



Tenendo alto lo scontro con l'Unione europea, l'esecutivo cerca di far dimenticare il passo falso compiuto in autunno sull'aborto*

di Jan Sawicki**

Il potere politico in Polonia affronta il nuovo anno alzando in maniera sempre più temeraria il livello dello scontro con l'Unione europea sul tema della *rule of law*. Nonostante i sondaggi seguitino a segnalare un livello altissimo di favore dell'opinione pubblica per l'appartenenza del paese alla UE, e persino una lieve prevalenza di orientamenti favorevoli a quest'ultima nel conflitto sull'indipendenza del giudiziario, il Governo ritiene che uno stato di tensione permanente con l'Europa, basato sulla retorica sovranista, possa costituire il collante per conservare un consenso popolare in calo e persino tentare di recuperarne una parte dopo la drammatica sentenza del Tribunale costituzionale sull'aborto (K1/20 del 22 ottobre 2020) che ha determinato un calo stabilizzato tra il cinque e il dieci per cento nelle intenzioni di voto per il cartello della “Destra unita” guidato da “Diritto e giustizia” (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS)

In effetti i primi mesi del 2021, oltre a mettere in evidenza una cattiva gestione sanitaria della terza ondata della pandemia Covid-19 – a parte la campagna vaccinale la cui efficacia non si discosta finora dalla media europea – vedono il Governo coinvolto in un numero crescente di decisioni giurisprudenziali, a livello europeo ma anche nazionale, sulle questioni che riguardano lo stato di diritto. L'accumularsi di pronunce non è motivato da un improvviso e incrementato attivismo della Corte di giustizia dell'Unione europea, cui comincia ad affiancarsi anche un coinvolgimento della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma è semmai la risposta, che comincia a intensificarsi, a un esorbitante numero di controversie che si erano prodotte negli anni precedenti. Ciò che qui interessa rilevare, come considerazione di carattere generale, è che l'esecutivo polacco tende a irrigidire in modo crescente la propria risposta, moltiplicando le occasioni in cui, almeno in forma retorica e dichiarativa, rifiuta di dare esecuzione alle sentenze che si susseguono.

Poiché è tipico di un regime di ‘democrazia illiberale’ – espressione ossimorica quanto si vuole – non reagire con la forza bruta, o non limitare a questo aspetto la propria sfida alle contestazioni sul piano giuridico e giudiziario, diventa interessante comprendere quale sia

*Contributo sottoposto a *peerreview*.

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

invece il tipo di risposta approntato. Esso comincia allora a incentrarsi sulla contrapposizione di argomenti giuridici ad altri argomenti giuridici, in cui i primi, però, prestano il fianco a critiche per la loro capziosità, senza però voler rinunciare a un preteso tono giuridico ai limiti del cavilloso. Nel caso attuale della Polonia, prende forma una versione particolare di questo tipo di risposta. L'esecutivo e la maggioranza politica che nel corso di un quinquennio hanno potuto impadronirsi del sistema di giustizia costituzionale, e che con molta più fatica e difficoltà stanno condizionando l'ordine giudiziario in generale, derivano storicamente da soggetti che si opposero alla Costituzione del 1997 e non vi si sono mai riconosciuti. Tuttavia, in una situazione che si pone in bilico tra un potere politico quasi incontrastato e la persistente mancanza di una maggioranza qualificata per alterare l'ordinamento costituzionale formale, lo stesso esecutivo e la sua maggioranza hanno cominciato a prendere beneficio del controllo ormai totale sul Tribunale costituzionale, realizzando che questa circostanza consente di piegare la stessa Costituzione a nuove interpretazioni, alquanto dubbie sul piano della conciliabilità con il suo 'spirito' originario e comunque suscettibili di porsi in contrasto con la precedente giurisprudenza, se solo questo serve, per esempio, a porsi in rotta di collisione con l'Unione europea per affermare una sovranità irriducibile del paese (o delle autorità che parlano in suo nome). In ogni caso il controllo sull'organo di garanzia fornisce un ottimo surrogato dell'indisponibile potere di revisione costituzionale.

Un esempio della linea di tendenza di cui si è detto può essere il [ricorso in via d'azione](#) presentato dal Governo al Tribunale costituzionale per stabilire eventuali profili di incompatibilità con l'ordinamento interno di alcuni articoli del TUE, quando l'interpretazione insindacabile di questi ultimi imponga alle autorità nazionali di prendere provvedimenti che esse ritengono a loro volta incostituzionali, come avvenuto con la sentenza [C-824/18](#) della Corte di Lussemburgo, emessa peraltro il **2 marzo** su un rinvio pregiudiziale operato dalla magistratura amministrativa polacca. In primo luogo si riscontra dal tenore del ricorso governativo – cui il Tribunale costituzionale potrebbe confermarsi, come già avvenuto in passato – che vi sono margini non indifferenti per operare una ri-lettura della Costituzione che è radicalmente innovativa e si pone in contrasto con la precedente giurisprudenza, pur negli immutati presupposti normativi, in numerose materie, come quella del rapporto con l'ordinamento eurounitario che ora viene in evidenza. La singolare conseguenza è che, sulla base di tale reinterpretazione, divengono ora sostenitori della Costituzione quei politici o quegli esperti che finora ne erano stati i massimi denigratori. In secondo luogo, e come conseguenza della prima osservazione, si verifica che la Costituzione così riletta è buona ad essere brandita come un'arma contro l'integrazione europea, al punto che persino una disposizione-chiave dell'ordinamento, come l'art. 8 Cost., conosce una mutazione genetica delle proprie funzioni. Questo articolo, che definisce la Costituzione come "diritto supremo della Repubblica", era stato concepito in chiave polemica interna, con una clausola generalissima volta a stabilire la superiorità della Carta su ogni altro atto normativo con esso contrastante, e che questo fosse l'intento è confermato dalla previsione aggiuntiva (al secondo comma) della sua diretta applicabilità ove consentito dalla legge statale: la volontà

del costituente era quella di rompere con la precedente tradizione giuridica che strumentalizzava la Costituzione degradandola a mera declamazione retorica, superabile a piacimento da ogni altro atto di volontà politica. Ora, invece, l'art. 8 potrebbe diventare strumento per risolvere in via definitiva i contrasti con l'Unione europea, quando questi conoscevano altri canali di soluzione (in ogni caso favorevoli alla coesistenza armonica tra i due ordinamenti).

Ma proprio la sentenza sopra citata della Corte di giustizia, resa come si diceva su rinvio pregiudiziale interno, consente di dare dimostrazione di una vitalità ancora persistente di una buona parte del corpo dei magistrati. La pronuncia del 2 marzo consente infatti al Tribunale amministrativo supremo (NSA) di decidere in merito al ricorso di alcuni giudici che erano stati sconfitti nelle prove selettive indette dal politicizzato Consiglio nazionale della magistratura (KRS) per entrare nei ranghi delle sezioni civile e penale della Corte suprema, e che con successivi emendamenti legislativi, a carattere ostruzionistico, si erano visti negare ogni possibilità di ricorrere contro tali procedure selettive. Gli sviluppi cui si è accennato saranno conosciuti solo da maggio, ed esulano dunque da queste Cronache, ma sono comunque indicativi, insieme a numerosi altri indizi, di quanto la missione governativa di asservimento completo della magistratura alla volontà del potere sia ancora lontana dall'essere compiuta. Questo riguarda in particolare, forse sorprendentemente, la giustizia amministrativa, che già nel settembre scorso aveva [annullato un provvedimento governativo](#) adottato in carenza di potere – la legge che lo avrebbe consentito era ancora in discussione – che doveva aprire la strada alle elezioni presidenziali esclusivamente postali nella primavera del 2020, privando la Commissione elettorale nazionale dei suoi poteri per attribuirli tra l'altro all'azienda statale delle poste, e disponendo spese illegali a carico del Tesoro: un altro capitolo che potrebbe portare a sviluppi promettenti, anche se non immediati.

Va aggiunto che i segnali contrastanti che provengono dal mondo della magistratura non sono limitati a quella parte di giudici che si oppone alle 'riforme' degli ultimi anni. Anche organi come la sezione disciplinare presso la Corte suprema, interamente nuovi come nuovi suono i suoi componenti, quasi tutti provenienti da procuratori distaccati presso il ministero della giustizia diretto da Zbigniew Ziobro, mostrano qualche esitazione nell'attività di repressione che era stata loro affidata, forse dovuta all'imprevedibilità, emersa solo negli ultimi mesi, negli orientamenti politici più generali del paese, che potrebbero generare in questi soggetti timori rispetto al proprio futuro professionale, o forse perché non sono del tutto univoche le direttive che si può supporre provengano dai circoli politici che ne sono stati i promotori. Come che sia, con una decisione a sorpresa, il **22 aprile** la sezione disciplinare della Corte suprema – a sua volta al centro di alcune cause pendenti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea – ha [assolto in primo grado il giudice Igor Tuleya](#) di Varsavia, uno dei magistrati più noti per le critiche alle recenti riforme del giudiziario, accusato tra l'altro di aver divulgato segreti istruttori nel corso di un procedimento relativo alle modalità illegittime di approvazione parlamentare della legge di bilancio per il 2017,

avvenuta nel dicembre 2016, quando in alcuni frammenti fu reso impossibile ad alcuni deputati dell'opposizione di partecipare. La pubblica accusa, soggetta al ministro della giustizia, non rinuncerà certamente a un ricorso in appello contro il giudice Tuleya, ma l'inattesa assoluzione, da parte di un organo che peraltro lo stesso Tuleya si rifiuta di riconoscere in omaggio ormai a diverse pronunce della giustizia eurounitaria, lascia intendere che – quanto meno – non è ancora compiuto il 'rodaggio' della nuova macchina amministrativa della giustizia politicizzata o politicamente motivata, e che dunque le sue decisioni sono meno prevedibili di quanto si sarebbe dato immaginare.

Al tempo stesso, il Tribunale costituzionale nella sua nuova composizione non smentisce la fama di *government's enablers rubberstamp*, come altri ha detto, di decisioni prese altrove, e anzi porta questa fama al proprio massimo livello in occasione della causa K 20/20 concernente la cessazione dalla carica dell'Ombudsman Adam Bodnar. Si potrebbe parlare in questo caso di costituzionalismo creativo, dal momento che i giudici costituzionali che hanno deciso il caso – legittimi o illegittimi – sono stati capaci di accertare uno stato di fatto incostituzionale, con una *prorogatio* eccessiva di un'importante carica prevista dalla Costituzione, ma hanno individuato come rimedio una soluzione ancora più dubbia sotto questo profilo, come l'elezione di un facente funzione sulla base di una procedura arbitraria.

Di non minore momento è la vicenda del regolamento europeo che condiziona l'erogazione dei contributi UE al rispetto dello stato di diritto, della cui violazione sono sospettate soprattutto Polonia e Ungheria. Dopo l'accordo raggiunto al Consiglio europeo dello scorso dicembre, ora i Governi interessati puntano a consolidare un'interpretazione sempre più restrittiva del nuovo strumento, fino a farlo passare per un documento sostanzialmente vocato a garantire un buon uso dei fondi erogati, come se il controllo della corruzione nell'assorbimento dei fondi fosse garanzia sufficiente a concludere che i principi della *rule of law* sono rispettati in un dato ordinamento (e in effetti, se questa fosse l'interpretazione più consolidata, vi sarebbe una convenienza per la Polonia che finora, a differenza dell'Ungheria, non è mai stata criticata per gravi casi di malversazione nell'uso dei fondi europei). L'11 marzo la Polonia, seguita dall'Ungheria, ha sollevato un [ricorso presso la Corte di giustizia](#) europea contro il [regolamento 2020/2092](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo al regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. In effetti rientrava negli accordi raggiunti al Consiglio europeo dello scorso dicembre che la Commissione avrebbe predisposto delle linee guida per consentire ai paesi interessati di ricorrere contro il regolamento prima di dargli applicazione, anche se l'accordo non è stato in alcun modo integrato nel testo del regolamento, così da formare parte di una sorta di *soft law*.

Al di là delle vicende giudiziarie, o quasi a margine di queste, i mesi in esame seguitano ad essere contrassegnati dal seguito politico della sentenza costituzionale dello scorso ottobre sull'aborto. È dalle secche di questa non confortevole situazione che il Governo deve uscire per ritrovare una capacità di offensiva politica e risalire nei sondaggi. La più che tardiva pubblicazione delle motivazioni, avvenuta il **27 gennaio**, riaccende per alcuni giorni

manifestazioni di protesta ma delude coloro che speravano addirittura in una caduta dell'esecutivo per questo motivo. Il fatto di avere escluso anche i rischi di malformazione del feto come causa lecita di interruzione della gravidanza, lasciando solo la violenza sessuale o il pericolo di vita per la donna incinta (insieme a un livello elevatissimo di 'turismo' abortivo all'estero, oltre che di operazioni illegali), con una decisione inaccettabile per la maggioranza dell'opinione pubblica, può solamente a medio termine comportare un mutamento degli orientamenti elettorali, ma non determinare conseguenze politiche immediate.

La deriva illiberale del sistema prosegue in questi mesi con la strategia di indebolimento dei media privati liberi, che si svolge su due distinti fronti. Il primo, che ha già avuto pieno successo – nonostante anche qui un impedimento giudiziario che però è stato ignorato dal Governo – è quello dell'acquisto della catena di giornali e media locali e regionali privati *Polska Press*, finora appartenente al gruppo tedesco *VerlagsgruppePassau*, da parte dell'azienda petrolifera polacca, a partecipazione pubblica, PKN Orlen. Il secondo tentativo è quello di assoggettare tutti i media privati, stampati o elettronici, a un'imposta aggiuntiva speciale, finalizzata a motivazioni sociali pretestuose, ma in realtà volta a mettere in difficoltà questo settore della comunicazione, già penalizzato da una raccolta pubblicitaria che viene artificialmente dirottata verso i media pubblici o indirettamente controllati dall'esecutivo. Tra i mezzi di informazione che dovrebbero essere penalizzati da questo nuovo tributo rientrano il principale quotidiano nazionale, *GazetaWyborcza* (fondato nel marzo 1989 come foglio per sostenere il sindacato libero *Solidarność* nelle elezioni semilibere del giugno di quell'anno) insieme al gruppo quotato in Borsa *Agorà*, e il gruppo televisivo TVN (con il canale all-news TVN24, bestia nera del partito di governo) fondato da un imprenditore polacco ma da molti anni venduto al gruppo americano *Discovery*, che proprio di recente si è fuso con AT&T e Warner Media per formare un gigante mediatico globale. Nel caso di TVN, è stata la proprietà americana a formare una sorta di scudo protettivo, con interventi riservati ma decisi da parte della precedente Amministrazione Trump, e nulla fa pensare che gli interessi in gioco cambino con la presidenza Biden. Resta il fatto che per ora né le proteste interne, con una giornata intera di auto-oscuramento da parte di tutti i media, né le preoccupazioni espresse a livello europeo sembrano aver giocato un ruolo decisivo nel ritardo della misura, ma solo le divisioni interne al gruppo parlamentare di maggioranza, che seguita a portare il nome del PiS, ovvero il principale partito "Diritto e giustizia", ma che mantiene nel suo seno due partiti minori, "Polonia solidale" di estrema destra e il più centrista *Porozumienie*, che si alternano nel creare difficoltà al PiS. Nel caso in discussione l'ostacolo è stato frapposto da questa seconda formazione, sulla base del suo dichiarato favore per un'economia di mercato in regime di bassa pressione fiscale.

In un altro caso, che si presenta ad aprile, l'ostacolo viene dal primo dei due piccoli partiti, quello diretto dal ministro della giustizia Ziobro. L'occasione proviene dalla ratifica del *Recovery Fund* europeo, e la polemica del partito di Ziobro, ormai su posizioni schiettamente antieuropee, si incentra sui presunti rischi di ulteriore centralizzazione delle politiche UE e di una condivisione del rischio finanziario con gli Stati maggiormente indebitati. Kaczyński e i

suoi emissari si mettono all'opera per compensare i voti parlamentari mancanti entro la propria coalizione con voti provenienti dall'opposizione, in particolare di sinistra, spaccando le opposizioni proprio mentre la propria maggioranza si dimostra vulnerabile. Le prospettive di un successo, nell'importante votazione di maggio, sono significative.

PARTITI

SVOLTA DELLA PIATTAFORMA CIVICA SULL'ABORTO

Il principale partito parlamentare di opposizione, la Piattaforma civica (PO) e principale componente del gruppo Coalizione civica (KO) annuncia il **18 febbraio** una propria svolta storica sulla [questione dell'aborto](#), oggetto di una recente sentenza del Tribunale costituzionale. Il partito dichiara superato e non più attuale il c.d. "compromesso sull'aborto" del 1997, secondo il quale l'interruzione di gravidanza sarebbe stata consentita nei soli casi di violenza sessuale, pericolo immediato di vita per la donna e gravi malformazioni del feto, in quanto la sentenza del 22 ottobre 2020, eliminando una di queste cause, su richiesta e volontà del PiS, a sua volta influenzato dalla Chiesa cattolica, avrebbe tradito e distrutto questo "compromesso". Il partito si pronuncia allora a favore di una libera scelta per la donna, impegnandosi, quando sarà tornato al Governo, a consentire l'aborto entro la dodicesima settimana di gravidanza per ogni donna che si trovi in difficili condizioni materiali.

VERSO UNA NUOVA FAMIGLIA POLITICA DELLA DESTRA EUROPEA?

In rappresentanza del partito "Diritto e giustizia", di cui è solo uno dei vicepresidenti, il **2 aprile** il Premier polacco Mateusz Morawiecki partecipa a Budapest a un [incontro](#) con il Primo ministro ungherese Viktor Orbán e al leader della Lega Matteo Salvini, per discutere dell'eventuale formazione di un nuovo gruppo politico della destra europea. La missione non è semplice, non solo per qualche dissenso in tema di politica estera, ma per le complicazioni organizzative dovute al fatto che il partito ungherese Fidesz è appena fuoriuscito dal PPE, mentre il PiS polacco è la componente più forte del gruppo dei conservatori presso il Parlamento europeo (ECR, di cui fa parte anche Fratelli d'Italia) mentre la Lega appartiene all'altro gruppo "Identità e democrazia" (ID).

PARLAMENTO

BOCCIATO DAL SENATO L'OMBUDSMAN PRESENTATO DAL PIS

Il **18 febbraio** il Senato ha respinto, con 51 voti contro 48, la candidatura del deputato del PiS Piotr Wawrzyk per la carica di Ombudsman, già in precedenza eletto dal *Sejm*, in sostituzione dell'uscente Adam Bodnar, eletto nel 2015 e già in regime di *prorogatio*. In Polonia l'istituzione dell'Ombudsman è importante e gode di riconoscimento costituzionale. Il tentativo, cui ne seguiranno altri, dimostra l'incapacità della coalizione di governo di imporre propri esponenti quando essi debbano ottenere l'assenso della camera alta, in cui le opposizioni hanno in questa legislatura una lieve maggioranza.

NUOVE MANOVRE SULLA CORTE SUPREMA

Il **24 febbraio** la Dieta approva in via definitiva un'ennesima novella alla legge sulla Corte suprema, di iniziativa presidenziale, che incide sulla nomina del primo presidente dell'organo. Viene stabilito che quest'ultimo non viene eletto per mancanza del quorum di due terzi dei componenti l'assemblea generale dei giudici della Corte, alla successiva seduta il quorum strutturale potrà essere ridotto alla metà dei componenti e ancora, successivamente, a un terzo. La misura è criticata dalle opposizioni per il fatto di accrescere ulteriormente l'ingerenza del Presidente della Repubblica nell'autonomia organizzativa e nel funzionamento della Corte suprema, ove – nonostante la recente immissione di elementi favorevoli all'esecutivo – la 'vecchia guardia' di giudici rimane tuttora in maggioranza.

GOVERNO

RICORSO DEL GOVERNO CONTRO IL REGOLAMENTO EUROPEO SULLO STATO DI DIRITTO

L'**11 marzo** il Governo polacco, quasi simultaneamente con quello ungherese, deposita il proprio ricorso contro il regolamento regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo al regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (iscritto a ruolo in causa C-157/21). Secondo la Polonia il regolamento violerebbe innanzitutto l'art. 7 TUE per il fatto di sanzionare fattispecie da questo individuate seguendo una procedura da quella prevista. Inoltre il regolamento si arroga compiti spettanti al diritto primario dell'Unione nel definire il concetto di "Stato di diritto", è a sua volta privo di chiarezza e precisione nel definire il concetto e la relativa violazione, non assicura una valutazione oggettiva, imparziale ed equa delle circostanze.

IL RECOVERY PLAN AL CENTRO DI TRATTATIVE TRA UNA PARTE DEL GOVERNO E UNA PARTE DELL'OPPOSIZIONE

Il Consiglio dei ministri delibera il **27 aprile** il [National Recovery and Resilience Plan nazionale](#). Il Premier Mateusz Morawiecki annuncia un piano di richiesta all'Unione europea di 12,1 miliardi di euro in prestiti e di 23,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto per gli anni 2021-2026, per misure incentrate su *business environment*, innovazione e mercato del lavoro energia verde; trasformazione digitale, trasporto sostenibile e servizio sanitario. Dal punto di vista della politica interna, tuttavia, l'adozione del Piano è stata faticosa non solo per motivi tecnici ma anche perché ha formato occasione per un'altra spaccatura in seno alla maggioranza parlamentare che formalmente porta il nome del partito maggioritario "Diritto e giustizia", ma che in realtà comprende due partiti minori. Uno di essi, "Polonia solidale" (18 deputati su 235), ha già avversato gli accordi del Consiglio europeo straordinario del luglio 2020, in cui le linee guida del *Next Generation EU* furono enucleate, sulla premessa che la Polonia sarebbe stata soggetta a ulteriori restrizioni della propria sovranità, e ha ulteriormente irrigidito il proprio atteggiamento in seguito all'approvazione del regolamento UE relativo allo stato di diritto nel dicembre 2020. Mancando i voti parlamentari di questa piccola componente, il Governo si è visto costretto a cercare un [sostegno nelle opposizioni](#), e a sorpresa lo sta trovando nel gruppo parlamentare della "Sinistra", che ha posto delle condizioni nella forma

di maggiori interventi nell'edilizia popolare e per la rete degli ospedali regionali. Se adesso le deboli opposizioni di sinistra cantano vittoria per questa presunta e inattesa ritrovata centralità, è la Coalizione civica (KO) a denunciare il tradimento del fronte comune che si dovrebbe contrapporre al PiS. Nel piano della KO, ormai destinato all'insabbiamento, vi era l'idea di far fallire inizialmente l'intero *Recovery Plan*, per poi riapprovarlo dopo aver fatto cadere il Governo con una mozione di sfiducia costruttiva approvata con una maggioranza 'trasversale'. In generale, l'opposizione liberale e centrista denuncia l'intero impianto del *Recovery Plan* come un progetto di centralizzazione avverso alle autonomie territoriali, e volto a costituire una forma camuffata di fondo elettorale per il PiS.

CAPO DELLO STATO

IL CAPO DELLO STATO SULLA MINORANZA POLACCA IN BIELORUSSIA

Il Presidente della Repubblica Andrzej Duda rivolge un appello all'OSCE, il **25 marzo**, perché questa organizzazione tenga sotto monitoraggio e svolga le dovute azioni al fine di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini bielorusi di origine polacca, due dei quali sono stati con motivazioni definite politiche. Pur sottolineando i legami di amicizia e coesistenza pacifica secolare tra i due popoli, Duda non esita a denunciare il comportamento autoritario e nazionalista delle autorità bielorusse, insieme alla loro dubbia legittimazione democratica, comportamento dal quale deriverebbe anche un'inclinazione repressiva verso le minoranze tra cui quelle etnico-linguistiche.

DUDA PROMETTE UN SISTEMA ENERGETICO A EMISSIONI-ZERO

Parlando al [vertice mondiale virtuale sul clima](#) indetto dagli Stati Uniti, il Presidente Duda si impegna il **26 aprile** a costruire un sistema di produzione energetica a emissione-zero entro due decenni, e a ridurre la componente del carbone dal 70% attuale all'11% entro il 2040. La Polonia rimane uno dei paesi europei con il livello più inquinante di produzione dell'energia produttiva e per consumo familiare.

CORTI

PUBBLICATE LE MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA SULL'ABORTO

Con più di tre mesi di ritardo sulla lettura del dispositivo, il **27 gennaio** il Tribunale costituzionale rende pubbliche le motivazioni della sentenza K1/20, che (v. "Cronache 3-2020") ha dichiarato illegittima una delle tre residuali cause di ammissibilità dell'interruzione di gravidanza, ovvero la presenza di gravi e irreversibili malformazioni del feto. Nella maggioranza parlamentare, che ha sollecitato il giudizio con un proprio ricorso diretto, e nel partito di maggioranza relativa "Diritto e giustizia", emerge un certo sconforto. Le motivazioni, infatti, muovendo dall'assunto che l'embrione e il feto siano da ogni punto di vista qualificabili come persona umana, e siano intercambiabili con l'espressione "bambino" (mentre la donna in gravidanza viene senz'altro definita "madre"), non consentono alcun margine di differenziazione tra diverse patologie e relativa gravità, e quindi non lasciano

spazio per una legge che possa nei casi estremi consentire l'aborto, come alcuni attendevano nella speranza di placare proteste e contestazioni che rischiano di determinare conseguenze politiche di lunga durata. In particolare appare a questo punto inservibile una proposta di legge elaborata in persona, nel novembre scorso, dal Presidente della Repubblica Duda.

LA SEZIONE DISCIPLINARE DELLA CORTE SUPREMA (SORPRENDENTEMENTE) A FAVORE DEL GIUDICE TULEYA

Il **22 aprile** la nuova sezione disciplinare istituita presso la Corte suprema polacca, non riconosciuta dalla maggioranza dei giudici della Corte stessa e già colpita da diverse pronunce della Corte di giustizia europea, decide a sorpresa (in primo grado) di [non disporre l'arresto del giudice Igor Tuleya](#), del Tribunale penale di Varsavia. Tuleya è accusato dalla procura soggetta al potere esecutivo di aver divulgato nel 2017 elementi oggetto di segreto istruttorio nell'ambito di un'inchiesta, da lui stesso condotta, in merito alla votazione parlamentare della legge di bilancio per il 2017, caratterizzata da gravi irregolarità per ostacoli frapposti ad alcuni deputati dell'opposizione, dovuti a loro volta a tumulti che determinarono il trasferimento delle votazioni dall'aula plenaria in un altro ambiente del *Sejm*. Tuleya, oltre ad affermare la liceità del suo comportamento, ha sempre negato e seguita a negare la legittimazione formale della sezione disciplinare, che comunque dovrà valutare un probabile ricorso in appello della pubblica accusa.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE CONTRO LA PROROGATIO DELL'OMBUDSMAN: UNA SOLUZIONE ANCORA PIÙ INCOSTITUZIONALE?

Con la [sentenza K 20/20](#), emessa il **15 aprile 2021** dopo numerosi rinvii di udienze, il Tribunale costituzionale polacco ha messo in pericolo, o sospende a tempo indeterminato, il funzionamento di una delle ultime [istituzioni di garanzia](#) funzionanti nel paese, quella dell'*Ombudsman* ([Rzecznik Praw Obywatelskich, RPO](#) o Difensore dei diritti civili), riconosciuta a livello internazionale, munita di poteri significativi e iperattiva soprattutto negli ultimi anni. È stato dichiarato illegittimo, per contrasto con gli articoli 2 (principio democratico) e 7 (principio di legalità), in combinato con l'art. 209 della Costituzione (criteri concernenti l'elezione dell'organo stesso), l'art. 3, comma 6, della legge riguardante questa istituzione, risalente al 15 luglio 1987, nella parte in cui dispone una *prorogatio* dei poteri spettanti al titolare in carica «fino all'elezione del suo successore», senza aggiungere limitazioni di tempo o di altra natura.

In effetti il mandato quinquennale di Adam Bodnar era scaduto nel settembre del 2020, senza che l'attuale maggioranza nazional-conservatrice imperniata intorno al PiS fosse in grado di eleggere un suo successore come previsto dalla Costituzione, ovvero a maggioranza dei voti al *Sejm* ma con l'assenso del Senato, ove le opposizioni democratiche prevalgono per 51 seggi a 49. Diversi tentativi in tal senso sono falliti per l'assoluta indisponibilità della maggioranza di governo a convergere su qualunque soluzione di compromesso che fuoriuscisse dal suo stretto perimetro politico per incontrare il favore anche della camera 'alta', e dunque delle opposizioni.

La pronuncia di cui si discute prende le mosse non casualmente da un ricorso presentato da un gruppo di parlamentari favorevoli al governo, che puntavano a ottenere un divieto assoluto della *prorogatio*. Restava da comprendere cos'altro, una volta dichiarata illegittima la

norma che la consentiva senza limiti di tempo, e non riempita la lacuna normativa così creata con alcuna tecnica manipolativa di tipo additivo, i ricorrenti si aspettavano ancora di ottenere da un Tribunale così disposto a soddisfare i desiderata della maggioranza politica. E in effetti il Tribunale costituzionale ha differito l'efficacia della propria sentenza per un tempo congruo di 90 giorni dalla data della sua pubblicazione (come peraltro la Costituzione consente di fare), non tanto per garantismo nei confronti dell'uscente Bodnar o per consentirgli di meglio portare a compimento le sue attività nell'interesse di coloro che ricorrono all'istituto, quanto per consentire al legislatore (si legga al PiS) di trovare una soddisfacente soluzione alla situazione di stallo che si potrebbe creare qualora i fallimenti già consumatisi nell'elezione del successore di Bodnar si dovessero ripetere.

Si noti che il Tribunale, con il differimento che ha accordato, non ha lasciato tempo a disposizione del mondo politico per consentire a quest'ultimo di compiere ciò che la Costituzione prescrive, nella totale superfluità di ogni altra previsione normativa, ovvero di eleggere un nuovo *ombudsman*. Esso ha previsto questo tempo aggiuntivo per un altro motivo: il monito contenuto nel [comunicato stampa](#) che accompagna il secco e stringato dispositivo della sentenza – in attesa che ne siano pubblicate le motivazioni – esorta il Parlamento *non* a eleggere il successore secondo Costituzione, *ma* ad «adeguare l'ordinamento giuridico» alla propria sentenza. In altri termini il Parlamento, che viene esortato ad agire non in quanto collegio elettorale bensì nella qualità di legislatore, dovrebbe adottare una legge che regoli la situazione giuridica in cui «l'ufficio del RPO non sia coperto per qualche tempo in seguito alla scadenza del relativo mandato».

Non è chiarito nel comunicato, e tantomeno viene espresso nel dispositivo, cosa questo significhi. Vi ha fatto cenno però in forma orale il [relatore della sentenza Piotrowicz](#), già pubblico ministero negli anni ottanta e poi parlamentare del PiS nella scorsa legislatura, in cui ha avuto un ruolo attivo in quasi tutte le leggi sull'ordinamento giudiziario. Egli ha richiamato le ipotesi da tempo formulate nel mondo politico, ovvero quelle di prevedere una sorta di commissario o di soggetto facente le funzioni di *ombudsman* che sarebbe indicato o nominato (con quali poteri? per quanto tempo?) dal capo dello Stato o dalla prima presidente della Corte suprema fintantoché perduri la situazione di stallo entro la procedura prevista dalla Costituzione. Il rischio è che una situazione in effetti di dubbia costituzionalità, come quella di una *prorogatio* che si protrae in modo irragionevole a tempo indeterminato (mentre la legge la contemplò, verosimilmente pensando a tempi brevissimi e puramente tecnici), sia sostituita da un'altra ancora più incostituzionale, nella quale possa operare un soggetto ancor più privo di legittimazione di colui che finora ricopre la carica.

Non sembra casuale qui un'altra circostanza. La formazione delle leggi, per come prevista dalla Costituzione del 1997, istituisce un bicameralismo del tutto non paritario, entro il quale – in estrema sintesi – l'opposizione del Senato, o anche solo l'apposizione di emendamenti a una legge già approvata dalla Dieta in tre letture, può essere superata da quest'ultima a maggioranza semplice dei voti. Il 'veto' del Senato, se così lo si vuole chiamare, è puramente sospensivo e neppure in questa veste viene fornito di particolare robustezza, e ciò vale naturalmente anche per le norme ora invocate e auspicate dal giudice delle leggi. La scelta del costituente in merito all'elezione dell'*ombudsman*, invece, prevede con l'assenso del Senato, o meglio in mancanza di questo, un veto per così dire definitivo, esprimendo preferenza per un coinvolgimento molto più incisivo, e forse non casuale, della camera 'alta'. La decisione del Tribunale costituzionale, composto come si è detto in esordio, si inserisce bene nei meandri di questi dati istituzionali, mostrando una volta di più come la realtà di fatto dei rapporti di

forza tra partiti possa incidere sulle differenziate maggioranze elettive o deliberative nonché sul loro significato. Nel caso specifico, essa piega la volontà del costituente a specifiche esigenze politiche maggioritarie del momento, invece di fare il contrario, adattando un rispetto formalistico e comunque apparente della prima all'impellenza delle seconde. Nel frattempo i giudici del Tribunale costituzionale polacco, come lo furono fin dalla metà degli anni ottanta, in un contesto istituzionale totalmente diverso, così seguitano tuttora ad essere eletti con la sola maggioranza relativa della Dieta.