



DALL'EUROPA UN PRIMO SERIO ARGINE ALL'INVOLUZIONE AUTORITARIA IN POLONIA: MA NON SI TRATTA DELLA PROCEDURA EX ART. 7 TUE*

di Jan Sawicki**

Tra i principali eventi dell'ultimo quadrimestre del 2018 in Polonia vi sono senz'altro le elezioni amministrative generali e i rapporti con l'Unione europea per quanto attiene al giudiziario, in particolare alla Corte suprema.

Cominciando da quest'ultimo aspetto, vi è da rilevare il successo riportato dal ricorso per inadempimento attivato dalla Commissione europea nei confronti della Polonia dinanzi alla Corte di giustizia UE (C-619/18, *Commission v. Poland*), in applicazione dell'art. 258 TFUE. Il 19 ottobre un'ordinanza della Corte di Lussemburgo ha imposto alla Polonia di sospendere, a titolo cautelare e in attesa di un giudizio definitivo, l'applicazione di alcune disposizioni di legge relative all'organizzazione del giudiziario e in particolare della Corte suprema polacca (*Sąd Najwyższy*); di consentire ai giudici della stessa Corte di poter continuare ad esercitare le proprie funzioni godendo delle stesse garanzie loro accordate fino all'entrata

* Contributo sottoposto a peer review.

** Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate

in vigore delle leggi sulla cui compatibilità con il diritto europeo la Corte di Lussemburgo deva ancora decidere; di astenersi dall'immissione di nuovi giudici in sostituzione di quelli sottoposti dalla legislazione contestata al collocamento a riposo anticipato, e in particolare del primo presidente (il cui mandato di sei anni, previsto dalla Costituzione, era stato troncato dalla legge con effetto retroattivo).

Così, mentre la procedura di cui all'art. 7 TUE, avviata nei confronti della Polonia nel dicembre 2017 sulla base del rischio di violazioni gravi dei valori enunciati nell'art. 2 TUE, sembra essersi arenata soprattutto a causa dei requisiti quasi proibitivi per le minoranze di blocco su cui la Polonia può contare, un ricorso in sede giurisdizionale produce in modo immediato – seppure cautelare e provvisorio – effetti tangibili su un aspetto specifico, anche se di grande momento, della crisi attuale dello stato di diritto in Polonia.

A dispetto del suo carattere puntuale e non ancora definitivo, si è creato un precedente di straordinario successo: l'intervento della giurisdizione europea, con un'interpretazione forse estensiva della portata di alcune norme del TUE e della Carta dei diritti fondamentali, ha messo in chiaro per questo paese, come per qualunque altro in futuro pensasse di intraprendere un percorso simile, che un attacco alla divisione dei poteri, e in particolare all'indipendenza e piena terzietà del giudiziario, non è affatto abbandonato al dominio pieno e intoccabile della sovranità statale, ma al contrario costituisce materia che appartiene in pieno al diritto euro-comunitario, coinvolgendo direttamente valori e interessi che sono propri anche di quest'ultimo. Con l'occasione, l'ordinanza della Corte di giustizia dà un contributo inestimabile, consapevole o meno, al ripristino sia pure di un brandello della legalità costituzionale la cui tutela in Polonia è ormai stata

soppressa, a tempo indeterminato, stante la ‘conquista’ e la mutazione genetica imposta all’organo che per scelta costituente avrebbe dovuto assicurarne la garanzia. Al contempo bisogna essere realisti e non farsi eccessive illusioni sulla svolta impressa, che, se non seguita da altri passi, rischia di essere simbolica e arrestarsi al rimedio ad una singola lesione. In primo luogo, occorre naturalmente attendere la pronuncia definitiva che avrà luogo a Lussemburgo, ricordando che le stesse autorità polacche hanno sperato che il loro adeguamento alla decisione dell’alta Corte europea bastasse a interrompere il procedimento (e peraltro hanno preteso di darvi attuazione con una legge nazionale, obiettivo ritenuto inutile e indesiderabile da Lussemburgo). Inoltre è di grande rilievo il fatto che, accanto al ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione europea, numerosi rinvii pregiudiziali sono stati inoltrati da giudici polacchi *ex art. 267 TFUE* su questioni altrettanto scottanti, come la composizione del Consiglio nazionale della magistratura – KRS –, così politicizzata da non dare garanzie di indipendenza nella selezione dei giudici e nella loro assegnazione ai vari uffici, compresi quelli di vertice, e l’istituzione presso la stessa Corte suprema di due nuove camere con competenze speciali, una disciplinare e un’altra con il potere di esercitare revisioni di un’ampia gamma di processi e riaprire giudicati degli ultimi decenni (su tutti questi argomenti v. le *Cronache* dei più recenti quadrimestri). Ad avviso di molti osservatori, il semplice reintegro dei giudici della Corte suprema collocati a riposo in anticipo sulle previsioni costituzionali, anche se importante sul piano simbolico, finisce per avere un’importanza relativa rispetto alla complessiva manomissione dell’ordinamento giudiziario, se solo si tiene conto del limitato numero di quei giudici sul totale della Corte suprema, i cui ranghi sono destinati ad aumentare, e del fatto che entro pochi anni essi

sono comunque destinati a cessare dal servizio. Le alterazioni che restano indenni rispetto all'attesa pronuncia definitiva della Corte di giustizia sono comunque preponderanti sia come qualità sia come quantità, e presentano carattere permanente. Numerosi giudici sono già stati sottoposti a procedimenti disciplinari per avere sollevato questioni pregiudiziali europee, e a sua volta questo potere, che in certe circostanze è addirittura un dovere, è divenuto oggetto di una controversia costituzionale che rischia di mettere in pericolo lo stesso rispetto da parte della Polonia degli impegni assunti con l'UE. Più intense saranno le risposte della Corte di giustizia e maggiori saranno i rischi che le autorità politiche in Polonia interpretino queste decisioni come un'interferenza intollerabile nell'organizzazione di un sistema che a loro avviso appartiene alla stretta sovranità statale. Ma è un rischio che può essere opportuno correre.

Come si accennava all'inizio, le elezioni amministrative sono state un altro evento importante. In Polonia non si sono tenute votazioni pubbliche su scala nazionale fin dalle elezioni politiche dell'autunno del 2015, dunque – a parte qualche consultazione suppletiva locale – è mancata per ben tre anni una verifica del consenso politico generale. Così il **21 ottobre** l'intero paese è stato chiamato a rinnovare 16 consigli di 'voivodato' – enti amministrativi simili per estensione alle regioni, importanti soprattutto per amministrare i fondi europei -, tutti i consigli distrettuali e tutti i municipi, con un secondo turno di votazione il 4 novembre nei soli comuni superiori ai 20.000 abitanti nei quali nessun candidato a sindaco abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. Il risultato sarà commentato in dettaglio di seguito, ma fin d'ora si può far emergere un quadro alquanto incerto e complesso. In generale, nel voto considerato il più politico, cioè quello 'regionale', il partito dominante di destra "Diritto e giustizia", PiS, ha

mantenuto una maggioranza relativa, con un incremento rispetto alle corrispondenti elezioni regionali del 2014 ma un lieve arretramento su quelle legislative del 2015. Ma, a parte che la somma del voto dato alle varie formazioni di opposizione – sarebbe meglio definirla opposizione costituzionale – lascia prefigurare una loro maggioranza del tutto teorica e ipotetica, è soprattutto il voto nei medi e grandi comuni a segnalare un loro successo, o almeno una sconfitta durissima per il PiS, con proporzioni all'incirca di due a uno non solo nella capitale e nelle principali città, ma anche in numerosi comuni medi e città di provincia (in numerosi casi, però, i sindaci eletti si richiamano a coalizioni molto ampie o a liste civiche). L'uso della formula d'Hondt per le assemblee, in circoscrizioni piuttosto ridotte, ha in realtà premiato il partito di governo molto al di là del 34,13% di voti conquistati, assegnandogli la maggioranza assoluta in sei regioni su sedici – contro una sola in precedenza – e una posizione di vantaggio in diverse altre. Ma la sconfitta nelle città assume un significato che trascende quel risultato e delinea un quadro di estrema competitività in vista delle prossime elezioni legislative: un dato che non sembrerebbe scontato, in fondo, se si tiene conto delle pieghe che potrebbe prendere una 'democrazia illiberale'.

ELEZIONI

UN SUCCESSO CONTRASTATO PER “DIRITTO E GIUSTIZIA”

Il **21 ottobre** (e con un turno di ballottaggio il **4 novembre**) si svolgono in tutto il paese le elezioni amministrative generali, a livello municipale, distrettuale e regionale. Il risultato è piuttosto contrastato. Nel voto per i 16 consigli di voivodato, di gran lunga il più assimilabile a quello politico

nazionale, “Diritto e giustizia” (PiS) si conferma la prima forza politica del paese, avendo ottenuto il 34,13% dei voti e 254 consiglieri su un totale di 552. Si tratta di un progresso di circa sette punti rispetto al risultato delle corrispondenti elezioni quattro anni prima, sebbene vi sia un arretramento di oltre tre punti sulle elezioni politiche del 2015. Segue la “Coalizione civica”, formata dai due partiti Piattaforma civica – PO – e Moderna – .N – (centrista moderato il primo, liberale il secondo), che si attesta sul 26,97% e 194 consiglieri; il “Partito popolare polacco” PSL, di estrazione agraria, ottiene come sempre in queste elezioni un risultato superiore a quello del voto politico, e si consolida come terza forza al 12,07% con 70 consiglieri. Seguono l’Alleanza della sinistra democratica, SLD, con il 6,62% e 11 consiglieri, il gruppo “Amministratori senza partito” che ottiene 15 seggi con il 5,28% di voti. Ad altre formazioni minori, tra cui la minoranza tedesca di Opole, vanno i restanti 8 seggi. In una valutazione complessiva, Diritto e giustizia ottiene un successo molto contenuto pur essendo premiato dall’applicazione della formula d’Hondt in piccole circoscrizioni, diviene il primo partito in nove voivodati e consegue la maggioranza assoluta in sei (in luogo di uno nelle elezioni precedenti).

A fronte di questo, un quadro completamente diverso è quello che emerge dai risultati nell’elezione di sindaci e consiglieri comunali. In quasi tutte le città grandi e medie i candidati a sindaco dell’opposizione riportano dei successi su quelli del PiS, e spesso vengono eletti fin dal primo turno con enormi margini di vantaggio, come a Varsavia, Łódź, Breslavia, Poznań. Altrove, come a Danzica, Cracovia e Stettino, si deve procedere a un turno di ballottaggio, che si risolve anche qui con la schiacciante rielezione dei sindaci uscenti, tutti collocati all’opposizione rispetto al PiS, anche se non tutti riconducibili ai due partiti nazionali che formano la Coalizione civica. La consultazione è contrassegnata da un’exasperazione dei toni e da un crescente *hate speech* nei confronti dei sindaci di più esposta estrazione liberaldemocratica, specialmente quelli di Danzica e Poznań, retorica tollerata o addirittura favorita da alcuni mezzi di informazione tra cui la televisione pubblica TVP, dominata dal partito di governo. L’affluenza alle urne, pari al 54,7%, è la più alta mai registrata in questo tipo di elezioni dal 1989, superando di oltre 7 punti quella di quattro anni prima.

PARLAMENTO

LA RIFORMA DEL GIUDIZIARIO PARZIALMENTE RITIRATA A SEGUITO DI UNA PRIMA DECISIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Con un rapidissimo iter di appena due giorni e mezzo, tra *Sejm* e Senato, il Parlamento adotta in via definitiva il **23 novembre** una legge di modifica alla legge sulla Corte suprema del dicembre 2017. La novella fa seguito, e dà attuazione, a un'ordinanza cautelare emessa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea lo scorso **19 ottobre** a seguito di un ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione europea (causa C-619/18) ai sensi dell'art. 258 TFUE, ove l'anticipazione da 70 a 65 anni del collocamento a riposo dei giudici della Corte suprema (e del Tribunale supremo amministrativo), con effetti retroattivi e salva una domanda di restare in servizio sottoposta a discrezionale decisione del Presidente della Repubblica, sono ritenuti in possibile conflitto con l'art. 19 TUE e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La modifica approvata dichiara mai decaduti i giudici che in precedenza erano stati collocati a riposo dalla riforma organica e ne impone la reintegrazione con effetto immediato nei ruoli della Corte suprema. La legge viene promulgata dal Presidente della Repubblica Duda nel ventunesimo e ultimo giorno previsto per l'esercizio di questo potere, e pubblicata sul "Giornale delle leggi" il **30 dicembre**. Sia la Corte di giustizia europea sia la stessa Corte suprema, peraltro, insieme a gran parte della dottrina, considerano superflua l'adozione di una legge statale al riguardo, atteso che i contenuti dell'ordinanza, ancorché provvisori in attesa di una pronuncia definitiva, avrebbero dovuto essere direttamente applicabili (e in effetti erano già stati applicati in parte dalla Corte suprema, che ha sollevato dinanzi a Lussemburgo diversi rinvii pregiudiziali concernenti altri aspetti delle riforme del giudiziario introdotte in Polonia nel 2017).

UN RINNOVATO RAPPORTO DI FIDUCIA

Il **12 dicembre** la Dieta – *Sejm* – approva un voto di fiducia nei confronti del Governo presieduto da Mateusz Morawiecki, già in carica dal dicembre 2017, con 231 voti a favore e 181 contrari. Il voto, che non ha particolari conseguenze giuridiche, è stato richiesto dallo stesso esecutivo al fine di rinnovare la propria legittimazione, per chiedere al Parlamento un bilancio positivo dei tre anni passati di legislatura e un mandato più ‘fresco’ in vista dell’anno conclusivo.

GOVERNO

LA POLONIA A FIANCO DELL’UNGHERIA NELLA PROCEDURA EX ART. 7 TUE

Parlando a una conferenza stampa in visita in Lituania, il ministro degli esteri Jacek Czaputowicz dichiara che la Polonia è contraria all’avvio di una procedura *ex art. 7 TUE* nei confronti dell’Ungheria, recentemente richiesto dal Parlamento europeo, e voterà contro l’attivazione di eventuali sanzioni, qualora una discussione si dovesse avviare nel Consiglio europeo.

I DUBBI DEL GOVERNO SULLA COMPATIBILITÀ DELLA COSTITUZIONE CON IL TFUE

Il **17 ottobre** il ministro della giustizia Zbigniew Ziobro – il cui ruolo coincide con quello di procuratore generale – ha sollevato in via d’azione una questione relativa alla compatibilità dell’art. 267 TFUE con la Costituzione polacca, in particolare per quanto attiene alla possibilità per i giudici nazionali di presentare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia europea su questioni concernenti l’ordinamento giudiziario. Si tratta di una decisione inattesa e allarmante, in quanto il Tribunale costituzionale si era già pronunciato a ripetizione, anni addietro, nel senso della piena legittimità costituzionale sia del Trattato di adesione della Polonia all’UE sia del TFUE, incluso l’articolo citato. È evidente come la decisione del governo, nella persona del ministro Ziobro, miri a limitare la possibilità per giudici e tribunali nazionali di cercare aiuto nelle istituzioni europee al fine di salvaguardare la propria indipendenza. Ma un’eventuale decisione del

Tribunale costituzionale, che mettesse in discussione la compatibilità di una norma così importante con la Costituzione nazionale, oltre a costituire un cambiamento radicale di orientamento giurisprudenziale, rischierebbe di mettere a rischio l'uniforme applicazione del diritto europeo e il monopolio della sua interpretazione da parte della CGUE, tanto da poter essere interpretata, come si dice nel linguaggio comune in Polonia, come l'annuncio di una *Polexit*. Le opposizioni denunciano questa decisione appunto come espressione di un tale orientamento da parte dell'esecutivo.

CAPO DELLO STATO

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Il Presidente della Repubblica Andrzej Duda nomina il **21 settembre** dieci giudici che faranno parte della recentemente istituita, e controversa, sezione disciplinare presso la Corte suprema (v. "Corti"). Tutti i giudici erano stati in precedenza selezionati dal Consiglio nazionale della magistratura.

LA POLONIA IN EUROPA SECONDO IL PRESIDENTE

Durante una visita in una cittadina nel sudest del paese, il **12 settembre**, il Presidente della Repubblica Andrzej Duda prende [posizione](#) sull'Europa affermando tra l'altro che i cittadini devono restare sicuri che qualcuno si prende cura di loro: «non come una qualche immaginaria Unione, in cui non c'è molto per noi da guadagnare». L'affermazione suscita polemiche, dato il notevole impatto dei fondi europei sull'economia polacca, ma anche il livello di consenso per l'adesione, che rimane ben [superiore all'80%](#). Duda ha poi aggiunto: "Un'unione è necessaria qui, in Polonia, la nostra unione dedicata ai nostri affari interni, perché queste sono le cose più importanti per noi; e una volta che queste questioni saranno risolte, allora passeremo a occuparci di problemi europei. Ma per il momento essi [gli europei] dovrebbero lasciarci da soli a risolvere i nostri problemi" .

IN POLITICA ESTERA ARMONIA CON GLI STATI UNITI DI TRUMP

Dopo una lunga attesa, dovuta anche a questioni irrisolte nei rapporti con Israele, il Presidente Duda riesce a compiere il **19 settembre** una visita ufficiale negli Stati Uniti, ove è ricevuto alla Casa Bianca da Donald Trump. I colloqui vertono soprattutto intorno a questioni militari, su cui Duda invoca l'edificazione di una base statunitense permanente in Polonia, azzardando la denominazione di "Fort Trump".

CORTI

LA CORTE SUPREMA DI FRONTE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA SULLE RIFORME DEL GIUDIZIARIO

L'**11 settembre** la Corte suprema polacca solleva presso la Corte di giustizia dell'Unione europea [due questioni pregiudiziali](#) in merito alle recenti riforme legislative che la riguardano. La prima riguarda l'istituzione, nel proprio seno, di una nuova camera disciplinare, la cui composizione è interamente decisa dall'attuale Consiglio nazionale della magistratura – KRS – eletto a sua volta in modo da non garantire l'indipendenza del giudiziario dai poteri legislativo ed esecutivo (e recentemente [sospeso](#) dalla Rete europea dei consigli di giustizia). Nella questione si domanda alla Corte di Lussemburgo se una Corte suprema così composta sia un organo di giustizia indipendente, in particolare ai sensi dell'art. 47, secondo comma, della Carta europea dei diritti fondamentali. Nel caso la risposta della Corte di giustizia sia negativa, la seconda questione inoltrata dalla Corte polacca concerne l'interrogativo se una camera o sezione così composta, che debba risolvere un ricorso avverso una sentenza su questione concernente normativa europea, possa disapplicare una legge dello Stato che le proibisca di farlo. Il **giorno successivo** pervengono alla Corte suprema i pareri favorevoli per cinque giudici che hanno fatto richiesta di restare in carica nonostante il compimento dei 65 anni di età, pareri rilasciati dal Presidente della Repubblica secondo totale discrezione, come consentito dalla legge.

LE RESPONSABILITÀ PER L'INCIDENTE AEREO DI SMOLENSK ANCORA AL CENTRO DI CONTROVERSIE IN TRIBUNALE

La Corte distrettuale di Danzica [condanna](#) l'ex Presidente della Repubblica, Lech Wałęsa, a scusarsi ufficialmente con il leader del partito

“Diritto e giustizia” Jarosław Kaczyński, per averlo accusato senza prove di essere il responsabile della sciagura aerea del 10 aprile 2010, in cui il capo dello Stato Lech Kaczyński trovò la morte insieme ad altre 90 persone mentre atterravano all’aeroporto russo di Smolensk, diretti a una commemorazione per i defunti delle fosse di Katyn. Secondo le accuse di Wałęsa, Jarosław Kaczyński avrebbe fatto pressioni telefoniche sul fratello per un atterraggio, per motivi di opportunità politica, nonostante fossero già conosciute le condizioni meteorologiche proibitive. Il giudizio è di primo grado e Wałęsa annuncia che ricorrerà in appello.