



JAN SAWICKI*

LA MAGGIORANZA (PARLAMENTARE) NON BASTA. SULLE DIFFICOLTÀ DEL RIPRISTINO DI UNO STATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE**

SOMMARIO: **INTRODUZIONE.** – **SEZIONI: 1. Partiti ed elezioni** – 1.1. Un risultato chiaroscuro dalle elezioni europee. – **2. Parlamento.** – 2.1. Autorizzazione a procedere contro un parlamentare già sospetto di responsabilità in merito all'uso illegale del programma *Pegasus*. – 2.2. Un primo deciso no alla depenalizzazione di chi aiuta ad abortire. – 2.3. Nuove norme a protezione di esercito, polizia, guardie di frontiera lungo il confine bielorusso. Licenza di uccidere? – **3. Governo.** – 3.1. Con la von der Leyen Donald Tusk insiste sul riarmo europeo. – 3.2. Un rimpasto ministeriale con le elezioni europee in vista. – 3.3. Il problema dell'immigrazione, tra demagogia e rischi reali. – 3.4. Tensioni nel gruppo di Visegrád. – **4. Capo dello Stato.** – 4.1. No allo slesiano come lingua ufficiale di minoranza. – 4.2. Una visita in Cina per discutere di commercio, di guerra e di migrazioni. – **5. Corti.** – 5.1. Illegittima la risoluzione parlamentare che rimuove gli effetti della crisi costituzionale degli anni 2015-2023 nel contesto delle attività del Tribunale costituzionale. – 5.2. Incostituzionale una legge per l'esclusione dal *plenum* di due deputati decaduti in quanto condannati in via definitiva (ma la cui condanna non è riconosciuta dallo stesso Tribunale costituzionale). – 5.3. I primi trasferimenti di c.d. 'neo-giudici'. – 5.4. Il Presidente della Banca centrale non può essere chiamato a testimoniare davanti alla Commissione per la responsabilità costituzionale. – **6. Autonomie.** – 6.1. Il Comune di Varsavia contro l'esposizione dei simboli religiosi.

INTRODUZIONE

L'esperienza del Governo presieduto da Donald Tusk, insediatosi a dicembre 2023, conferma in questi mesi tutte le difficoltà insite nel tentativo di ripristinare una democrazia a base liberale sulle ceneri di otto anni di populismo con tendenze autoritarie. L'ampia coalizione che ha vinto le elezioni legislative dello scorso autunno ha fondato il proprio successo su una serie di aspettative che possono rappresentarsi come due cerchi concentrici. Il cerchio interno e meno esteso, comprendente l'elettorato di tutte le forze che lo compongono, si è dato come obiettivo quello di ripristinare gli elementi costitutivi della *rule of law* anche secondo le richieste delle Corti europee, in particolare per quanto attiene alla giustizia costituzionale e ai meccanismi di selezione dei giudici comuni

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università di Pisa

** Contributo sottoposto a *peer review*.

tramite la spolticizzazione dell'organo di autogoverno della magistratura. Il secondo cerchio, di raggio più esteso, è quello che accanto a questo primo obiettivo, e cercando anche di usarlo come una sorta di trampolino, ha coltivato l'ambizione di ampliare la sfera delle libertà civili individuali nel paese, a cominciare da una decisa liberalizzazione della legislazione sull'interruzione di gravidanza, già in passato restrittiva e ulteriormente inasprita dalla nota sent. K 1/20 di ottobre del 2020, imprimendo una decisa svolta anche su argomenti quali, ad esempio, l'insegnamento scolastico della religione o il matrimonio tra persone dello stesso sesso.

Ebbene, su quasi nessuno di questi argomenti le condizioni istituzionali generali in cui versa il Paese sono tali da consentire qualsiasi passo significativo, a dispetto del successo elettorale del 2023. Come già in precedenza si è sostenuto, si pone da ostacolo occasionale e (forse) momentaneo la posizione del Presidente della Repubblica Duda, espressione del partito di destra Diritto e giustizia (PiS) recentemente sconfitto, il cui mandato però scade nell'estate del 2025. Ma un ostacolo sistemico molto più coriaceo è quello formato dalla giurisdizione intesa nel senso più esteso possibile. Da un lato il Tribunale costituzionale, monopolizzato dal PiS e da questo destinato ad essere dominato ancora per un tempo consistente, non è più il *Government's enabler* che fu teorizzato negli anni scorsi, ma si è ora trasformato non tanto in un garante delle minoranze in senso lato, quanto nel collettore di tutte le proteste, recriminazioni, azioni di ostruzionismo dell'opposizione di destra che riuscì nelle due legislature precedenti a catturare l'organo. Dall'altro, una componente notevole, stimata ormai in oltre il 30 per cento del personale complessivo della magistratura, deve il proprio incarico, o la propria progressione di carriera, ai concorsi somministrati dal Consiglio nazionale della magistratura la cui composizione ha subito una regressione rispetto ad alcuni principi del diritto europeo che è stata più volte rilevata dalla CGUE. Il fenomeno è ancora più accentuato presso la Corte suprema, ove i c.d. neo-giudici sono attualmente stimati in quasi il cinquanta per cento del personale effettivo e in ogni caso monopolizzano le due Sezioni critiche per la soluzione di controversie di possibile natura politica, quella della responsabilità professionale – già disciplinare – e quella di controllo straordinario e degli affari pubblici.

Una volta di più si ritiene opportuna una precisazione. Il personale che negli otto anni precedenti era assunto a cariche apicali nella magistratura ordinaria o presso la giustizia costituzionale – e ritenuto carente sotto il profilo dell'indipendenza tanto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea quanto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo –, a prescindere da ogni valutazione sulle proprie qualità professionali, non è costituito per lo più da individui pavidi, deboli e opportunisti, pronti a servire indifferentemente chiunque detenga il potere esecutivo. Esso ha dato ripetuta dimostrazione di non essere imparziale, ma nel senso di condividere con chi li ha preposti ai rispettivi incarichi una precisa motivazione ideologica. Ciò comporta che negli anni precedenti tale personale ha potuto agire come una sorta di improprio braccio armato del potere politico, che si è così sbarazzato di ogni tipo di controllo. E lo stesso personale ostacola adesso in ogni modo possibile il programma del nuovo Governo, con un'attività che non può essere considerata

di controllo ma semmai di sabotaggio attivo, con la conseguenza che la terzietà e l'imparzialità del terzo potere – in modo diverso – seguitano ad essere assenti oggi come lo sono state negli anni passati. Il sistema della pubblica accusa, da parte sua, resta ancora in gran parte colonizzato dai procuratori nominati dal precedente ministro della giustizia Zbigniew Ziobro (2015-2023) che politicizzò l'istituzione fino a creare una vera e propria unione personale tra la sua carica ministeriale e quella del procuratore generale. Il suo successore, Adam Bodnar, è riuscito finora ad apportare poche modifiche, neanche di rango legislativo. Un paradosso al riguardo è il fatto che l'impossibilità di modificare le leggi in tema di giustizia mantiene in vita quell'unione personale che non è certo un modello da esibire in Europa, ed è questa eredità normativa a consentire al ministro Adam Bodnar – già a lungo Ombudsman nazionale –, in qualità di procuratore generale, di rivolgersi alle Camere per richiedere autorizzazioni a procedere nei confronti di parlamentari del PiS sui quali gravano sospetti di reati commessi negli anni in cui erano al potere. Resta il fatto che molti pubblici ministeri della vecchia gestione restano in carica, essendo difficili da rimuovere od assegnare ad altra sede, ed essi sono refrattari ad esercitare in concreto le azioni penali.

In ogni caso la ristrutturazione di tutto il settore nevralgico del giudiziario non è per il momento possibile per il fatto che, al di là delle resistenze interne allo stesso settore interessato, si oppone il Presidente Duda, che sistematicamente appone il veto alle relative leggi, senza che siano raggiungibili i tre quinti dei voti del *Sejm* necessari per superarlo, oppure le rinvia prima della promulgazione a quel Tribunale costituzionale, viziato nella sua composizione, il cui giudizio è spesso conosciuto prima di essere pronunciato. Tuttavia nelle rare votazioni parlamentari che si sono svolte sull'argomento si è riscontrato che la maggioranza prevale e si mantiene compatta, essendo il tema della giustizia coincidente con il cerchio più piccolo di cui si è detto in esordio.

Il discorso cambia quando si passa all'espansione delle libertà individuali. Qui il consenso non si estende neanche all'intera alleanza vincitrice delle ultime elezioni, fermandosi al debole gruppo della Sinistra e alla Coalizione civica di Tusk, mentre vi è una spaccatura in seno alla "Terza via" centrista. Quest'ultima è un cartello elettorale composto dal più nuovo e dal più vecchio partito polacco, vale a dire la formazione movimentista *Polska 2050* e il partito agrario (popolare) PSL. In seno a quest'ultimo, in particolare, prevalgono idee conservatrici che si oppongono soprattutto alla liberalizzazione dell'aborto, e impediscono decisioni in tal senso, come si è visto il **12 luglio** quando di stretta misura è stata respinta la più moderata di una serie di proposte di legge, mirante solo a depenalizzare l'azione di chi presta aiuto una donna, con il suo consenso, nell'interruzione della gravidanza fino alla dodicesima settimana dalla fecondazione in caso di grave e irreversibile malformazione dell'embrione. Inutili polemiche si sono scatenate nella maggioranza per questo evento, dovute al fatto che appena tre deputati della Coalizione civica si sono assentati dal voto – con almeno uno di essi giustificato per gravi condizioni sanitarie – come se questa fosse stata la causa determinante del fallimento del progetto, quando vi sono state ben 14 assenze nel gruppo all'opposizione del PiS, ciò che basta a dimostrare come negli attuali rapporti di

forza parlamentari le chances di cambiamento nella materia sono ridotte veramente al minimo, e ciò prima ancora di passare al giudizio del capo dello Stato. La situazione di stallo si completa con il fatto che i partiti della Terza via offrono al resto della coalizione una sorta di *road map* che avrebbe come prima tappa il ripristino parlamentare del c.d. compromesso abortivo, antecedente la sentenza del 2020, consistente nella reintroduzione della menomazione grave e irreversibile dell'embrione quale causa lecita dell'interruzione di una gravidanza, e come completamento l'indizione di un referendum nazionale sull'aborto: una proposta che sono le restanti forze, paradossalmente, a rifiutare. Ciò detto, va osservato come lo stallo descritto, in questo caso, non sia dovuto alla resistenza di fattori esterni alla volontà del Governo o della maggioranza, ma al fatto che sul punto la maggioranza stessa neanche esiste. Un tale quadro politico determina incredulità e frustrazione negli elettori soprattutto della Coalizione civica e della Sinistra, ai quali erano state fatte indiscriminate promesse di progresso tanto sullo stato di diritto costituzionale quanto sulle libertà civili senza avvertire che la futura alleanza avrebbe avuto un limitato potere decisionale a meno di conseguire una (assai improbabile) maggioranza schiacciante. Mentre l'opera di ricostruzione di un ordinamento compatibile con le migliori pratiche a livello europeo è appena ai suoi inizi, il timore è che la smobilitazione del corpo elettorale che ha deciso il risultato dello scorso autunno possa condurre a una recidiva del vecchio sistema. Mentre le elezioni amministrative generali dello scorso aprile hanno riprodotto quasi totalmente il risultato politico di autunno 2023, le più recenti [consultazioni europee](#) del **9 giugno** registrano rapporti di forza più ravvicinati, con la Coalizione civica di Tusk che per la prima volta da dieci anni torna ad essere la lista più votata – a tutto scapito dei suoi alleati – ma anche un ottimo risultato del PiS, affiancato da un'avanzata dell'estrema destra di *Konfederacja*.

Più fortuna il nuovo Governo sembra avere nell'arena politica europea e anche questo rapporto non è legato da questioni di *rule of law*. Il successo dell'esecutivo nella dimensione eurounitaria non deve più limitarsi ai risultati relativamente buoni dell'economia o al multiforme ruolo giocato dalla Polonia nella guerra di aggressione subita dall'Ucraina, ma si esalta ora – il **29 maggio** – con la [chiusura](#) da parte della Commissione europea del procedimento *ex art. 7 TUE* avviato fin dal 2017, non essendovi più, a suo avviso, seri rischi di violazione dello stato di diritto. Se si osserva il documento con cui la Commissione ha preso la sua decisione, si riscontra che essa si è basata su mere iniziative di legge volte a rimuovere le carenze nell'indipendenza del giudiziario, sul riconoscimento da parte del nuovo Governo del primato del diritto dell'UE, sull'impegno ad applicare tutte le sentenze della Corte di giustizia relative allo stato di diritto. In altri termini, la Commissione si dimostra pienamente consapevole delle condizioni nelle quali si trova ad operare l'esecutivo nazionale: esso può dare dimostrazione di buona volontà facendo approvare dal Parlamento disegni di legge miranti a eliminare ogni ingerenza politica e partitica nella composizione del Consiglio nazionale della magistratura (KRS), a ridefinire in modo oculato e non vendicativo lo status di tutti gli individui che sono entrati a far parte della magistratura, o che hanno goduto di progressioni di carriera nel contesto politicizzato che si è affermato

fin dal 2017 – sanzionando però coloro che di questo hanno approfittato arrecando danni ad altri –, a rimuovere le istituzioni da allora create e infette sotto il profilo dell'indipendenza o dell'imparzialità, infine ad abrogare il regime disciplinare che era stato creato al solo scopo di intimidire i 'vecchi' giudici impedendo loro di mettere in discussione l'entrata in carica dei c.d. 'neogiudici' (anche facendo uso dell'art. 267 TFUE). Ma la stessa Commissione si deve per ora accontentare di tale buona volontà, per i motivi già detti, sapendo che mancano ora, e mancheranno a tempo indefinito, le condizioni perché quelle iniziative si trasformino in legge dello Stato, o perché siano raggiunte le *milestones* già concordate con il precedente Governo.

Ciò comporta due conseguenze, una puramente giuridica e l'altra di contenuto politico. Nella prima prospettiva, l'apprezzamento della Commissione per il riconoscimento da parte del nuovo Governo polacco di tutte le sentenze della CGUE si deve scontrare con i limiti imposti dal positivismo giuridico, affermato ovunque e particolarmente forte ancora nei paesi che sopportano il retaggio del precedente sistema comunista. Si intende dire che è difficile pensare che l'attuazione immediata e autonoma di quelle sentenze sia sufficiente, come una sorta di bacchetta magica, a ripristinare tutti i punti dello stato di diritto che erano stati violati, fingendo magari che sia riproducibile lo *status quo ante* anche mediante un'opera di reviviscenza normativa spesso impraticabile. Il Governo può anche ritenere, come la Commissione e la CGUE, che il Consiglio nazionale della magistratura sia composto in maniera al tempo stesso incostituzionale e non conforme al diritto primario europeo. Ma serve pur sempre una legge per risanare la situazione che si è creata, perché pensare di non riconoscere l'organo tramite un mero richiamo alle sentenze europee, magari ostacolandone il legale funzionamento o trattenendo il compenso economico che spetta ai suoi membri, rischia di essere un rimedio che a sua volta innesca una serie di reazioni a catena (e lo stesso discorso si può estendere almeno alle sezioni illegittime della Corte suprema). Lesioni molto puntuali possono essere forse rimosse con puntuali disapplicazioni – come qualche tribunale ha cominciato di propria iniziativa a fare: lo si dirà di seguito – ma il grosso del giudicato prodotto a Lussemburgo non può che trovare completa attuazione con la legge. Ciò non toglie che, anche in un futuro prossimo, decisioni di grande rilievo per le istituzioni e per l'indirizzo politico nazionale possano fondarsi sul semplice non riconoscimento di organi giurisdizionali nazionali, sulla scorta delle sentenze della CGUE (e anche di questo si dirà poco di seguito). In questo caso si toccherebbe con mano come il peso decisionale dell'UE sia considerevole anche in situazioni eccezionali come questa.

La seconda conseguenza, come si diceva, è politica. Essa si esprime nell'aperta contestazione del provvedimento adottato dalla Commissione, da parte dell'opposizione interna di destra – e da parte dell'Ungheria, che si era trovata 'affratellata' con la Polonia nel procedimento di cui all'art. 7 – sulla base del fatto che il quadro normativo non cambia. Per quanto possa apparire singolare che un soggetto politico come l'opposizione nazionale – incluso di fatto il Capo dello Stato – sia, ad un tempo, ostacolo all'entrata in vigore di alcune leggi e soggetto che denuncia all'esterno tale impedimento decisionale, resta che la constatazione della paralisi normativa viene usata, a livello europeo, come pretesto per

osservare come le misure della Commissione siano malleabili, secondo la situazione del momento, in base a una larga discrezionalità politica.

In questi mesi, d'altra parte, si è potuto riscontrare un altro aspetto della colonizzazione politica delle istituzioni in precedenza indipendenti. Si potrebbe al riguardo teorizzare che un conto è il ruolo che esse svolgono quando la loro composizione personale è stabile o di lunga durata per legge e – si vorrebbe dire – per natura, come gli organi della giustizia ordinaria o di quella costituzionale. Diverso è quello che accade in presenza di organi la composizione si è voluta più variabile e coincidente con il rinnovo di autorità politiche. Se l'inquinamento politico della giurisdizione la mantiene stabilmente politicizzata, e fidelizzata su posizioni ideologiche fisse, quindi paradossalmente abbastanza immune dai cambiamenti di maggioranza politica – come sta accadendo finora –, viceversa le istituzioni che dipendono dagli equilibri politici in maniera più immediata immediatamente registrano i mutamenti di quegli equilibri. C'è un'istituzione in Polonia più accostabile ad un'autorità amministrativa indipendente, pur a composizione ibrida. È il caso della [Commissione elettorale nazionale](#) (PKW), che fin dai primi anni novanta fu quasi un modello, comunque un esperimento riuscito, di amministrazione elettorale indipendente composta esclusivamente di alti magistrati. Il PiS, nei suoi anni di governo, ha voluto politicizzare anche questo, che non è più formato da tre giudici rispettivamente in servizio presso il Tribunale costituzionale, la Corte suprema e il Tribunale supremo amministrativo, ma risulta ora composto di appena un giudice presso ciascuna delle prime due giurisdizioni e di altri sette membri eletti a maggioranza dal *Sejm*, pur se in possesso delle qualifiche professionali per esercitare la giurisdizione (e si tratta spesso di politici). Questi ultimi cambiano però all'inizio di ogni legislatura, con il risultato che il PiS si è trovato ora in minoranza entro un'istituzione che esso ha voluto inquinare di politicità. Con una decisione a stretta maggioranza – cinque contro tre e un astenuto: il Presidente della Commissione, il giudice amministrativo Sylwester Marciniak, che ora vorrebbe dimettersi – la PKW ha duramente sanzionato il PiS, il **29 agosto**, per il rendiconto da quest'ultimo presentato in relazione alle [spese sostenute durante la campagna elettorale](#) del 2023. Risulta in maniera inconfutabile che molto denaro pubblico è stato distolto dalle finalità per le quali esso era stato inserito nei capitoli del bilancio statale, a beneficio della campagna elettorale di un partito. In concreto, il PiS si vedrà immediatamente tagliare un contributo pari a 10 milioni di *złoty* polacchi (circa 2,4 milioni di euro) dal totale di 38 milioni che gli spettano come rimborso per le spese elettorali sostenute nel 2023 (l'importo tagliato corrisponde a sua volta al triplo di quello distratto in base alle presunte violazioni di legge). Inoltre, secondo Marciniak, il PiS rischia nei prossimi mesi di vedersi integralmente sottrarre il finanziamento annuo dell'attività politica ordinaria per i prossimi quattro anni di legislatura, per un totale di circa 50 milioni di *złoty*.

Il problema giuridico sta nel fatto che le norme che disciplinano la materia delle spese elettorali, contenute nel Codice elettorale, sono molto scarse e prevedono un controllo formale (che pure in passato ha dato luogo a sanzioni) che non sembra giustificare un'attività ispettiva così penetrante come quella che negli ultimi mesi ha compiuto la

Commissione. Ed è su questo che si sono fondati i voti contrari e si è fondato un ricorso del PiS presso la Corte suprema: competente per legge a giudicare sarà la Sezione di Controllo supremo e degli affari pubblici, che *non* è una giurisdizione secondo i criteri europei, in base a una recente sentenza della CGUE, Grande Sezione ([C-718/21](#) del 21 dicembre 2023). Il quasi scontato giudizio del (non) giudice nazionale, secondo alcune previsioni, potrebbe essere ignorato dalle autorità politiche in applicazione della giurisprudenza europea tramite disapplicazione della legislazione in materia giudiziaria che non si riesce ad abrogare. Il cerchio si chiude.

SEZIONI

1. PARTITI ED ELEZIONI

1.1. Un risultato chiaroscuro dalle elezioni europee

Le [elezioni europee](#) del **9 giugno** esprimono un risultato in qualche misura incerto rispetto agli equilibri politici nazionali, anche se si tratta delle consultazioni con cui la Polonia anche sul piano simbolico dovrebbe fare pieno ritorno nelle istituzioni della UE dopo anni di contrapposizioni laceranti. La Coalizione civica (KO) di Donald Tusk torna ad essere la lista più votata dopo dieci anni – l'ultima volta fu nelle elezioni europee del 2014 – ma supera di poco Diritto e giustizia (PiS) sempre guidato da Jarosław Kaczyński. Alla KO va il 37,06% dei voti, mentre il PiS ne ottiene il 36,1%. L'indubbio successo di Tusk e della sua formazione va a detrimento solo delle formazioni minori alleate, la Terza via e la Sinistra, che precipitano rispettivamente al 6,9 e al 6,3 per cento. Notevole invece il successo del partito di destra *Konfederacja*, che sale al 12,1% di voti.

2. PARLAMENTO

2.1. Autorizzazione a procedere contro un parlamentare già sospetto di responsabilità in merito all'uso illegale del programma Pegasus

Il **28 giugno**, con 240 voti e 192 contrari, il *Sejm* vota per l'[autorizzazione a procedere](#) penalmente contro Michał Woś. Si tratta di un deputato aderente al gruppo PiS, ma proveniente dal piccolo partito alleato, chiamato “Polonia sovrana” e diretto dall'ex ministro della giustizia Ziobro. A sua volta Woś è stato nella scorsa legislatura sottosegretario alla giustizia, ed è sospetto di aver dirottato fondi spettanti a questo ministero, in particolare per le vittime di errori giudiziari, a vantaggio di un'altra istituzione, l'Ufficio centrale anticorruzione, al fine di acquistare il potente sistema *spyware* Pegasus, con il quale sono stati spiati centinaia di persone tra cui giornalisti, imprenditori, politici dell'opposizione.

2.2. Un primo deciso no alla depenalizzazione di chi aiuta ad abortire

Il **12 luglio**, di strettissima misura – 215 voti a favore, 218 contrari –, il *Sejm* [respinge](#) una proposta di legge per depenalizzare l'azione di coloro che prestino aiuto a una donna, con il suo consenso, nell'interruzione della sua gravidanza (in modifica all'art. 152 del codice penale polacco). Il progetto, in particolare, avrebbe abrogato ogni sanzione penale in questo senso, se l'aiuto all'aborto si fosse verificato in caso di grave e irreversibile malformazione

dell'embrione o comunque fosse avvenuto entro le prime dodici settimane di gravidanza, riducendo le pene nei restanti casi. Formalmente non sarebbe stata una misura di liberalizzazione dell'aborto, dato che di per sé non sarebbe andata ad estendere il novero ristrettissimo, tra i più restrittivi a livello europeo, delle circostanze che rendono formalmente lecita questa scelta individuale, e che oltre tutto rientrano in altra legge di cui si discuterà in seguito. Si appalesa così la prima divisione interna alla maggioranza e la prima sconfitta in un'importante votazione parlamentare. A favore hanno votato tutti i deputati presenti della Coalizione civica e della Sinistra, mentre si è spaccato il gruppo centrista *Polska 2050* e quasi tutti i deputati del PSL, agrario, hanno votato contro insieme alle destre del PiS e di *Konfederacja*.

2.3. Nuove norme a protezione di esercito, polizia, guardie di frontiera lungo il confine bielorusso. Licenza di uccidere?

Il **26 luglio** viene definitivamente approvata, a larga maggioranza, una legge che [depenalizza largamente l'uso di armi da fuoco](#) da parte di soldati, poliziotti e guardie di frontiera ai confini con la Bielorussia. In primo luogo la legge introduce il concetto di operazione militare condotta in tempo di pace entro il territorio nazionale. Nello specifico, quando si tratta di respingere un attacco diretto e illegale, che comporti una minaccia per la vita o salute di quei militari o forze dell'ordine, e sia una minaccia per l'inviolabilità del confine di Stato, sono previste deroghe dalle regole generali di ingaggio, tali da consentire agli agenti o ai militari di fare fuoco per primi contro migranti armati che abbiano rifiutato un previo invito a deporre le armi o altri strumenti di minaccia fisica o che abbiano tentato di sottrarre un'arma ad un ufficiale. In aggiunta a una depenalizzazione è previsto il gratuito patrocinio per tutti gli agenti o i militari che siano comunque accusati di avere abusato del proprio diritto alla difesa. La legge è critica da associazioni umanitarie – che parlano senza mezzi termini di licenza di uccidere –, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dall'[Ombudsman polacco Marcin Wiącek](#), con riferimento a profili essenziali della protezione della vita da un punto di vista costituzionale e convenzionale.

3. GOVERNO

3.1. Con la von der Leyen Donald Tusk insiste sul riarmo europeo

Il Premier Donald Tusk incontra la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel corso dello [European Economic Congress](#) a Katowice, il **7 maggio**. L'incontro tra i due leader dà occasione al Premier polacco di affermare che l'Europa è relativamente sicura al momento dal punto di vista militare, ma che deve prepararsi a sfide inattese nei prossimi cinque anni, anche in relazione al possibile disimpegno degli Stati Uniti. Tusk parla esplicitamente della necessità di una spesa aggiuntiva per la difesa di circa

100 miliardi di euro nei prossimi anni. Von der Leyen, da parte sua, annuncia l'intenzione, se sarà confermata nel suo incarico, di istituire un Commissario europeo per la Difesa (soprattutto con il compito di programmare le commesse e le spese militari dei singoli paesi europei).

3.2. Un rimpasto ministeriale con le elezioni europee in vista

Donald Tusk sostituisce il **10 maggio** i [ministri dell'interno, della cultura, degli asset statali e dello sviluppo tecnologico](#). Tutte queste persone saranno candidate alle prossime elezioni europee, tre con la Coalizione civica e una con la Terza via.

3.3. Il problema dell'immigrazione, tra demagogia e rischi reali

Durante la **primavera** torna ad aggravarsi in Polonia il problema dell'immigrazione alla frontiera bielorusa, una questione che in realtà si pone al centro dell'interesse di tutta l'Europa ma in particolare della Germania. Decine di migliaia di immigrati, molti dei quali però anche richiedenti asilo, e provenienti da paesi asiatici o africani, o anche dal Medio Oriente, si affollano dal lato bielorusso del confine statale con la Polonia, cercando di attraversarlo illegalmente a dispetto di una barriera di filo spinato eretta già fin dal 2021, e poi continuamente rafforzata. Sul fatto che questa forma di migrazione, per modalità e via di transito, abbia una regia politica russa e bielorusa non vi sono dubbi (al riguardo da anni la si descrive come una guerra ibrida). Altrettanto non vi possono essere dubbi in merito alla gravità della crisi umanitaria che tutto ciò comporta, soprattutto quando il flusso di migranti avviene come appunto dalla primavera 2024.

Nella prima metà di **maggio** tornano ad aumentare, a un livello non visto dal 2021, i *pushback* operati dal Governo polacco. Il **30 maggio** con un decreto governativo viene [ripristinata la Zona di esclusione](#), una striscia lungo il confine che si estende da un minimo di 200 metri a un massimo di due chilometri, nel quale vige divieto di ingresso e circolazione per tutti i cittadini che non siano espressamente autorizzati in quanto poliziotti, soldati, guardie di frontiera. Il provvedimento, rinnovabile, sarà in vigore per 90 giorni. Al tempo stesso viene avviato un piano di dieci miliardi di *złoty* (2,4 miliardi di euro) per fortificare, erigendo un vero e proprio muro, i confini con la Russia (Kaliningrad) e la Bielorussia. Queste misure sono denunciate dalle NGO, da associazioni umanitarie e dall'Ombudsman Marcin Wiącek, ma godono di un largo consenso trasversale che permane nonostante il cambiamento di maggioranza in senso più liberale e progressista (in Parlamento solo qualche singolo deputato della Sinistra si oppone a questa politica).

A margine di queste misure drastiche di prevenzione dell'immigrazione si colloca un altro argomento grave, ovvero i poteri e la protezione di legge offerta alle guardie di frontiera e a tutto il personale dello Stato operante lungo il confine. La discussione viene scatenata da alcuni episodi violenti di cronaca, in particolare a **fine maggio**, quando un [soldato polacco ventunenne muore](#) per ferite di arma da taglio infertegli da un migrante esasperato

infiltratosi oltre il confine. Per contro, il **6 giugno** altri [tre soldati di frontiera vengono sospesi dal servizio e incriminati con l'accusa di eccesso di potere](#) da un procuratore per aver sparato a salve, in aria e a terra, mettendone però a rischio l'incolumità, un gruppo di giovani migranti appena maggiorenni. L'avvio di un procedimento penale a carico di questi militari solleva indignazione nell'opinione pubblica (anche fomentata da una parte della stampa) costringendo lo stesso Governo ad approvare un disegno di legge, il **26 giugno**, con cui viene esclusa la responsabilità penale per “un crimine commesso da un soldato, un agente di polizia o una guardia di frontiera che, in violazione delle norme sull'uso di misure coercitive dirette o di armi da fuoco, emette un ordine di farne uso o le usa egli stesso in casi specifici, qualora le circostanze richiedano un'azione immediata” (v. più in dettaglio “Parlamento”, ove la legge viene approvata il **26 luglio**).

3.4. Tensioni nel gruppo di Visegrád

Il **29 luglio** il viceministro degli esteri Władysław T. Bartoszewski reagisce duramente ad alcune [dichiarazioni polemiche](#) del Premier ungherese Orbán, arrivando a dire che l'Ungheria potrebbe lasciare l'Unione europea e la NATO per formare un'alleanza con Putin e altri Stati autoritari. In effetti risulta che Orbán, parlando qualche giorno prima in un evento di partito, dopo aver criticato alcune politiche europee abbia accusato la Polonia di ipocrisia per le sue critiche all'Ungheria per i rapporti che quest'ultima ha con la Russia, mentre la Polonia stessa acquisterebbe petrolio russo in forma più o meno nascosta (fatto negato dal Governo polacco). Egli ha poi denunciato il fatto che l'Europa non sarebbe più diretta dal duo franco-tedesco ma da un informale asse Londra-Varsavia-Kyiv, troppo prone agli interessi degli Stati Uniti.

4. CAPO DELLO STATO

4.1. No allo slesiano come lingua ufficiale di minoranza

Il **28 maggio** Andrzej Duda [rinvia al Parlamento la legge](#) da questo appena approvata, che riconosceva l'idioma slesiano – secondo alcuni nient'altro che un dialetto slavo vicino al polacco – come lingua regionale riconosciuta. Secondo l'ultimo censimento circa 460.000 persone nel sudovest del paese dichiarino di usare quotidianamente questo idioma, ma per Duda mancano i requisiti riconosciuti dagli esperti per considerarlo una lingua, di modo che non sarà possibile insegnarla nelle scuole dell'obbligo e usarla negli uffici pubblici dei comuni dove è parlata da almeno il venti per cento delle persone. Nelle sue motivazioni Duda arriva ad agitare l'argomento patriottico, affermando che l'istituzione di lingue ufficiali accanto a quella maggioritaria potrebbe indebolire l'unità nazionale mentre la guerra infuria ai confini sudorientali.

4.2. Una visita in Cina per discutere di commercio, di guerra e di migrazioni

Nei giorni **22-26 giugno** il Presidente Duda compie una [lunga visita di Stato nella Repubblica popolare cinese](#), dove tra l'altro viene ricevuto dal Presidente Xi Jinping e dal Premier Li Qiang. A margine delle celebrazioni del settantacinquesimo anniversario dell'allacciamento delle relazioni diplomatiche tra i due Stati, e di conversazioni e negoziati riguardanti investimenti e scambi commerciali sempre più ricchi, Duda cerca di ottenere da Xi Jinping in primo luogo la massima riduzione possibile degli aiuti in qualunque forma elargiti dalla Cina alla Russia nella guerra con l'Ucraina, e d'altra parte gli chiede di fare pressioni sulla stessa Russia affinché questa ponga termine alle pressioni migratorie sull'Europa, passando dal critico confine della Polonia con la Bielorussia. In effetti, mentre nulla lascia intravedere il minimo risultato sul piano dell'aggressione russa in Ucraina, i tentativi organizzati di sconfinare in Europa da parte dei migranti subiscono un crollo nelle settimane successive alla visita di Duda.

5. CORTI

5.1. Illegittima la risoluzione parlamentare che rimuove gli effetti della crisi costituzionale degli anni 2015-2023 nel contesto delle attività del Tribunale costituzionale

Su ricorso del gruppo parlamentare del PiS, il Tribunale costituzionale si pronuncia il **28 maggio** in merito a una [risoluzione](#) adottata dal *Sejm* lo scorso 6 marzo, con cui la Dieta, o camera bassa del Parlamento, dichiarava le delibere di elezione di tre persone alla carica di giudice costituzionale nel novembre 2015 in palese contrasto con la Costituzione (sentenze K 34 e K35/15 dello stesso Tribunale costituzionale) e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6 e sent. *Xero Flor c. Polonia*), di conseguenza prive di valore giuridico e inidonee a produrre gli effetti da esse previsti. La delibera continuava con il dichiarare tre persone – nominate espressamente: Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski e Jarosław Wyrembak – prive dall'origine dello status di giudice costituzionale e proclamava il vizio grave di numerose tra sentenze e ordinanze cui i predetti individui hanno preso parte. Nella delibera il *Sejm* metteva in dubbio l'elezione di Julia Przyłębska – giudice peraltro non contestata sul piano della legittimità – a Presidente dell'organo collegiale, in quanto tale elezione non è avvenuta nel rispetto delle norme allora in vigore e in ogni caso, sempre ai sensi di tali norme, la stessa presidenza è scaduta avendo una durata di sei anni (la Presidente Przyłębska ha sempre affermato che, in base alla successione delle leggi nel tempo, il mandato di sei anni avrebbe trovato applicazione solo dalla presidenza successiva alla sua, inauguratasi nel dicembre 2016). Infine la stessa delibera, dopo aver ricordato che su iniziativa della Commissione europea era avviata una procedura d'infrazione anche sul Tribunale costituzionale polacco, e dopo aver affermato che il riconoscimento e

l'esecuzione delle decisioni dello stesso Tribunale potrebbe qualificarsi a sua volta come una violazione del principio di legalità generale stabilito in Costituzione, esorta tutti i giudici a dimettersi e auspica la formazione di un nuovo Tribunale costituzionale su basi più consensuali di quelle finora utilizzate.

Secondo il Tribunale costituzionale (sent. U5/24), [la risoluzione è totalmente illegittima](#) per violazione del principio di legalità – art. 7 Cost. –, della divisione dei poteri – art. 10 – e per il fatto di porsi in contrasto con l'ordine gerarchico e di competenza delle fonti normative (art. 87 Cost.), avendo essa la pretesa dissimulata di qualificarsi come atto normativo quando una mera risoluzione parlamentare è totalmente priva di questa caratteristica. L'uso di risoluzioni parlamentari in luogo della legge, secondo il Tribunale costituzionale, ricorda prassi in auge nel socialismo reale, e in particolare nel suo primo infausto periodo, quando l'aggiramento della legge serviva a svalutare anche una minima, residuale portata garantistica di questa fonte.

5.2. Incostituzionale una legge per l'esclusione dal plenum di due deputati decaduti in quanto condannati in via definitiva (ma la cui condanna non è riconosciuta dallo stesso Tribunale costituzionale)

[La sentenza K 7/24](#), del **19 giugno**, forse più di ogni altra decisione del Tribunale costituzionale (TK) mette in evidenza il dualismo giuridico e giudiziario in cui la Polonia è precipitata da alcuni anni e che il cambiamento di maggioranza politica del 2023, per il momento, sembra avere solo aggravato in senso tecnico. In aggiunta alla controversia nazionale ed europea intorno alla stessa legittimità del Tribunale, questa pronuncia acuisce le patologie interne alla giurisdizione ordinaria. Una legge ordinaria, concernente nello specifico il sistema dell'istruzione superiore, e definitivamente approvata lo scorso gennaio, viene dichiarata illegittima perché non sono stati ammessi al voto i due deputati del PiS Mariusz Kamiński e Maciej Wąsik, che nel dicembre del 2023 hanno riportato una condanna definitiva per abuso d'ufficio all'epoca in cui ricoprivano cariche esecutive. Tuttavia essi, per gli stessi reati, erano già stati graziati dal Presidente della Repubblica Duda prima di un giudizio definitivo (v. le precedenti *Cronache* per la ricostruzione di tutti questi fatti). Il Tribunale costituzionale resta della propria opinione in merito a una risalente disputa sulla validità della grazia presidenziale e sull'impossibilità di riformare i processi a seguito della dichiarazione di illegittimità di quel provvedimento, e ritiene dunque che i due soggetti non siano stati validamente condannati di nuovo e non ricadano nella decadenza e nei divieti di assumere pubblici uffici previsti dalla legge.

5.3. I primi trasferimenti di c.d. 'neo-giudici'

Il **7 agosto** la Presidente della Corte d'appello di Varsavia, Dorota Markiewicz, [trasferisce ad altro ufficio](#) – di fatto degradandoli – alcuni giudici che avevano ottenuto progressioni di carriera a seguito della politicizzazione del Consiglio nazionale della

magistratura, in modo contrario al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione EDU, come sancito da giurisprudenza delle relative Corti, e che in aggiunta hanno recato danno a propri colleghi con misure disciplinari altrettanto contrastante con gli ordinamenti europei. In questa materia è il primo caso di attuazione concreta del diritto europeo mediante semplice disapplicazione della normativa nazionale contrastante, che per motivi di diritto interno non ha ancora potuto essere abrogata.

5.4. Il Presidente della Banca centrale non può essere chiamato a testimoniare davanti alla Commissione per la responsabilità costituzionale

Dando piena soddisfazione a un ricorso di alcuni deputati del PiS, il **20 agosto** il Tribunale costituzionale dichiara l'incostituzionalità di alcune parti dell'art. 9 della legge sul Tribunale di Stato (del 1982 e più volte modificata) [nella parte in cui non esclude che il Presidente della Banca nazionale di Polonia \(NBP, la banca centrale\) possa essere chiamato a testimoniare](#) e sottoposto a vario tipo di indagini dalla Commissione responsabilità costituzionale del *Sejm* (pur a fronte di numerose garanzie processuali). Secondo il Tribunale (sent. K 8/24), tale istituzione è impropriamente fornita di poteri simili a quelli di una commissione parlamentare d'inchiesta o per altri versi di un pubblico ministero, ed è composta in modo da rappresentare la forza dei gruppi politici in aula, ciò che lede i diritti delle minoranze. Inoltre i suoi poteri ispettivi sarebbero tali da minare l'indipendenza di un'istituzione quale la NBP, protetta dalla Costituzione, e intimidirne il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni. In tal modo il TK ritiene di aver messo in sicurezza la posizione dell'attuale Presidente della NBP Adam Glapiński, che è stato nominato negli anni del PiS di cui è uomo di fiducia. Glapiński è accusato dall'attuale maggioranza parlamentare di vari reati funzionali, il più grave dei quali è quello di aver dato l'assenso all'acquisto di titoli di Stato per finanziare il disavanzo di bilancio, in violazione dell'art. 220 Cost., seguito dall'accusa di aver tagliato i tassi d'interesse nel 2021 e nel 2023, in fasi durante le quali l'inflazione stava aumentando, in violazione dell'art. 227 Cost. Rimane il fatto che la responsabilità per reati funzionali del Presidente della banca centrale è prevista dalla Costituzione (art. 198) e per legge la sua messa in stato di accusa è deliberata dal *Sejm* a maggioranza dei voti.

6. AUTONOMIE

6.1. Il Comune di Varsavia contro l'esposizione dei simboli religiosi

Per volontà del sindaco Rafał Trzaskowski, dal **16 maggio** è disposto nel comune di Varsavia il [divieto di esposizione pubblica di crocefissi](#) o altri simboli religiosi sulle pareti o sulle scrivanie di tutti gli ambienti appartenenti all'istituzione. Anche le cerimonie pubbliche del comune devono avere natura laica, senza fare uso quindi di simboli religiosi o

somministrare funzioni di questo tipo. Altre misure sono volte ad assicurare, soprattutto sul piano lessicale, il rispetto di tutti i generi e gli orientamenti sessuali. Pur giustificato con il rispetto del principio costituzionale di neutralità religiosa e ideologica delle autorità pubbliche, e pur avendo carattere locale, il provvedimento viene adottato in un paese che è noto per il ruolo che la religione ha svolto nella storia nazionale e per il grado oltremodo elevato di riconoscimento di cui la stessa confessione religiosa gode nella vita pubblica. Trzaskowski, un esponente di punta della Coalizione civica (KO) già candidato alle elezioni presidenziali nel 2020, che ha perso di misura, e possibile aspirante alla presidenza anche alle prossime elezioni del 2025, risulta a tratti in testa agli indici di gradimento delle personalità politiche nazionali, ma si ritiene che questa decisione possa metterlo in difficoltà a livello nazionale, specie nelle campagne e nelle regioni più conservatrici dove la religione svolge ancora un ruolo pubblico importante. Violenta reazione retorica dell'opposizione di destra: per Jarosław Kaczyński, decisioni come quella del comune di Varsavia indicano che la coalizione di maggioranza vuole “distruggere la religione e trasformare le persone in animali”.