



21 NOVEMBRE 2018

La crisi della democrazia in Polonia

di Maciej Miżejewski
Dottore di ricerca in Scienze politiche
Università Jagellonica di Cracovia



La crisi della democrazia in Polonia*

di Maciej Mizejewski

Dottore di ricerca in Scienze politiche
Università Jagellonica di Cracovia

Abstract [It]: Il caso polacco rappresenta un valido esempio di distruzione dello Stato di diritto. Il partito Diritto e Giustizia, salito al potere nel 2015, minaccia il cammino democratico del Paese, membro dell'Unione Europea dal 2004, portando la Polonia in una fase storica di rinnovata incertezza nonostante i notevoli progressi registrati in campo politico e socio-economico nei primi anni '90. Ecco una dimostrazione di come si possa, passo dopo passo, smantellare la democrazia e instaurare delle regole autoritarie, quali la subordinazione della Corte costituzionale all'interesse politico del partito al governo, la dipendenza del sistema giudiziario dal potere esecutivo, e il pieno controllo politico sui media pubblici.

Abstract [En]: The polish case represents a consequent destruction of the rule of law in this country. The ruling party Law and justice that won the elections in 2015 poses a threat to the democratic path of Poland, member of the European Union from 2004, leading it to the historic fase of renewed uncertainty despite remarkable progress registered in political and social-economic field in '90s. Here is the example how it is possible to dismantle democracy step by step and introduce authoritarian rules in political practice, that is: subordination of the Constitutional Court to political interests of the ruling party, the giuridical system dependent from executive power and the full political control over public media.

Sommario: 1. Premessa. 2. La raccomandazione della Commissione Europea sullo Stato di diritto. 3. La fine della Terza Repubblica Polacca? 4. Il patrimonio democratico polacco in pericolo. 5. Conclusione.

1. Premessa

Alla fine di luglio del 2017 la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione in relazione alla riforma della giustizia approvata dal Parlamento di Varsavia in Polonia. Sono stati approvati quattro nuovi atti legislativi che cancellano di fatto l'autonomia del potere giudiziario polacco, introducendo il controllo dell'esecutivo sulla nomina dei giudici della Corte suprema, consentendogli di 'mandare in pensione' e sostituire quelli attualmente in carica. Per queste ragioni, la Commissione europea ha deciso di intervenire per tutelare lo Stato di diritto in Polonia.

La Commissione Europea ha espresso, in una raccomandazione sullo Stato di diritto indirizzata alle autorità polacche, grande preoccupazione in merito alla nuova riforma del sistema giudiziario prevista in Polonia¹. Secondo la valutazione della Commissione, la riforma in questione amplifica la minaccia sistemica allo Stato di diritto, e ha pertanto invitato le autorità polacche a risolvere tali problemi entro un

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Raccomandazione della Commissione del 26 luglio 2017, [online]:

http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46116 (accesso 29.08.2017)

mese, cioè alla fine di agosto del 2017. In particolare, la Commissione ha chiesto alle autorità polacche di non adottare alcuna misura finalizzata a destituire o a costringere alle dimissioni i giudici della Corte suprema. Qualora fossero adottate siffatte misure, la Commissione sarebbe pronta ad avviare immediatamente la procedura prevista dall'ex articolo 7, paragrafo 1, ossia un avvertimento formale dell'UE che può essere emesso dai quattro quinti degli Stati membri in sede di Consiglio dei ministri².

Bruxelles ha deciso inoltre di avviare una procedura di infrazione nei confronti della Polonia per violazione del diritto dell'UE. Allo stesso tempo la Commissione ha ribadito la propria offerta di proseguire il dialogo costruttivo con il governo polacco. Il presidente Jean-Claude Juncker ha dichiarato che la Commissione è determinata a difendere lo Stato di diritto in tutti gli Stati membri, trattandosi di un principio fondamentale alla base dell'Unione europea. Proprio partendo da tali dichiarazioni, un sistema giudiziario indipendente si afferma come un prerequisito essenziale per l'appartenenza all'Unione, che non può pertanto accettare un sistema che consenta di destituire i giudici in modo arbitrario. L'indipendenza dei tribunali è alla base della fiducia reciproca tra gli Stati membri e i sistemi giudiziari, e qualora il governo polacco intenda procedere con misure che minano l'indipendenza del sistema giudiziario e dello Stato di diritto in Polonia, l'attivazione dell'articolo 7 sarebbe una scelta inevitabile³.

In questo contesto, il Primo vicepresidente della Commissione Europea Frans Timmermans ha affermato che le raccomandazioni indirizzate alle autorità polacche sono chiare: è ora di ripristinare l'indipendenza del Tribunale costituzionale e di revocare le leggi di riforma del sistema giudiziario o di renderle conformi alla costituzione polacca e alle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario⁴. I tribunali polacchi, al pari di quelli di tutti gli Stati membri, sono tenuti a intervenire efficacemente nei casi di violazione del diritto dell'UE, agendo in tali circostanze come "giudici dell'Unione", e devono conformarsi ai requisiti di indipendenza del sistema giudiziario in linea con il trattato e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵. Secondo Timmermans, la Commissione continua ad essere aperta al

² L'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea prevede che il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del trattato (cfr. allegato II). La Commissione può avviare tale procedura mediante proposta motivata.

³ La Commissione europea interviene per tutelare lo Stato di diritto in Polonia, [online]: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_it.htm (accesso 29.08.2017)

⁴ Capitolo VIII (Corti e Tribunali) della Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 (Gazzetta ufficiale 1997 no. 78, pos. 483.), [online]: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (accesso 29.08.2017)

⁵ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea il trattato che istituisce la Comunità Europea (2007/C 306/01), [online]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=IT> (accesso 29.08.2017), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01), [online]: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (accesso 29.08.2017)

dialogo con le autorità polacche e accoglie con favore tutte le iniziative volte a modificare le leggi in questione in linea con le sue raccomandazioni.

2. La raccomandazione della Commissione Europea sullo Stato di diritto

La raccomandazione più recente sullo Stato di diritto integra due precedenti raccomandazioni, adottate rispettivamente il 27 luglio e il 21 dicembre 2016, e riguarda l'assenza di una revisione costituzionale indipendente e legittima in Polonia⁶. Attualmente le autorità polacche non sono intervenute per risolvere gli aspetti problematici indicati nelle prime due raccomandazioni. Inoltre, dette autorità hanno adottato ulteriori misure che aggravano le preoccupazioni sull'indipendenza del sistema giudiziario e aumentano in modo significativo la minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia.

La raccomandazione inviata dalla Commissione sullo Stato di diritto riguarda quattro nuovi atti legislativi adottati dal parlamento polacco e che, secondo la valutazione della Commissione, aumenteranno la minaccia sistemica allo Stato di diritto; si tratta della legge sulla Corte suprema, della legge sul Consiglio nazionale della magistratura (sulle quali il presidente della Repubblica ha messo il veto il 24 luglio), della legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari (firmata dal presidente della Repubblica il 25 luglio), e della legge sulla scuola nazionale della magistratura (già pubblicata e in vigore dal 13 luglio). Tali leggi, nella loro forma attuale, comprometteranno in modo strutturale l'indipendenza del sistema giudiziario polacco, con un forte e immediato impatto negativo sul funzionamento e sull'indipendenza dell'intero sistema giudiziario.

In particolare, la destituzione dei giudici della Corte suprema aggraverà in modo serio la minaccia sistemica allo Stato di diritto. La Commissione chiede pertanto alle autorità polacche di non adottare alcuna misura finalizzata a destituire o a costringere alle dimissioni i giudici della Corte. In caso di adozione di tali misure da parte delle autorità polacche, la Commissione europea è pronta ad attivare il già citato meccanismo di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea.

La Commissione Europea nella sua raccomandazione ha sottolineato che lo Stato di diritto è uno dei valori comuni sui quali si fonda l'Unione europea e che esso è sancito all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. La Commissione europea, congiuntamente al Parlamento europeo e al Consiglio, è competente in virtù dei trattati a garantire il rispetto dello Stato di diritto quale valore fondamentale dell'Unione e assicurare che le normative, i valori e i principi dell'UE siano rispettati.

⁶ Raccomandazione della Commissione relativa allo Stato di diritto in Polonia del 21 dicembre 2016, [online]: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=40988 (accesso 29.08.2017), Raccomandazione della Commissione relativa allo Stato di diritto in Polonia del 27 luglio 2016, [online]: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/recommendation-rule-of-law-poland-20160727_en.pdf (accesso 29.08.2017)

Il Parlamento europeo ha sostenuto le preoccupazioni della Commissione, anche nelle due risoluzioni del 13 aprile e del 14 settembre 2016⁷. Il 16 maggio 2017 la Commissione ha informato il Consiglio degli Affari generali della situazione in Polonia. Una maggioranza molto ampia di Stati membri ha sostenuto il ruolo della Commissione e gli sforzi per risolvere tale questione, e ha invitato il governo polacco a riprendere il dialogo con la Commissione. Inoltre vari altri soggetti, a livello europeo e internazionale, hanno espresso profonda preoccupazione in merito alla riforma del sistema giudiziario polacco; tra questi i rappresentanti della magistratura di tutta Europa, la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea e la rete europea dei Consigli di giustizia, la Commissione di Venezia, il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, nonché numerose organizzazioni della società civile quali Amnesty International e la Rete per i diritti umani e la democrazia.

La Polonia rischia l'esclusione dal voto nell'Unione Europea, nonostante il veto del presidente Andrzej Duda che, pur avendo vinto le elezioni presidenziali come candidato del partito al governo (PiS), ha deciso di porre il veto alle leggi sulla Corte suprema e sul Consiglio nazionale della magistratura.

La prima bozza di legge prevedeva il congedo degli attuali componenti della Corte Suprema esclusi coloro che resterebbero in carica grazie alla scelta attuata a discrezione del Ministro della Giustizia. La seconda cambiava il volto del Consiglio Nazionale della Magistratura, garante dell'indipendenza delle corti e dei giudici, ponendolo sotto diretto controllo politico. Secondo la nuova norma, infatti, l'organo collegiale sarebbe andato diviso in due sezioni di cui una, composta da 15 giudici, sarebbe stata di esclusiva nomina parlamentare, mentre l'altra sarebbe stata composta da 6 membri del Parlamento, il ministro della Giustizia, un rappresentante del Capo dello Stato, il Presidente della Corte Suprema e il Presidente della Corte Amministrativa Suprema.

L'unica legge che è stata firmata dal presidente dà al Ministro della Giustizia il potere di rimuovere tutti i presidenti e i vice-presidenti delle corti comuni e di sostituirli entro i prossimi sei mesi. Manovre che comportano un grave sbilanciamento nell'equilibrio dei poteri, che può essere considerato uno dei capisaldi dei sistemi democratici⁸.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 2016 sulla situazione in Polonia (2015/3031(RSP)), [online]: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0123+0+DOC+XML+V0//IT> (accesso 29.08.2017), Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2016 sui recenti sviluppi in Polonia e il loro impatto sui diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2016/2774(RSP)), [online]: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0344+0+DOC+XML+V0//IT> (accesso 29.08.2017)

⁸ Polonia: una legge contro l'indipendenza del settore giudiziario. Verso l'autoritarismo?, [online]: <https://www.pressenza.com/it/2017/07/polonia-legge-lindipendenza-del-settore-giudiziario-verso-lautoritarismo/> (accesso 29.08.2017)

È stato il Presidente in persona, disinnescando l'escalation della tensione, ad annunciare in una conferenza stampa la decisione di non firmare le due leggi, e quindi di accogliere la richiesta dei dimostranti, della società civile e della UE. Ha aggiunto, inoltre, di non essere stato consultato prima dell'approvazione in Parlamento e ha contestato il fatto che, secondo le nuove leggi, i giudici dovrebbero essere indicati dal Ministro della Giustizia, il quale ha già dei superpoteri se si considera che egli ricopre anche la carica di Procuratore generale. Secondo l'opposizione polacca e i moniti della Commissione europea, queste leggi mettevano a rischio l'autonomia del potere giudiziario, violando quindi un valore costitutivo della democrazia e dei Trattati dell'Unione Europea⁹.

Tuttavia, la decisione del Presidente della Repubblica della Polonia non risolve tutti i problemi rilevati da Bruxelles. L'attivazione dell'articolo 7 del Trattato di Lisbona, al quale la Commissione si è riferita, potrebbe significare la sospensione del diritto di voto della Polonia alle riunioni del Consiglio dell'Unione Europea; una soluzione a cui non si è mai arrivati in passato, soprattutto perché questo tipo di sanzione per essere approvata richiede l'unanimità di tutti gli Stati membri¹⁰. Vista questa minaccia, il governo di Varsavia ha accusato Frans Timmermans di fare una campagna politica contro la Polonia, benché abbia espresso la speranza che il dialogo e la polemica intorno della riforma giudiziaria in Polonia si normalizzasse¹¹. Il Ministro degli affari esteri polacco ha criticato il modo in cui si svolge il processo di comunicazione tra la Commissione Europea e il Governo polacco¹², affermando che le azioni legislative intraprese sono compatibili con gli standard europei e che la Commissione Europea smetterà di inviare verso Varsavia le raccomandazioni solo critiche¹³.

In seguito ad un'audizione all'Europarlamento, Frans Timmermans ha dichiarato che la posizione del governo polacco non annuncia nessuna misura concreta per affrontare le questioni sollevate dalla

⁹ Polonia, a sorpresa il presidente blocca la contestata riforma della Corte suprema, [online]: http://www.repubblica.it/esteri/2017/07/24/news/polonia_marcia_delle_candele-171498071/ (accesso 29.08.2017)

¹⁰ Bruxelles. Ultimo avvertimento Ue alla Polonia sulla Giustizia: pronte le sanzioni, [online]: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/polonia-avvertimento-ue> (accesso 29.08.2017)

¹¹ Varsovia accusa a Timmermans de hacer campaña política contra Polonia, [online]: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170831/43939614441/varsovia-acusa-a-timmermans-de-hacer-campana-politica-contra-polonia.html> (accesso 02.09.2017)

¹² Waszczykowski i Szydło odpowiadają Komisji Europejskiej: Oczekujemy fachowego odniesienia, a nie publicystycznych wystąpień (Waszczykowski i Szydło rispondono alla Commissione Europea...), [online]: <http://wyborcza.pl/7,75398,22295206,waszczykowski-odpowiada-komisji-europejskiej-oczekujemy-fachowego.html> (accesso 02.09.17)

¹³ Polski rząd odpowiada Brukseli: Odczepcie się. Odrzuciliśmy zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące reformy sądownictwa, (Il governo polacco risponde a Bruxelles...) [online]: <http://wyborcza.pl/7,75248,22291303,polski-rzad-odpowiada-brukseli-odczepcie-sie-odrzucilismy.html> (accesso 02.09.17)

Commissione UE sulla violazione dello Stato di diritto nel Paese¹⁴. Secondo lui, infatti, la Commissione non contesta il diritto del governo polacco a introdurre riforme giudiziarie, però queste devono rispettare lo Stato di diritto in quanto rappresenta uno dei valori fondamentali che tutti gli Stati membri hanno sottoscritto una volta entrati a far parte dell'Unione¹⁵. Inoltre, sottolinea che il governo polacco respinge con fermezza le raccomandazioni della Commissione, affermando il suo diritto di riformare il sistema giudiziario polacco secondo la volontà del popolo. Il vicepresidente Timmermans ha espresso la sua forte preoccupazione in relazione al fatto che il governo di Varsavia aveva contestato la legittimità e la professionalità della Commissione. Ma l'obiettivo di Bruxelles non consiste nell'imporre le sanzioni verso la Polonia; al contrario, sta aspettando di aprire un dialogo costruttivo. Timmermans ha negato il fatto che l'intenzione dell'Unione Europea è di privare la Polonia della sovranità. Anzi, la sovranità della Polonia è stata confermata grazie all'ingresso stesso della Polonia all'Unione Europea¹⁶.

3. La fine della Terza Repubblica Polacca?

Gli avvenimenti recenti in Polonia mettono a rischio tutto le conquiste della Terza Repubblica Polacca formatasi nel 1989. Il leader del partito Diritto e Giustizia al governo, Jarosław Kaczyński, ora controlla l'esecutivo, il legislativo e le branche del giudiziario; sotto il suo controllo ci sono anche tutti i media pubblici che garantiscono al suo messaggio il dominio dell'agenda.

Il controllo politico dei media pubblici in Polonia assomiglia in una certa misura alla comunicazione politica in Italia del periodo berlusconiano, quando nel 2002 l'allora Presidente della Repubblica Italiana, Carlo Azeglio Ciampi, inviò alle Camere un forte messaggio sottolineando che “non c'è democrazia senza pluralismo e imparzialità dell'informazione”.

Il Presidente della Repubblica Italiana ha ricordato che la garanzia del pluralismo costituisce strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta. Si è aderito alla sentenza della Corte costituzionale che affermava che il pluralismo “non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato”¹⁷.

¹⁴ Polonia: Timmermans, nessuna misura concreta su stato diritto, [online]: http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2017/08/31/poloniatimmermans-nessuna-misura-concreta-su-stato-diritto_2321b45b-432e-48ec-b325-f0492f4556f7.html (accesso 02.09.2017)

¹⁵ Opening and closing remarks of First Vice-President Frans Timmermans on the Rule of Law in Poland, at the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, [online]: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3042_en.htm (accesso 02.09.2017)

¹⁶ Timmermans dice que está abierto al diálogo con Polonia aunque le "ataquen", [online]: http://www.eldiario.es/politica/Timmermans-abierto-dialogo-Polonia-ataquen_0_681732433.html (accesso 02.09.2017)

¹⁷ Sentenza n. 826 della Corte costituzionale del 1988., [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0826s-88.html> (accesso 02.09.2017)

Per la sua piena realizzazione è necessaria anche la presenza di un pluralismo interno, dove il principio della parità di accesso ai mezzi di comunicazione di tutte le forze politiche è fondamentale. Già la legge Mammì del 1990 ha definito i principi fondamentali del sistema radiotelevisivo italiano: “il pluralismo, l’obiettività, la completezza, l’imparzialità dell’informazione, l’apertura alle diverse opinioni, tendenze politiche, sociali, culturali e religiose, nel rispetto della libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione”.¹⁸

La giurisprudenza costituzionale, sviluppata nell’arco di un quarto di secolo, ha trovato la sua sintesi nella sentenza n. 420 del 1994, nella quale la Corte ha richiamato il vincolo, imposto dalla Costituzione al legislatore, di assicurare il pluralismo delle voci, espressione della libera manifestazione del pensiero, e di garantire, in tal modo, il fondamentale diritto del cittadino all’informazione¹⁹.

Questi principi hanno avuto conferma nella sentenza n. 155 del 2002 della stessa Corte, che ha ribadito l’imperativo costituzionale secondo cui il diritto di informazione garantito dall’articolo 21 della Costituzione deve essere “qualificato e caratterizzato, tra l’altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall’obiettività e dall’imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell’attività di informazione erogata”²⁰.

Tale sentenza è particolarmente significativa là dove pone in rilievo che “la sola presenza dell’emittenza privata (cosiddetto *pluralismo esterno*) non è sufficiente a garantire la completezza e l’obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche (cosiddetto *pluralismo interno*)”.

I principi e i valori del pluralismo e dell’imparzialità dell’informazione nel settore delle comunicazioni elettroniche sono stati richiamati e hanno trovato sistemazione organica in quattro recenti Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea. Il contenuto di queste Direttive è in sintonia con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che, nel secondo comma dell’articolo 11, sancisce espressamente il rispetto del pluralismo e la libertà dei media²¹.

¹⁸ La legge 6 agosto 1990, n. 223, [online]: [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-09&atto.codiceRedazionale=090G0270&elenco30giorni=false,\(GU Serie Generale n.185 del 09-08-1990 - Suppl. Ordinario n. 53\), \(accesso 02.09.2017\)](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-09&atto.codiceRedazionale=090G0270&elenco30giorni=false,(GU Serie Generale n.185 del 09-08-1990 - Suppl. Ordinario n. 53), (accesso 02.09.2017)

¹⁹ Sentenza n. 420 del 1994, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0420s-94.html> (accesso 02.09.2017)

²⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 2002, [online]: <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0155s-02.html> (accesso 02.09.2017)

²¹ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, [online]: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf (accesso 02.09.2017)

Nelle premesse di tali Direttive sono indicate le finalità di una politica comune europea in materia di informazione. Viene, in particolare, definito il concetto di libertà di espressione, precisando che questa “comprende la libertà di opinione e la libertà di trasmettere informazioni e idee, nonché la libertà dei mezzi di comunicazione di massa e il loro pluralismo”.

Il Trattato di Amsterdam definisce il ruolo del servizio pubblico nel processo della comunicazione politica e vincola tutti i Paesi dell’Unione Europea, e prende avvio dal presupposto “che il sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri è direttamente collegato alle esigenze democratiche, sociali e culturali di ogni società, nonché all’esigenza di preservare il pluralismo dei mezzi di comunicazione”²².

Nella definizione di tali principi fondamentali, lo Stato svolge la sua essenziale funzione di salvaguardia della formazione dell’opinione pubblica. Va considerato che il pluralismo e l’imparzialità dell’informazione, così come lo spazio da riservare nei mezzi di comunicazione alla dialettica e allo scambio delle opinioni, sono fattori indispensabili per la riuscita del bilanciamento fra i diritti della maggioranza e quelli dell’opposizione. Quando si parla di “statuto” delle opposizioni e delle minoranze in un sistema maggioritario, le soluzioni più efficaci vanno ricercate anzitutto nel quadro di un adeguato assetto della comunicazione, che consenta l’equilibrio dei flussi di informazione e di opinione.

Anche a tal fine, la vigilanza del Parlamento, coordinandosi con l’Autorità di garanzia, potrebbe estendersi all’intero circuito mediatico, pubblico e privato, allo scopo di rendere uniforme ed omogeneo il principio della par condicio.

Parametri di riferimento di ogni riforma devono, in ogni caso, essere i concetti di pluralismo e di imparzialità, diretti alla formazione di un’opinione pubblica critica e consapevole, in grado di esercitare responsabilmente i diritti della cittadinanza democratica.

Nel contesto polacco, la mancanza del pluralismo nella comunicazione politica rafforza le tendenze autoritarie e indebolisce la condizione della democrazia. Jarosław Kaczyński, leader del PiS, e quindi l’uomo politicamente più influente della Polonia, è convinto che il sistema giudiziario polacco sia un residuo comunista, che lo Stato di diritto sia un fastidioso ostacolo alle purghe di Stato, e che la vittoria alle elezioni sia tutti gli effetti una legittimazione di tutte le decisioni e le volontà politiche dell’esecutivo²³.

In attesa che la democrazia tramonti ad est, Amnesty International ha lanciato una dichiarazione nella quale si afferma che le riforme del governo polacco infrangono il principio basilare della divisione dei

²² Il Trattato di Amsterdam, [online]: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf (accesso 02.09.2017)

²³ Polonia: una legge contro l’indipendenza del settore giudiziario. Verso l’autoritarismo?, [online]: <https://www.pressenza.com/it/2017/07/polonia-legge-lindipendenza-del-settore-giudiziario-verso-lautoritarismo/> (accesso 31.08.2017), vedi anche *Is this the end?*, [online]: <http://porterszucs.pl/2017/07/16/the-end/> (accesso 31.08.2017)

poteri e la garanzia di indipendenza della magistratura e delle sue attività²⁴. Un diritto quest'ultimo che si attesta come uno dei fondamentali diritti umani assicurati dalla Costituzione della Repubblica di Polonia e dal diritto internazionale²⁵. Pertanto la riforma giudiziaria deve essere eseguita in conformità sia con la legge nazionale sia internazionale²⁶.

Inoltre, gli ex Presidenti della Corte Costituzionale hanno firmato l'ennesima dichiarazione congiunta mettendo in rilievo che senza un sistema giudiziario indipendente non può esistere uno Stato di diritto. Secondo loro il controllo politico della Corte suprema renderà impossibile garantire la legittimità delle attività del potere legislativo ed esecutivo, e annienterà le possibilità di proteggere i diritti umani e le libertà civili. Il potere esclusivo del Ministro della giustizia come membro del Governo nel campo delle nomine dei Presidenti dei tribunali ordinari metterà a rischio l'indipendenza della giustizia²⁷.

4. Il patrimonio democratico polacco in pericolo

Il processo di cambiamento democratico del sistema politico in Polonia cominciò dalle prime elezioni semi-libere del 1989 che sono state il risultato di un accordo tra il Partito Operaio Unificato Polacco e Solidarność, all'epoca il simbolo della lotta anticomunista. L'accordo finale è stato firmato il 5 aprile 1989, e di conseguenza il reale potere politico fu assegnato al nuovo Parlamento bicamerale e al Presidente della Polonia, che sarebbe stato il capo esecutivo, e inoltre il Solidarność divenne un partito legittimo e legalmente riconosciuto. Queste elezioni sono anche state definite Sejm del Contratto, per sottolineare appunto l'accordo tra i due partiti a formare una nuova legislatura²⁸.

I risultati del voto confermarono la caduta del comunismo e, allo stesso tempo, l'inizio della stagione democratica. Le elezioni furono vinte da "Solidarność" (Sindacato Autonomo dei Lavoratori "Solidarietà"), un sindacato fondato nel settembre 1980 a seguito degli scioperi nei cantieri navali di Danzica e guidato inizialmente da Lech Wałęsa (vincitore del premio Nobel per la pace nel 1983 e

²⁴ Petycja: Prawo do bezstronnego sądu zagrożone! (Petizione: Il diritto al giudizio in pericolo), [online]: <https://amnesty.org.pl/akcje/prawo-do-bezstronnego-sadu-zagrozone/> (accesso 31.08.17)

²⁵ Art. 45 della Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 (Gazzetta ufficiale 1997 no. 78, pos. 483.), [online]: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (accesso 29.08.2017)

²⁶ Opinia Amnesty International w przedmiocie zagrożenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Opinione dell'Amnesty International sulle minacce ai danni dell'indipendenza dei tribunali e giudici), [online]: <https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/07/Zmiany-w-s%C4%85downictwie-opinia-Amnesty-International-05072017.pdf> (accesso 31.08.2017)

²⁷ Statement by the former presidents of the Constitutional Tribunal: Andrzej Rzepliński, Marek Safjan, Jerzy Stępień, Bohdan Zdziennicki and Andrzej Zoll, [online]: <http://verfassungsblog.de/statement-by-the-former-presidents-of-the-constitutional-tribunal-andrzej-rzeplinski-marek-safjan-jerzy-stepien-bohdan-zdziennicki-and-andrzej-zoll/> (accesso 31.08.2017)

²⁸ Marek Chmaj, *Sejm "Kontraktowy" w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin, Università di Lublino Maria Curie-Skłodowska, 1996, p. 214

successivamente Presidente della Repubblica negli anni 1990-1995. La vittoria elettorale di “Solidarietà” ha creato le condizioni favorevoli per il passaggio all’ordinamento democratico²⁹.

Tutti i seggi del “rinato” Senato della Polonia furono assegnati democraticamente, come fu assegnato democraticamente anche il 35% dei seggi del Sejm. Il restante 65% dei seggi fu riservato al Partito Comunista e ai suoi satelliti. L'esito delle elezioni era imprevedibile. Dopo tutto, la Polonia non aveva avuto una vera e propria elezione libera dagli anni venti, pertanto non vi erano precedenti da tenere in considerazione. Era chiaro che i comunisti non erano popolari, ma non vi erano numeri che potessero prevedere di quanto il loro consenso fosse crollato. Le elezioni del 4 giugno 1989 (e il secondo turno del 18 giugno) segnarono la vittoria schiacciante di Solidarność: il 99% dei seggi del Senato e il 35% dei seggi possibili al Sejm. Sui possibili 100 seggi al Senato, 99 furono ottenuti da Solidarność e 1 da un senatore non di parte. Sui 35 seggi al Sejm attribuiti alle liste nazionali, solo uno fu conquistato dal candidato del Partito, e uno da un partito satellite, mentre i rimanenti furono assegnati a Solidarność al secondo turno. Sui 161 senatori eleggibili, Solidarność ne ottenne complessivamente 160³⁰.

Una delle immediate conseguenze derivanti dalla scelta di intraprendere il “percorso democratico” in Polonia fu la formazione del primo governo anticomunista di Tadeusz Mazowiecki, persona di fiducia di Lech Wałęsa. Il 12 settembre 1989 divenne capo dello storico governo, la cui creazione rappresentò un punto di svolta per il Paese. Il nuovo governo, con a capo il primo premier non comunista dopo la II guerra mondiale, e quindi legato dall’opposizione, era formato da 24 ministri, di cui dodici appartenenti a “Solidarność”, quattro al POUP (Partito operaio unificato polacco), quattro al Partito Popolare Unito (ZSL - Zjednoczone Stronnictwo Ludowe) e uno indipendente. Krzysztof Skubiszewski fu nominato Ministro degli Affari Esteri, mentre Leszek Balcerowicz divenne vicepremier e Ministro delle Finanze, nonché “architetto” della trasformazione economica del Paese.

Fu il secondo tentativo di creare un Consiglio dei Ministri dopo le elezioni politiche del 4 giugno 1989. Il primo tentativo fu fatto dal generale Czesław Kiszczak che ricevette l’incarico di formare il governo dal generale Wojciech Jaruzelski, allora presidente della Polonia, ma che non riuscì nell’impresa. Ebbe invece successo il candidato di Solidarność Tadeusz Mazowiecki, incaricato dal Presidente Jaruzelski il 19 agosto 1989 e nominato Presidente del Consiglio dal Parlamento il 24 agosto 1989³¹. Il punto cruciale del discorso di insediamento, pronunciato dal nuovo premier il 12 settembre 1989, fu l’economia. Mazowiecki annunciò la lotta all’inflazione e al deficit pubblico, il mantenimento della disciplina fiscale e

²⁹ Janusz Słodczyk (a cura di), *The course and effects of the transformation process in Poland in different fields of social and economic life*, Opole, Università di Opole, 2001, p. 272

³⁰ Antoni Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2015*, Kraków 2016, pp. 33-46.

³¹http://www.rzym.msz.gov.pl/it/c/MOBILE/attualita/25_anni_fa_in_polonia_a_capo_del_governo_il_primo_premier_non_comunista_dopo_la_ii_guerra_mondiale (accesso 24.08.2017)

la costruzione di un'economia di mercato. Mazowiecki sottolineò che la ricostruzione economica del Paese non sarebbe servita solo alla Polonia, ma a tutta la Comunità Europea, poiché l'Europa è un'unione che comprende non solo l'Occidente, ma anche l'Oriente³².

5. Conclusione

Le materie legate alla riforma del sistema giudiziario mostrano che l'opposizione polacca, sia quella al Parlamento sia quella extraparlamentare, non sono una barriera sufficiente per fermare la svolta autoritaria messa in atto dal governo formato da Kaczyński, che è consapevole della presenza di un debole e frammentato contraltare politico, e perciò sta smantellando la democrazia.

La sua posizione è inoltre rafforzata dal fatto che il confronto alle urne è ancora lontano: le prossime elezioni parlamentari sono previste nel 2019, mentre quelle amministrative saranno nel 2018. Sarà un'occasione per dimostrare che il governo non gode della licenza assoluta di trasfigurare la struttura democratica e repubblicana della Polonia, uno dei Paesi che è considerato il caso di successo e un esempio virtuoso di riorganizzazione democratica nell'Europa dell'est. La prospettiva di fermare questa nefasta deriva dipende quasi esclusivamente dai cittadini polacchi, che fino ad oggi solo una volta sono stati in grado di bloccare le azioni legislative quando il governo ha ritirato il disegno di legge sul divieto d'aborto in seguito agli scioperi.

Il partito al governo Diritto e giustizia, avendo la maggioranza assoluta dei seggi nel Parlamento, sta dimostrando come si possa instaurare un regime senza carri armati, né prigionieri politici, né censura preventiva. In teoria, Kaczyński è un semplice deputato, ma nei fatti è lui il vero capo dello Stato. Il Governo, il Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera, nonché la maggioranza parlamentare, ubbidiscono a qualunque suo ordine o desiderio. In questo momento, il suo desiderio è quello di rendere i tribunali dipendenti dall'esecutivo, ossia far sì che la giustizia segua le direttive del partito al governo che *nomen omen* si chiama Diritto e Giustizia.

³² <http://www.schuman.pl/pl/tadeusz-mazowiecki-nie-bede-premierem-malowanym> (accesso 24.08.2017)

Riferimenti delle opere citate nel testo e bibliografia d'interesse

- Bankowicz Marek, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
- Dudek Antoni, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Machelski Zbigniew, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010.
- Miżejewski Maciej, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, Kraków 2013.
- Miżejewski Maciej, *Transformacja telewizji w Polsce po roku 1989 na tle zmian politycznych*, Przemyśl 2005.
- Miżejewski Maciej, *La crisi dell'ordine costituzionale in Polonia negli anni 2015 e 2016 con le sue conseguenze politiche*, Nomos: le attualità nel diritto, 1/2017, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Mizejewski.pdf> (accesso 05.09.2017).
- Miżejewski Maciej, *Politicization of the media in the first decade of polish membership in the European Union*, Nomos: le attualità nel diritto, 1/2015, [online]: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/06/Mizejewski_Nomos-1_2015.pdf(accesso 05.09.2017).
- Miżejewski Maciej, *Il sistema radiotelevisivo polacco sullo sfondo delle trasformazioni politiche*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 2/2004.
- Sartori Giovanni, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993.
- Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited, 2 voll.*, Chatham, N.J., Chatham House, 1987.
- Sartori Giovanni, *La corsa verso il nulla. Dieci lezioni sulla nostra società in pericolo*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 2015.
- Sartori Giovanni, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 2008.
- Sartori Giovanni, *Il sultanato*, Roma-Bari, Laterza, 2009.
- Sawicki Jan, *Prosegue il deterioramento dello Stato di diritto, mentre il Governo subisce una prima sconfitta ad opera dell'Unione Europea*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 1/2017, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/05/Polonia12017-1.pdf>(accesso 05.09.2017).
- Sawicki Jan, *La conquista della Corte Costituzionale ad opera della maggioranza che non si riconosce nella Costituzione*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 3/2016, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2017/01/Polonia-3-2016-2-sawicki-ok.pdf>(accesso 05.09.2017).
- Sawicki Jan, *La cronizzazione dello scontro sullo Stato di diritto costituzionale*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 2/2016, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/09/Polonia22016.pdf>(accesso 05.09.2017).
- Sawicki Jan, *Gli interrogativi circa la degenerazione in una 'democrazia illiberale'*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 1/2016, [online]: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/05/Cronache-PoloniaSettembre2015apr.-2016.pdf> (accesso 05.09.2017).
- Sawicki Jan, *Prove tecniche di dissoluzione della democrazia liberale: Polonia 2016*, Nomos: le attualità nel diritto, n. 1/2016, [online]: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/05/Sawicki_Nomos1-2016.pdf(accesso 05.09.2017).
- Sawicki Jan, *Un cambio di rotta brusco e inatteso. Le elezioni presidenziali di maggio 2015 come annuncio di una svolta conservatrice in vista delle politiche*, Nomos: le attualità nel diritto, maggio-agosto2015,[online]:<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/01/Poloniamaggioagosto2015.pdf> (accesso 05.09.2017).
- Zaccaria Roberto, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*. Padova, Cedam 2010.