



## CPNFERMA DEL TRIONFO ELETTORALE DELLA DESTRA E CONFRONTO CON L'UNIONE EUROPEA SULLO STATO DI DIRITTO\*

Di Jan Sawicki\*\*

Ottobre è il mese in cui la svolta illiberale della Polonia, risalente al 2015, è sottoposta alla sua attesa e regolare prova d'appello, e la prova viene vinta da "Diritto e giustizia" (PiS) in maniera netta anche se non completa. Nelle [elezioni legislative del 13 ottobre](#) le liste dominate dal partito ottengono per la seconda volta di seguito la maggioranza assoluta di seggi al *Sejm*, la camera bassa del Parlamento, anche se la perdono al Senato. Per una singolare volontà del destino, viene confermato al PiS l'identico numero di [235 seggi su 460](#) anche se questo risultato si deve a una percentuale di voti (43,59%) di ben sei punti superiore a quella ottenuta nell'ottobre di quattro anni addietro, con una corrispondente riduzione del premio implicito. Ciò si spiega con il fatto che non si è prodotta questa volta quella straordinaria dispersione di voti che ebbe luogo nel 2015, e che aveva in particolare azzerato la rappresentanza parlamentare delle formazioni di sinistra nonostante una cospicua percentuale di voti. Questa

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

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

volta, al contrario, quasi il 99% dei voti viene trasformato in seggi superando le diverse soglie di sbarramento per partiti e coalizioni, anche se l'uso del divisore d'Hondt fornisce un cospicuo premio implicito alla formazione vincitrice. Inoltre le elezioni legislative di ottobre – se non si considerano quelle presidenziali, rette da un'altra logica – conoscono la più alta partecipazione dal 1989, con [un'affluenza al voto del 61,7%](#), di oltre dieci punti superiore a quelle del 2015, favorita probabilmente anche dall'exasperazione dei toni nella controversia sullo stato di diritto, oltre che dall'abbondanza di misure sociali introdotte negli ultimi anni e che hanno fatto sentire valorizzata una parte della popolazione che in passato era sempre stata politicamente alienata (l'insistenza di Kaczyński sulla “versione polacca dello stato del benessere”). Si tratta ad ogni modo di un dato saliente in un paese che ormai era divenuto caso esemplare, nella scienza politica, per la carente partecipazione elettorale, fin qui considerata cronica, anche se questa tendenza all'aumento della partecipazione è iniziata dalle elezioni amministrative del 2018 e da quelle europee dello scorso giugno, ciascuna delle quali ha segnato un record storico nel rispettivo campo.

Si è detto sopra che la vittoria del PiS, benché nettissima, non è stata completa. Non lo è stata prima di tutto per due ragioni. La prima è che il partito ha [perso di stretta misura la maggioranza al Senato](#) (per il quale si vota, dal 2011, in cento collegi uninominali con il maggioritario a turno unico), conquistando appena 48 seggi (più una senatrice indipendente ma ritenuta vicina) e perdendone dodici. Le opposizioni liberaldemocratiche e di sinistra sono riuscite per questo ramo parlamentare a concordare una strategia basata su candidature comuni che, con l'ausilio di quattro indipendenti considerati comunque vicini all'area, hanno fruttato una minima e insperata maggioranza, che peraltro è stata combattuta dal PiS in

varie forme che ancora oggi non hanno desistito del tutto. A questo riguardo, si osserva che dal punto di vista giuridico la vittoria dell'opposizione al Senato ha effetti pratici limitati, dal momento che secondo la Costituzione il Senato non ha rapporto fiduciario col Governo, mentre può soltanto rallentare l'iter legislativo, avendo a disposizione trenta giorni per pronunciarsi su un progetto di legge approvato dal *Sejm*, con una delibera che quest'ultimo può a sua volta respingere a maggioranza dei voti. Ma in una prospettiva politica l'evento di ottobre è una novità assoluta rispetto al precedente trentennio, dal momento che le maggioranze nelle due camere hanno sempre finito per coincidere in maniera più o meno immediata.

La seconda ragione per cui il risultato del PiS rappresenta una vittoria non piena è di carattere strettamente interno. Solo con queste elezioni è diventato evidente, infatti, che la formazione vincitrice non è monolitica come era sempre apparsa a tutti gli osservatori. Nelle liste unitarie di "Diritto e giustizia", infatti, questa volta come del resto la precedente, si sono presentati candidati di due forze minori, "Polonia solidale" e "Intesa", che però a questo turno sono riusciti a eleggere ben diciotto deputati ciascuna. Anche se il gruppo parlamentare resta comune, quello dominato dal PiS, il numero di seggi conseguiti da queste formazioni – anche con il meccanismo della preferenza unica e obbligatoria in ciascuna delle 49 circoscrizioni plurinominali – è cresciuto a tal punto da non poter più essere trascurato. Tanto più che la prima delle due forze sopra citate è guidata da Zbigniew Ziobro, il potente ministro della giustizia che ha svolto un ruolo determinante nella precedente legislatura, e che rappresenta l'anima più radicale della compagine uscente (e poi confermata dalla fiducia parlamentare).

Su queste premesse prende avvio il 12 novembre la IX legislatura del Parlamento della Polonia ancora formalmente democratica. È già sintomatico che la data per la convocazione delle due Camere sia la più tardiva possibile, dal momento che le elezioni si sono svolte il 13 ottobre. Uno degli aspetti più trascurati della trasformazione in senso autoritario subita dal paese, anche se tra i meno vistosi, è l'impressionante diminuzione del numero di sedute e dei giorni effettivi di lavoro del Parlamento, i cui due rami non si riuniscono ormai più di tre o quattro giornate al mese (il che non ha tuttavia ostacolato, nella passata legislatura, un profluvio legislativo soprattutto sul piano qualitativo).

D'altra parte, la conseguenza della mancata dispersione dei voti è che, al netto del numero immutato di deputati spettanti al raggruppamento principale, la composizione del Parlamento si presenta per il resto come molto più pluralista di quello precedente. Il dato più notevole è il rientro in forze della sinistra, sotto la tradizionale dizione di "Alleanza della sinistra democratica" (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*, SLD), alla quale però non corrisponde più il partito che governò a lungo negli anni novanta e poi nei primi anni del nuovo secolo, ma una effettiva alleanza composta dal partito che porta quella denominazione, e di due formazioni minori, "Primavera" (*Wiosna*) di Robert Biedroń, un militante dei diritti civili già sindaco di Słupsk e primo politico di spicco in Polonia ad appartenere alla comunità LGBT, e "Insieme" (*Razem*), un partito dal profilo più decisamente gauchista in senso tradizionale, e guidato da un altro giovane leader particolarmente efficace a livello mediatico, Adrian Zandberg. A fronte di questo, un altro risultato di spicco è l'ingresso in Parlamento di un conglomerato, multicolore ma per ora anche molto coeso, di gruppi di estrema destra, la *Konfederacja*, che va dai libertari anarcocapitalisti di Janusz Korwin-Mikke a

elementi dal deciso profilo nazionalista, antieuropeo, xenofobo (ma russofilo), ultraconservatore e a tratti antisemita. Il PiS subisce così lo scotto, in gran parte impreveduto, di trovarsi un concorrente politico alla sua destra. In ogni caso, la posizione dominante nell'opposizione viene mantenuta dalla Coalizione civica (KO), a sua volta dominata dalla Piattaforma civica (*Platforma Obywatelska*), che mantiene il suo profilo centrista, liberale, aperto come sempre sia a un'ala più progressista sia a una più moderata ma costituzionale.

Da ultimo, per quanto riguarda le elezioni del 13 ottobre, il risultato del Senato. Si deve probabilmente al sistema uninominale maggioritario quella unione di tutte le opposizioni – tranne la sola estrema destra – che qui, non essendo stata possibile nel voto per la Dieta, le ha rese competitive con “Diritto e giustizia”. Ma l'esito incerto in molti collegi, con scarti anche di poche centinaia di voti, ha dato pretesto al PiS per ricorsi e contestazioni che si sono concluse senza nessun successo presso la Corte suprema, precisamente nella sezione “di controllo straordinario e degli affari pubblici” che è tra quelle problematiche per essere stata formata nell'ambito della controversa riforma della giustizia degli ultimi anni. In seguito al rigetto dei ricorsi, alcuni senatori dell'opposizione hanno denunciato tentativi di corruzione da parte di emissari del partito di governo. Tra questi il cardiocirurgo Tomasz Grodzki, della Coalizione civica, che avrebbe rifiutato l'incarico di ministro della sanità e che poi è stato eletto presidente del Senato dalla maggioranza regolarmente costituitasi, prima che la televisione di Stato avviasse contro di lui una campagna fondata su testimonianze di dubbia attendibilità in merito a episodi di corruzione mentre esercitava la sua professione, molti anni addietro (consentendo anche

all'Ufficio centrale anticorruzione" di rivolgere pubblici appelli alla delazione).

A seguito del risultato elettorale, [Mateusz Morawiecki viene confermato a novembre alla guida del Governo](#), dopo che qualche voce di minoranza nel PiS era stata spesa a favore di una candidatura del leader Jarosław Kaczyński, che invece seguirà a dirigere il partito – ma di fatto, come ognuno sa, informalmente anche lo Stato – dalla consueta posizione di semplice deputato.

Il Governo di Morawiecki vuole presentarsi come un esecutivo di sostanziale continuazione dell'indirizzo perseguito negli ultimi anni, con un'accentuazione tuttavia a favore di un ammorbidimento e 'disgelo' nei rapporti con l'Unione europea, dopo un quadriennio di conflitti ininterrotti su vari temi relativi alla divisione dei poteri, all'indipendenza degli organi di garanzia, alle politiche dell'immigrazione, alle questioni ambientali. Ma questa sorta di *appeasement* dura in sostanza lo spazio di un mattino, mostrando un'inconsistenza che non può essere coperta dall'appoggio determinante che pure il PiS ha dato in Parlamento europeo alla candidatura della tedesca Ursula von der Leyen alla carica di Presidente della Commissione, e dalla quale si sperava forse in qualcosa che non avrebbe potuto essere concesso in cambio.

Il fatto è che, anche a voler concedere buona volontà, la deformazione del giudiziario, con le riforme adottate a far data dal 2017, è di tale entità che le sue manifestazioni provocano controreazioni incontrollabili anche a distanza di tempo. Come da tempo si è cercato di mettere in rilievo, l'estromissione dalla magistratura di giudici sgraditi al potere politico, per mezzo dell'anticipazione dell'età del pensionamento, è solo la punta di un iceberg, punta alla quale si è per ora ovviato in maniera pressoché definitiva

con la [sentenza della Corte di giustizia europea \(C-192/18\)](#), del 5 novembre, su procedura per infrazione avviata dalla Commissione), che ha sancito l'incompatibilità delle misure nazionali con l'art. 157 TFUE, per quanto attiene alla non discriminazione tra uomo e donna in materia di retribuzione e con l'art. 19.1 TUE, in merito all'obbligo per gli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, per quanto attiene al potere eccessivamente discrezionale accordato al ministro della giustizia nello stabilire deroghe alla disciplina del collocamento anticipato a riposo dei giudici. Questo caso, da un lato – nella sua versione più morbida –, si può ritenere ormai chiuso e consegnato al passato, con la vittoria dell'Unione europea (e per inciso della Costituzione polacca), ma dall'altro rischia di essere superato in senso negativo, di riaprirsi con un salto di qualità infinitamente più grave e sconvolgente, privo di precedenti nell'intera Europa almeno del secondo dopoguerra, che non sarebbe spiegabile, per via di un salto logico incomprensibile, se non si tenesse conto di un passaggio intermedio che ora viene preso in considerazione.

Ci si riferisce al fatto che resta apertissimo, e anzi tende ad aggravarsi più che mai, il problema del reclutamento e dell'immissione delle giovani leve di magistrati nell'ambito del giudiziario polacco, secondo procedure e modalità oltremodo politicizzate, da tempo descritte in queste *cronache* e su cui numerosi rinvii pregiudiziali *ex art. 267 TFUE* sono stati operati presso la CGUE ad opera di giudici nazionali (proprio tali rinvii hanno formato causa di misure disciplinari ai sensi della nuova normativa repressiva). La maggiore, e però sottovalutata, importanza di questo secondo aspetto della controriforma della giustizia in Polonia si può comprendere se si considera trattarsi di misure alquanto più incisive, sistematiche e durature di quelle

concernenti il collocamento anticipato a riposo di giudici il cui mandato si sarebbe in ogni caso concluso nel giro di pochissimi anni. Ebbene, sotto questo profilo, molto più dirompente della citata sentenza del 5 novembre 2019, anche se stranamente assai meno nota, è la pronuncia del successivo [19 novembre, con cui la Corte di giustizia – cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18](#) – ha risposto alle più rilevanti questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte suprema polacca (precisamente la Sezione del lavoro), concernenti in particolare i requisiti di indipendenza, ai sensi del diritto primario europeo, della (potentissima) Sezione disciplinare istituita presso quest'ultima Corte nonché del Consiglio nazionale della magistratura (KRS) che in quella, come in altre selezioni, svolge un ruolo decisivo. La Corte di Lussemburgo ha risposto alle questioni che le sono state presentate [in maniera stavolta piuttosto ambigua](#), che ciascuna delle due parti in causa – il Governo, il Presidente della Repubblica e il partito dominante da un lato, quasi tutta la magistratura e quasi tutta l'opposizione dall'altro – ha interpretato secondo i propri desideri. Forse per il timore di (dare l'impressione di) ingerirsi eccessivamente nell'ordinamento giudiziario nazionale, la Corte ha colto l'occasione per fornire una ricognizione ragionata e accurata dei criteri di indipendenza cui ogni giudice nazionale, e quindi (sempre potenzialmente) europeo si deve ispirare, lasciando solo trasparire dubbi in merito alla conformità della normativa nazionale considerata nel caso specifico; ma non ha pronunciato esplicitamente l'incompatibilità di quella normativa soprattutto se raffrontata con l'interpretazione da essa data dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Per conseguenza la Corte ha, per così dire, 'rinvio' alla stessa giurisdizione del rinvio la decisione in merito al fatto se l'applicazione del diritto europeo primario in materia giudiziaria comporti la necessità di

disapplicare quello interno in ipotesi contrastante con i criteri che la stessa Corte di Lussemburgo ha solo ‘suggerito’, ma non imposto, di considerare idonei a prendere determinate, drastiche decisioni.

Ed è ciò che la magistratura polacca ha cominciato a fare, [con alcune pronunce](#) considerate per ora comunque prive di efficacia universale e circoscritte ai casi specifici in cui sono state adottate. La più rilevante di queste è quella emessa il 5 dicembre, con cui la stessa Sezione del lavoro ha dichiarato non sufficientemente indipendenti, sempre ai sensi del diritto europeo, sia la Sezione disciplinare presso la stessa Corte suprema sia il KRS che ha poteri fondamentali nell’assunzione dei nuovi giudici.

È a questo punto che la seconda questione, quella dei criteri di selezione dei nuovi giudici, viene a intrecciarsi con la prima, sulla cessazione anticipata dei giudici già in carica, dando luogo in realtà ad una terza *querelle*, quella che riguarda le sorti dei magistrati che osassero mettere in causa la valida presa di servizio dei propri nuovi colleghi. Forse gli sviluppi che hanno cominciato a prendere forma alla fine del 2019, e che fanno presagire un 2020 alquanto cupo, non erano stati anticipati dal potere politico costituito fin dall’inizio, in un disegno mosso da una lucida mala fede. Ma d’altra parte sarebbe difficile attendersi, da chi ha messo in atto una modifica di sistema così profonda dell’ordinamento giudiziario fin dal 2017, una facile rinuncia ai propri propositi. Peccato che voler tener fede alla propria linea, di fronte a fatti compiuti di così grave entità, significa a questo punto mettere in conto di dover compiere dei passi che non hanno precedenti nella storia di uno Stato che sia anche membro dell’Unione europea e non solo di questo.

Significa per esempio cercare di impedire ai giudici di negare legittimità a dei propri colleghi. E per quanto sembri difficile che si possa tentare qualcosa del genere, è proprio quello che si è cominciato a fare il 12 dicembre, quando

è stata resa nota una proposta di legge di iniziativa formalmente parlamentare – del PiS –, ma in realtà sponsorizzata dal Governo, che impedirebbe a un giudice polacco di mettere in dubbio i titoli di ogni proprio collega e così di fatto dare applicazione al diritto europeo, ponendo la Polonia in una contrapposizione frontale con l'UE. Secondo il testo, incardinato nelle procedure parlamentari con la rapidità fulminea che caratterizza la Polonia degli ultimi anni – sospesa solo dalle festività natalizie –, le sanzioni per i giudici che mettano in discussione la presa di servizio dei propri colleghi secondo le ultime leggi – e che in ultima analisi applichino il diritto europeo – sono draconiane, fino alla rimozione degli stessi magistrati che insistano in tal senso, ad opera di quei giudici disciplinari che sono stati immessi nei ranghi della magistratura negli ultimissimi anni, e che quasi tutti erano collaboratori stretti del ministro della giustizia Zbigniew Ziobro. Il rischio che si prospetta è quello di un mezzogiorno di fuoco tra due giudiziari l'un contro l'altro armato.

## ELEZIONI

### LE ELEZIONI LEGISLATIVE E LA VITTORIA DI “DIRITTO E GIUSTIZIA”

Il 13 ottobre, verso la scadenza costituzionale dell'ottava legislatura, si svolgono le elezioni della Dieta e del Senato. Per quanto riguarda la prevalente Camera 'bassa', le liste di “Diritto e giustizia” (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS) si confermano nettamente al primo posto, con un totale di [8.051.000 voti, pari al 43,59%](#), che sono tradotti in 235 seggi su 460 (rispettivamente +6,01% e nessuna variazione di seggi); segue la “Coalizione civica” ([Koalicja Obywatelska](#), formata dalla Piattaforma civica che ha presentato candidature con il partito liberale *Nowoczesna*, dei verdi e di altre

formazioni minori), con il 27,4% di voti e 134 seggi (in questo caso non è corretto un raffronto con le precedenti consultazioni, anche se la somma dei due partiti centristi fa pensare a un certo arretramento). Al terzo posto le liste dell'[Alleanza della sinistra democratica \(SLD\)](#), che rientra in Parlamento con il 12,56% di consensi e 49 deputati (per i motivi detti in premessa non è corretto anche qui un paragone: in ogni caso le liste della sola SLD ottennero il 7,55% nel 2015 e nessun seggio per essersi sottoposte alla soglia di esclusione aggravata dell'8%, richiesta per le coalizioni). Segue il Partito popolare polacco, agrario (PSL, *Polskie Stronnictwo Ludowe*) che a sua volta si è alleato con la formazione Kukiz 15 ottenendo l'8,55% di voti e 30 deputati (di nuovo, ogni paragone sarebbe arbitrario ma il dato segnerebbe una tenuta del PSL, dominante in questa coalizione, mentre indicherebbe un notevole calo sommando i risultati delle due liste nel 2015). Chiude il gruppo delle liste che hanno ottenuto seggi una formazione esordiente, la [Konfederacja Wolność i Niepodległość](#) (Confederazione Libertà e indipendenza), di estrema destra, con il 6,81% e 11 seggi. Infine, esentata dalle soglie di esclusione, un seggio va, come d'abitudine, alla minoranza tedesca nella provincia di Opole.

Al Senato "Diritto e giustizia" consegue [48 dei cento collegi uninominali](#) perdendone tredici rispetto al 2015; grazie a una strategia di desistenze, la Coalizione civica ne ottiene 43 che, sommandosi ai tre del PSL, ai due della Sinistra democratica e a tre indipendenti di area, consegna alle opposizioni democratiche una lievissima maggioranza (un collegio è conquistato da una indipendente di destra vicina al PiS).

L'affluenza alle urne è del 61,74%, in aumento del 10,8% sul 2015. Nel voto per il Parlamento risulta la più alta dalle elezioni 'semilibere' del 1989.

## PARTITI

### ABBONDANTI SOVVENZIONI PER I PARTITI POLITICI

La Commissione elettorale nazionale, che per legge presiede anche al finanziamento dei partiti, rende noto il **16 ottobre** che, in conseguenza delle elezioni parlamentari dello scorso 13, i partiti che vi hanno partecipato

percepiranno per un quadriennio una sovvenzione complessiva di circa [70 milioni e 400.000 PLN](#) (złoty) all'anno (pari a quasi 17 milioni di euro). In particolare saranno erogati annualmente 23 milioni e mezzo di złoty per "Diritto e giustizia", 19 milioni e 800mila per la Piattaforma civica, quasi 11 milioni e mezzo per la Sinistra. Il meccanismo legislativo prevede l'erogazione di un contributo ponderato tra la percentuale di voti e il numero assoluto di voti ottenuto da ogni partito. Secondo il criterio dell'utilità marginale, 5,77 PLN per ogni voto saranno erogati a ogni partito che abbia ottenuto tra il 3 e il 5% di voti, 4,6 aggiuntivi per ogni voto al di sopra della soglia del 5% a favore di quelli che abbiano preso tra il 5 e il 10%, 4,04 per quelli che abbiano preso tra il 10% e il 20%, 2,31 per ogni voto ulteriore a favore di quelli che abbiano ottenuto tra il 20% e il 30%, 0,87 per le liste che hanno superato il 30% di voti. L'entità complessiva del finanziamento, assai cospicua per un paese con un Pil come quello della Polonia, è stata quest'anno dilatata dall'accresciuta affluenza alle urne.

#### “DIRITTO E GIUSTIZIA” CHIEDE IL RICONTEGGIO DEI VOTI IN ALCUNI COLLEGI SENATORIALI

A oltre una settimana dalle elezioni politiche, il **21 ottobre**, Diritto e giustizia chiede il [riconteggio dei voti in sei collegi del Senato](#) in cui il partito ha perso ma la differenza con il candidato vincitore è risultata, secondo il PiS, anomala e comunque inferiore al numero delle schede non valide. I motivi dei ricorsi sembrano soprattutto legati al fatto che il PiS ha perso, contro ogni aspettativa, la maggioranza in Senato; in ogni caso l'iniziativa viene vista con diffidenza perché i ricorsi devono essere presentati presso la Sezione di controllo supremo e degli affari pubblici della Corte suprema, una delle due istanze costituite in seguito alle riforme della giustizia approvate dal PiS negli ultimi anni, e composte da giudici nominati secondo criteri così politicizzati da lasciarli considerare vicini al partito. Il successivo 28 ottobre, in attesa delle decisioni della Corte suprema, la Commissione elettorale nazionale, come consentito dalla legge, ritiene infondati i ricorsi.

## PARLAMENTO

### L'INAUGURAZIONE DELLA NONA LEGISLATURA

Il **12 novembre** ha luogo presso la Dieta e il Senato la seduta di [inaugurazione della nona legislatura](#). Come da tradizione, il Presidente della Repubblica partecipa alla seduta che si svolge alla Camera bassa, svolgendo un'allocuzione. Andrzej Duda si sforza di apparire nell'occasione come un capo di Stato conciliatore e al di sopra delle parti, compiacendosi per l'alta partecipazione alle ultime elezioni e invitando tutti i neoeletti parlamentari a usare un linguaggio di rispetto reciproco, privo di aggressività e ad una condotta parlamentare costruttiva. Segue il giuramento di fedeltà alla Costituzione prestato da tutti i parlamentari.

Elżbieta Witek, del PiS, viene eletta presidente della Dieta con 314 voti a favore, 11 contrari e 134 astensioni. Era l'unica candidata. Al Senato Tomasz Grodzki, candidato comune delle opposizioni liberal-centriste e di sinistra, viene eletto con 51 voti contro i 48 del presidente uscente, Stanisław Karczewski, del PiS.

### IL VOTO DI FIDUCIA AL CONFERMATO GOVERNO DI MORAWIECKI

Il **19 novembre** la Dieta accorda il voto di fiducia all'esecutivo di Mateusz Morawiecki (per le cui dichiarazioni v. "Governo") con 237 voti a favore, 214 contrari e tre astenuti.

### TRE NUOVI GIUDICI DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE

Con i soli voti del gruppo di maggioranza, il **22 novembre** la Dieta elegge alla carica di giudice costituzionale due parlamentari del PiS della precedente legislatura, Stanisław Piotrowicz e Krystyna Pawłowicz e un professore universitario. Il primo, già procuratore della Polonia comunista, candidato ma sconfitto nella corsa alle preferenze alle elezioni politiche di ottobre, è stato estensore e spesso relatore in aula di numerose tra le leggi che hanno mutato lo status della giustizia costituzionale e ristrutturato quasi l'intero ordinamento giudiziario nella scorsa legislatura. La seconda, docente di diritto pubblico dell'economia nell'Università di Varsavia, pur non

essendosi distinta per una particolare attività legislativa, si è resa tra i parlamentari più noti per gli atteggiamenti aggressivi e provocatori nei confronti delle opposizioni, con numerose offese soprattutto sui social media. Solo l'elezione del terzo candidato, Jakub Stelina, giuslavorista e già preside della Facoltà di Diritto dell'Università di Danzica, non suscita contestazioni. Rimane incertezza solo sul comportamento del Presidente della Repubblica (v. "Capo dello Stato"), che per legge deve far prestare giuramento ai giudici così eletti, ma che fin dal 2015 è riuscito a imporre – contro la Costituzione – un'interpretazione estensiva di un potere formale relativo a un atto sostanzialmente dovuto. Le opposizioni, infatti, sollecitano ora il Presidente Duda a non accettare il giuramento di Piotrowicz e della Pawłowicz. I tre eletti prendono il posto di Marek Zubik, Piotr Tuleja e Stanisław Rymar, il cui mandato scade ai primi di dicembre, e che erano stati eletti dalla Dieta nel novembre del 2010, senza che sia stata chiarita la loro posizione a seguito di un ricorso. Infatti solo a gennaio 2017, dopo oltre sei anni di mandato dei giudici, il ministro della giustizia e procuratore generale, Zbigniew Ziobro, ha presentato un ricorso presso il Tribunale costituzionale per verificare la legittimità della loro elezione, dovuto al fatto che essa avvenne nel 2010 con una delibera parlamentare formalmente in blocco, sebbene la Costituzione – art. 194 – preveda che l'elezione di ogni giudice debba essere individuale. In realtà sul sito web del *Sejm*, così come sui suoi resoconti stenografici, è sempre comparsa la tabella con i risultati della votazione del 26 novembre 2010, nella settantottesima seduta della VII legislatura, da cui risulta chiaramente come, benché si trattasse formalmente di una votazione unica, ciascuno dei tre candidati fu votato ed eletto con un risultato individuale separato (mentre risultarono sconfitti altri due candidati *pro tempore*, Krystyna Pawłowicz e Andrzej Wróbel). Il caso è apparso da subito piuttosto pretestuoso e facilmente risolvibile sul piano della decisione, oltreché urgente e prioritario per il fatto che riguardava aspetti della legittimazione dello stesso organo, con tre suoi componenti che per tre anni sono rimasti di fatto esclusi da ogni funzione operativa. Tuttavia la presidente del Tribunale, Julia Przyłębska, eletta alla fine del 2016, non è sembrata dello stesso avviso e non ha sollecitato una decisione a riguardo, che non arriva fino alla scadenza del mandato di nove anni di Zubik, Tuleja e Rymar, il quale si conclude così senza che ne sia

chiarito il relativo status, sia per le numerosissime pronunce che li hanno visti anche come relatori sia per le conseguenze successive allo stesso mandato.

## VERSO LA SOPPRESSIONE DELL'INAMOVIBILITÀ DEI GIUDICI

Il 13 dicembre il gruppo parlamentare del PiS deposita presso la Dieta una proposta di [legge che definisce illecito disciplinare la contestazione da parte di un giudice della legittimazione di un altro giudice](#) (ciò che invece pareva pacifico nell'orientamento giurisprudenziale di gran parte della Corte suprema e della Corte di giustizia dell'Unione europea), stabilendo sanzioni di gravità crescente fino alla destituzione dello stesso giudice che avvii una tale procedura; che definisce giudice ogni persona elevata a tale carica dal Presidente della Repubblica e che abbia prestato giuramento nelle sue mani (con ciò vanificando principi e criteri stabiliti dalla CGUE anche a seguito di rinvii pregiudiziali da parte di giudici polacchi); che attribuisce numerose competenze in materia di status dei giudici alla Sezione di controllo straordinario della Corte suprema, composta esclusivamente di 'neo-giudici' promossi dalla 'neo-KRS', invalidando ogni altra eventuale decisione al riguardo presa da altre Sezioni o anche dalle Sezioni unite o dall'intera Corte suprema. La proposta di legge punta anche a far decadere tutti i procedimenti in cui si contestavano selezioni concorsuali operate dall'attuale 'neo-KRS', rendendo così impossibile revocare i giudici che compongono le nuove due Sezioni disciplinare e di controllo straordinario. Inoltre semplifica le procedure per l'elezione del primo presidente della stessa Corte suprema, consentendo anche a un minimo di un quarto dei suoi componenti – tanti quanti sono attualmente i giudici di nuova nomina – di presentare un candidato quando, ad aprile 2020, decadrà l'attuale prima presidente M. Gersdorf (che si era già in precedenza cercato di rimuovere, prima che contro tale misura si pronunciasse la CGUE), e al Presidente della Repubblica di nominare un facente funzioni per periodi prolungati. La legge sottrae inoltre alla magistratura amministrativa, finora beneficiaria di uno status di larga autonomia sotto questo profilo, i procedimenti disciplinari nei confronti di quel tipo di giudici, affidandoli alla stessa Corte suprema, e fa carico a tutti i giudici e magistrati di ogni grado di rendere pubbliche le

proprie appartenenze ad associazioni, organizzazioni non governative o le attività sui social media. Infine si aumentano ulteriormente i poteri del ministro della giustizia nell'avvio di tutti i procedimenti disciplinari. Il 20 dicembre un comunicato della Corte suprema esprime il timore che la proposta di legge in discussione aumenti a tal punto le tensioni con l'Unione europea da imporre il recesso dall'organizzazione da parte della Polonia.

La proposta di legge viene poi adottata dalla Dieta il 20 dicembre in seconda lettura, e trasmessa al Senato, che dovrà pronunciarsi nel termine di trenta giorni.

## GOVERNO

### IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA 'SOPRAVVIVE' A UN VOTO DI SFIDUCIA

Sul finire dell'ottava legislatura, il ministro della giustizia Zbigniew Ziobro viene confortato l'11 settembre dalla [reiezione di una mozione di sfiducia individuale](#) presentata nei suoi confronti dal partito di opposizione Piattaforma civica. La mozione viene infatti largamente respinta, con soli 174 voti a favore e 240 contrari. Era stata presentata a fine agosto in reazione alle notizie di stampa relative alla costituzione, presso il ministero della giustizia, di una squadra informale composta anche di magistrati distaccati, che si è occupata in realtà di diffamare altri magistrati. L'unica conseguenza del fatto furono le dimissioni del viceministro della giustizia Piebiak, non ritenute sufficienti dalle opposizioni.

### IL GOVERNO REAGISCE CONTRO LA PROCEDURA DI INFRAZIONE SULLO STATO DI DIRITTO

Il 17 settembre vengono rese note le controdeduzioni del Governo a un nuovo ricorso per infrazione presentato di recente dalla Commissione europea in merito al nuovo regime dei procedimenti disciplinari nei confronti della magistratura giudicante. L'argomento usato dalla difesa polacca, in genere, è quello comparativo, volto a dimostrare che soluzioni

simili sono adottate in altri ordinamenti, in genere di democrazia ‘consolidata’, senza tenere conto però di alcune circostanze atte a differenziare la valutazione del singolo caso.

---

## LE DICHIARAZIONI PROGRAMMATICHE DEL GOVERNO MORAWIECKI PER LA NUOVA LEGISLATURA

Il 19 novembre Mateusz Morawiecki pronuncia dinanzi alla Dieta il [discorso programmatico \(o \*expose\*\)](#) del suo confermato Governo. La parola d’ordine, spesso ripetuta, sembra essere “normalità”, nel senso della continuazione di una politica economica volta all’equilibrio delle finanze pubbliche – con la reiterazione della promessa già fatta in precedenza di un bilancio in pareggio per il 2020 – e del recupero di un rapporto corretto con le istituzioni europee su tutti gli aspetti che formano attualmente oggetto di contrasto, a cominciare da riforma della giustizia e divisione dei poteri (in realtà gli sviluppi sia interni sia nell’ambito della UE portano a presagire un aumento della conflittualità). Sempre nell’ambito economico, Morawiecki intensifica però l’accentuazione già ‘sovranista’ del proprio esecutivo, annunciando che il Governo intende incrementare la quota di partecipazione ‘nazionale’ – in realtà statale – nelle aziende a capitale principalmente polacco. Per il resto, il discorso del Premier combina attenzione per il welfare, dove si promette l’ulteriore aumento e miglioramento di alcune prestazioni pubbliche, con una rinnovata critica alle politiche di quasi tutti gli esecutivi preesistenti al 2015, accusati di aver importato in Polonia un neoliberalismo che sarebbe stato causa di frustrazioni e disuguaglianza. Normalità, secondo Morawiecki, significa mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze sociali e quelle del mercato. Le dichiarazioni programmatiche sono invece piuttosto reticenti sul tema della giustizia e dei rapporti con la magistratura.

---

## I GIUDICI NON DEVONO METTERE IN DISCUSSIONE LO STATUS DEI PROPRI COLLEGHI

Il 3 dicembre il Governo pubblica una dichiarazione sul proprio sito web, con cui mette in guardia i giudici polacchi dal porre dubbi, in qualunque forma, sullo status dei propri colleghi, e in particolare di quelli che hanno

avuto accesso alla carica in seguito alle riforme dell'ordinamento giudiziario introdotte dal 2017 in poi. La dichiarazione, che fa seguito alla pronuncia della Corte di giustizia europea dello scorso 19 novembre nelle cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, invita tutti i giudici a non interpretare in modo arbitrario e manipolativo la stessa pronuncia, che, pur esprimendo gravi dubbi sulle condizioni legislative attuali della magistratura giudicante in Polonia, non ha obbligato questo Stato membro a disapplicarle in ottemperanza al diritto europeo. Lo scorso 1 dicembre in diverse città polacche si erano svolte manifestazioni a sostegno dell'indipendenza della magistratura. Diventerà prestissimo chiaro che la dichiarazione online del Governo è di fatto il preannuncio di misure disciplinari severe nei confronti dei giudici che si pronuncino negativamente, con atti o con dichiarazioni, sulla legittimazione dei colleghi che hanno assunto le funzioni con i nuovi criteri concorsuali.

---

#### UN BILANCIO IN PAREGGIO PER IL 2020

Il Consiglio dei ministri approva definitivamente il disegno di legge di bilancio per l'anno 2020, che prevede entrate come spese per 435,3 miliardi di PLN (poco più di 100 miliardi di euro). Se l'obiettivo dell'esecutivo sarà effettivamente conseguito, il 2020 sarebbe il primo anno dal 1989 a concludersi senza un disavanzo di cassa. Lo stato delle finanze pubbliche, comunque piuttosto soddisfacente, viene mantenuto grazie alla crescita economica degli ultimi anni che ha consentito di incrementare la spesa sociale.

#### CAPO DELLO STATO

---

#### COMMEMORAZIONE DELL'INIZIO DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

Il **1 settembre**, nella cittadina di Wieluń, si tiene una [cerimonia di commemorazione](#) dell'ottantesimo anniversario dello scoppio della seconda guerra mondiale. La cerimonia, con la presenza del Presidente della Repubblica Andrzej Duda e del collega tedesco Frank-Walter Steinmeier (che

pronuncia un discorso in cui chiede perdono per le atrocità commesse dalla Germania nazista), di numerosi Capi di Stato di paesi dell'area e del Vicepresidente americano Pence, è collegata al bombardamento della cittadina polacca da parte dell'aviazione tedesca, con cui la guerra è convenzionalmente cominciata.

## LA NOMINA DEL NUOVO (E VECCHIO) GOVERNO

Il **15 novembre** Andrzej Duda [conferma Mateusz Morawiecki \(PiS\) alla guida del Governo polacco](#), effettuando quello che, rispetto alla precedente legislatura, è di fatto solo un parziale rimpasto che tiene conto del maggiore peso conseguito dalle componenti minoritarie entro il gruppo parlamentare di "Diritto e giustizia". I ministri del nuovo gabinetto sono venti, di cui appena tre donne.

## I NUOVI GIUDICI COSTITUZIONALI PRESTANO GIURAMENTO

Nella tarda serata del **5 dicembre**, non nel Palazzo presidenziale ma in quello secondario del Belvedere, dopo aver escluso la presenza di ogni mezzo di stampa, Andrzej Duda riceve Stanisław Piotrowicz, Krystyna Pawłowicz e Jakub Stelina, eletti dalla Dieta a giudici costituzionali, per il [giuramento di fedeltà alla Costituzione](#).

## CORTI

### INAMMISSIBILI TUTTI I RICORSI ELETTORALI DI "DIRITTO E GIUSTIZIA"

Dal **26 al 29 ottobre** la Sezione di controllo supremo e degli affari pubblici della Corte suprema dichiara inammissibili, uno dopo l'altro, tutti i ricorsi presentati dal PiS contro la proclamazione di alcuni candidati nelle recenti elezioni senatoriali (v. "Partiti"). Secondo l'alta Corte, la giustificazione legislativa di questo tipo di ricorsi, al fine di esaminarli nel merito, consiste nella capacità di mettere in evidenza la possibilità di specifiche violazioni di legge in particolare nella fase dello scrutinio delle

schede, e non nella mera circostanza che si possano nutrire dubbi a causa di uno scarto molto ridotto nel numero di suffragi per ciascun candidato.

## SI POSSONO MOSTRARE IMMAGINI DI EUROPARLAMENTARI DELL'OPPOSIZIONE 'IMPICCATI'

La Procura del capoluogo slesiano di Katowice ha [archiviato il 26 novembre l'inchiesta, durata due anni, a carico di alcuni militanti di gruppi di estrema destra](#) che, a novembre del 2017, avevano pubblicamente esposto fotografie di parlamentari europei della Piattaforma civica (gruppo PPE) appese a delle forche come gesto di protesta per il voto di quei deputati a favore di una mozione del Parlamento europeo di critica per l'involuzione dello stato di diritto in Polonia. Secondo la Procura (con un'interpretazione sicuramente condivisa dal ministro della giustizia Zbigniew Ziobro, che non si è dissociato e che per legge ha un ruolo assolutamente decisivo nell'esercizio dell'azione penale) il gesto di questo gruppo, benché criticabile sul piano morale, non costituisce reato perché, a suo avviso, nella manifestazione di venti minuti non vi erano state incitazioni esplicite alla violenza o minacce specifiche dirette contro quei parlamentari. Peraltro, sempre secondo la Procura, le immagini esposte si richiamano al dipinto di un pittore polacco della fine del XVIII secolo che così ritrasse alcuni esponenti della nobiltà polacco-lituana i quali si erano opposti alla Costituzione del 3 maggio 1791, dando luogo alle successive spartizioni della Polonia. Secondo i parlamentari interessati, che avevano denunciato il fatto e ora hanno informato il Parlamento europeo della decisione presa, l'archiviazione dimostra che in Polonia è possibile incitare al linciaggio pubblico.

## IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA MAGISTRATURA NON È IMPARZIALE E INDIPENDENTE

La sezione Lavoro della Corte suprema emette il **5 dicembre** un'ordinanza con cui dichiara [non imparziale né indipendente il Consiglio nazionale della magistratura](#) composto secondo i criteri legislativi introdotti nel 2017. Si tratta della prima tra diverse decisioni emesse da vari giudici che fa seguito alla pronuncia del 19 novembre scorso, della Corte di giustizia europea, a

seguito di alcuni rinvii pregiudiziali ad opera di giudici polacchi. Questa, come altre pronunce, non ha per il momento efficacia generale, ma viene interpretata dal Governo, dal Presidente della Repubblica e dal partito di maggioranza come una sorta di dichiarazione di guerra nei confronti dell'intera riforma dell'ordinamento giudiziario degli ultimi anni.