesso giudice Biernat, alla fine del prossimo giugno. Con quattro giudici della ‘vecchia guardia’ impediti a vario titolo dall’esercizio delle proprie funzioni, e con le dimissioni di Andrzej Wróbel, tornato a giudicare alla Corte suprema in protesta contro l’atteggiamento del partito di maggioranza nei confronti del Tribunale costituzionale, appare ormai compiuto il ribaltamento degli equilibri interni all’organo, in senso favorevole al nuovo indirizzo politico di maggioranza.

Con l’elezione di Grzegorz Jędrejek, in luogo del dimissionario Andrzej Wróbel, avvenuta al *Sejm* il **26 febbraio** con i soli voti del PiS, si rafforza ulteriormente la posizione di esecutivo e maggioranza parlamentare nei confronti del Tribunale costituzionale.

LA CRESCENTE CRISI DI FIDUCIA DI DIVERSE ISTITUZIONI STATALI VERSO LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Il Consiglio nazionale della magistratura (KRS) ritira il **12 marzo** quattro ricorsi presentati in via diretta presso il Tribunale costituzionale – secondo quanto consentito dall’art. 186.2 Cost. – in merito a tre leggi e un regolamento sulla giustizia adottati nel corso del 2016 in materia di magistratura requirente e giudicante e di procedura penale. La motivazione ufficiale per il ritiro è legata all’attuale composizione *de facto* del Tribunale costituzionale, con tre giudici illegittimi, composizione che potrebbe portare all’adozione di sentenze invalide o inesistenti.

LA SENTENZA SULLA LIBERTA' DI RIUNIONE

Il **16 marzo** viene emessa la prima sentenza di grande importanza del Tribunale costituzionale dal momento in cui – dicembre 2016 – è mutata la sua presidenza, si è ribaltata la maggioranza interna e di conseguenza, prevedibilmente, la linea giurisprudenziale. Con undici giudici presenti e quattro opinioni dissenzienti, la sentenza Kp 1/17 – su ricorso in via d'azione promosso dal presidente della Repubblica - muove dal riconoscimento generale che la libertà di riunione e manifestazione in luogo pubblico è uno degli standard essenziali di uno stato democratico di diritto. Tuttavia possono essere introdotte dal legislature delle misure restrittive che restano legittime finché non sia superato un limite tale da ledere l'essenzialità del diritto. Secondo il Tribunale, proprio tale limite non è stato superato nel caso di specie, con la previsione di manifestazioni 'cicliche', introdotte da una recente legge, che sono tali se promosse sempre da uno stesso soggetto e si tengano sullo stesso luogo almeno quattro volte all'anno per un periodo complessivo non superiore ai tre anni (per maggiori dettagli v. *cronache* n. 3/2016). E' in questi casi che il sindaco della città interessata dovrà negare l'autorizzazione ad altre manifestazioni che si svolgano a una distanza inferiore ai cento metri. L'esigenza della legge nasceva dalle riunioni che, il 10 di ogni mese, si svolgono nel centro di Varsavia per commemorare la strage aerea del 10 aprile 2010, in cui morì il presidente Lech Kaczyński insieme alla moglie e altre 94 persone. Tali commemorazioni sono ormai diventate abitudinale occasione in cui Jaroslaw Kaczyński lancia i suoi proclami politici accusando e velatamente minacciando gli avversari di severi provvedimenti giudiziari; ma sono state sempre più spesso accompagnate da contromanifestazioni di contestazione, organizzate soprattutto dal movimento radicale "Cittadini per la Repubblica" (è stato così che, il successivo **10 aprile**, i sostenitori di tale movimento, vistisi rifiutare l'autorizzazione a contromanifestare, si sono mischiati entro la folla della riunione 'ciclica', dando luogo a tafferugli e fermi di polizia). E' legittima anche la disposizione che consente al voivoda – rappresentante dell'esecutivo nelle regioni – di annullare con potere sostitutivo la decisione di sindaci che, in simili situazioni, consentano lo svolgimento di contromanifestazioni. In conclusione, il Tribunale costituzionale sostiene che la sua decisione si richiama ed è pienamente conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dove questa si è sempre preoccupata di salvaguardare i diritti dei manifestanti a non essere intimiditi da contromanifestazioni.

AUTONOMIE

L'AVVIO DI UNA SERIE DI CONSULTAZIONI SULLO STATUS DELLA CAPITALE

Il **26 marzo**, un referendum consultivo locale nel comune di Legionowo, cittadina di circa 50.000 abitanti nei pressi di Varsavia, respinge con il 94,2% di voti contro il progetto governativo di aggregare il suddetto comune, insieme ad altri 32, ad una nuova area metropolitana. Mentre si annunciano nuove analoghe consultazioni in altri comuni, che potrebbero dare simili risultati, il partito “Diritto e giustizia” pare determinato per il momento a perseguire il proprio disegno.