

## Polonia. Prosegue una coabitazione difficile con un nuovo protagonista: quale destino per la democrazia polacca dopo l'esito (inaspettato?) delle elezioni presidenziali del primo giugno 2025?

di Angela Di Gregorio

### 1. La rilevanza europea delle elezioni presidenziali polacche del 1 giugno 2025

La Polonia non è più da tempo “solo la Polonia”: un paese ex comunista di media grandezza, povero, politicamente insignificante, con limitata influenza sugli equilibri geo-politici e poco interessante sotto il profilo costituzionale. In realtà si tratta dell'economia europea con il maggiore tasso di crescita negli ultimi anni (secondo la banca mondiale il PIL nel 2024 ha raggiunto il 3,2%, le previsioni per il 2025 sono del 3,7% e per il 2026 del 3,4%, contro una media UE dell'1% circa), si appresta ad entrare nella zona euro, ha aumentato le proprie spese militari fino ad arrivare quasi al 5% (la più alta tra i paesi NATO). Il governo del premier Donald Tusk fa parte del “gruppo dei volenterosi” ed è in prima linea nel supportare l'Ucraina nella sua lotta per la sopravvivenza contro l'occupante russo (tradizionalmente più odiato dai polacchi che dagli ucraini, almeno fino all'annessione della Crimea ed all'inizio dell'occupazione del Donbass nel 2014).

Anche sotto il profilo costituzional-comparatistico gli elementi di interesse non cessano di manifestarsi. Nei confronti della crescita democratica della Polonia le istituzioni europee si sono molto spese fin dall'inizio del cammino verso la democrazia negli anni '90. All'epoca la Polonia era considerata un *enfant prodige*, pronta a recepire le indicazioni del livello sovranazionale anche a costo di dimenticare i tradimenti occidentali nella storia, i sacrifici per la salvezza dell'Europa e della cristianità, di ridimensionare la propria lotta di resistenza interna e persino il proprio orgoglio costituzionale (avendo adottato la prima costituzione liberale in Europa, quella del 3 maggio 1791: prevedeva la controfirma ministeriale e la responsabilità politica dei ministri dinanzi al parlamento). Tutto messo in secondo piano per diventare *le bon élève*. Una tigre dell'Est, o, come più correttamente definita oggi, dell'Europa centrale, geograficamente posta tra Germania e Russia, ed occupata nella storia da entrambe queste potenze al punto da conservare una memoria ancora vivida di ferite mai sanate.

Negli ultimi dieci anni il “caso Polonia” ha catalizzato l'interesse di studiosi di diritto costituzionale e comparato, internazionale e dell'Unione

europea. Dapprima con una sorta di distacco o disprezzo a causa della sua “diversità valoriale”, stigma (inevitabile?) del proprio passato post-comunista, per poi moltiplicare gli sforzi per capire, ed arginare, le debolezze politiche della costruzione europea. Dopo il tradimento dell’Ungheria, paese piccolo e con limitato peso geo-politico, risultava impensabile “digerire” anche quello della Polonia. Un paese troppo grande (il quinto in ordine di grandezza dell’UE, la sesta economia) e dalla posizione strategica.

Il numero di pubblicazioni, convegni, progetti, dedicati all’ordinamento polacco ed alle sfide poste ai valori europei in questi ultimi dieci anni è tale da non potere essere ricordato in un ridotto spazio di riflessione. Mi limito a rilevare che il numero di decisioni della Corte di Giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo nella “saga” della *rule of law* – una giurisprudenza innovativa sotto il profilo dei valori – è di gran lunga superiore, con riferimento al periodo temporale di produzione, rispetto a quelle emesse nei confronti di altri Stati membri (<https://euruleoflaw.eu/rule-of-law/rule-of-law-dashboard-overview/polish-cases-cjeu-ecthr/>).

Per queste, e molte altre ragioni, i risultati delle elezioni presidenziali polacche conclusesi lo scorso primo giugno non possono lasciarci indifferenti, anche se un certo grado di sottovalutazione ne ha effettivamente preceduto lo svolgimento, facendole passare in secondo piano rispetto a quelle romene tenutesi nello stesso periodo, dove i profili costituzionali erano apparsi nella fase pre-elettorale particolarmente innovativi.

## 2. Risultati elettorali e dislocazione delle forze politiche: un paese che continua ad essere spaccato

In realtà si tratta di elezioni molto attese, che avrebbero dovuto porre fine non solo ad una coabitazione paralizzante, ma anche coronare l’estenuante percorso di riavvicinamento ai dettami europei dello stato di diritto (il cosiddetto “ripristino”), pesantemente violato durante le due legislature consecutive in cui il partito conservatore della destra sociale “Diritto e Giustizia” o PiS aveva governato (dal 2015 al 2023). Purtroppo è accaduto che sia il premier Tusk ed i quattro partiti della “coalizione del 15 ottobre” (Piattaforma civica, Nuova Sinistra, Partito popolare polacco e Polonia 2050), sia i vertici politici delle istituzioni europee, si siano adagiati sugli allori dei risultati delle elezioni politiche – svoltesi ormai nel “lontano” 15 ottobre 2023 – senza mettere in piedi una strategia politica convincente, oltre al fatto che almeno due dei quattro partiti della coalizione hanno fatto mancare un appoggio convinto al candidato di Piattaforma civica nel corso della campagna elettorale, avendo presentato un proprio candidato.

Le elezioni si sono concluse al primo turno del 18 maggio con i seguenti risultati (secondo i dati della Commissione elettorale centrale: <https://wybory.gov.pl/prezydent2025/en/2/wynik/pl>): Rafał Trzaskowski, candidato della Coalizione Civica ed attuale sindaco di Varsavia, 31,36%; Karol Nawrocki, indipendente sostenuto da Diritto e Giustizia, 29,54%; Sławomir Mentzen, leader del partito di estrema destra Konfederacja, 14,81%; Grzegorz Braun, candidato di Konfederacja Korony Polskiej, movimento ancora più estremista, 6,34%; Szymon Hołownia, candidato di

Polonia 2050 – Terza Via, 4,99%; Adrian Zandberg, candidato del partito di estrema sinistra ostile al governo Razem (Insieme), 4,86%; Magdalena Biejat, indipendente sostenuta da Nuova Sinistra (fuoriuscita da Razem), parte della coalizione di governo, 4,23%. Altri sei candidati hanno ottenuto tra lo 0 e l'1%. Il *turnout* al primo turno si è attestato al 67,31%. Va notato che sia Trzaskowski che Hołownia si erano presentati anche alle presidenziali del 2020, dove il sindaco di Varsavia pure era arrivato secondo con una differenza di voti leggermente superiore a quella attuale (al primo turno del 28 giugno 2020 Duda aveva ottenuto il 43,5% dei voti e Trzaskowski il 30,46%, con una partecipazione del 65%; al secondo turno del 12 luglio, Duda ha ottenuto il 51% e Trzaskowski il 49%, con una partecipazione del 68%).

Nella campagna elettorale del 2025 la propensione europea dei candidati e l'atteggiamento nei confronti dell'integrazione euro-atlantica dell'Ucraina hanno avuto un certo rilievo: Mentzen ha tenuto una posizione scettica riguardo sia all'appartenenza della Polonia all'Unione europea che al supporto all'Ucraina, mentre Braun ha aperte simpatie filo-russe e posizioni anti-semita ed anti-ucraine. In generale, i candidati della destra, incluso Nawrocki, rimproverano l'Ucraina di non avere fatto abbastanza per riconoscere alcuni massacri storici come quello della Volinia, dove civili polacchi vennero trucidati dalle forze nazionaliste ucraine durante la seconda guerra mondiale. Altra notazione da fare è che tra il primo e il secondo turno i due candidati in lizza al ballottaggio hanno partecipato ad un dibattito sul canale youtube di Mentzen e in quell'occasione è stato loro chiesto di firmare un impegno in otto punti per venire incontro alle esigenze degli elettori di Konfederacja. Mentre Nawrocki ha sottoscritto tutti i punti, incluso l'impegno a non firmare una eventuale legge di ratifica del trattato di ingresso nella NATO dell'Ucraina (che il Presidente potrebbe anche impugnare dinanzi al Tribunale costituzionale), Trzaskowski si è detto in disaccordo su questo ed altri punti. Va anche rilevato che riguardo alla politica internazionale il PiS e Konfederacja non sono totalmente allineati, dal momento che condividono le posizioni riguardanti la NATO, i rapporti transatlantici e la Russia, ma differiscono nel rapporto con la UE: il PiS non contesta l'appartenenza della Polonia alla UE, pur avendo toni chiaramente euroscettici.

Il secondo turno elettorale, svoltosi domenica 1<sup>o</sup> giugno, ha visto i seguenti risultati: Trzaskowski 49,11% e Nawrocki 50,89%, con un tasso di partecipazione pari al 71,63%. La differenza di voti tra il primo e il secondo classificato è stata davvero risicata (370.000 voti), al punto che, la sera delle elezioni, quando ancora era in corso il conteggio delle schede, il sindaco di Varsavia aveva proclamato vittoria, salvo essere smentito qualche ora dopo. Ci sono state contestazioni sullo scrutinio in alcuni seggi e diversi ricorsi alla Corte suprema (che ai sensi dell'art. 129 cost. oltre a dichiarare d'ufficio la validità delle elezioni del Presidente della Repubblica può accogliere i ricorsi dei cittadini sulla validità delle stesse), la cui "Camera di controllo straordinario e degli affari pubblici", ritenuta non soddisfare i requisiti di "tribunale indipendente e imparziale precostituito per legge" da diverse decisioni sia della CGUE che della Corte EDU, nonché da istanze interne

come le sezioni “vecchie” della stessa Corte suprema (per questo lo scorso gennaio il *Sejm* aveva approvato una legge per attribuire la validazione delle elezioni presidenziali del 2025 ad un collegio formato dai 15 giudici della Corte suprema con maggiore anzianità, ma il Presidente Duda ha apposto il veto lo scorso marzo), si è pronunciata il 1<sup>o</sup> luglio sugli oltre 53.000 ricorsi di cittadini e su richiesta del Ministro della Giustizia Bodnar convalidando le elezioni (<https://notesfrompoland.com/2025/07/01/disputed-supreme-court-chamber-confirms-polish-presidential-election-result/>). Tuttavia il numero di schede coinvolte negli errori di conteggio (a favore di Nawrocki invece che di Traskowski) era tale da non incidere sul risultato finale.

Secondo i report elettorali dell’OSCE ([www.osce.org/files/f/documents/9/f/590960.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/9/f/590960.pdf); [www.osce.org/files/f/documents/8/7/591761.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/8/7/591761.pdf)), le elezioni presidenziali polacche si sarebbero svolte in maniera «competitive and well managed» e «fundamental freedoms were respected». Tuttavia il rapporto pubblicato dopo lo svolgimento del primo turno ha sottolineato la presenza di un «highly polarized political environment» e di un panorama mediatico che limitava «voters’ access to impartial information». L’OSCE ha pure manifestato qualche dubbio sul finanziamento elettorale, rilevando «insufficient campaign finance regulations, including lack of reporting requirements before the second round and absence of third-party campaigning provisions».

Dal punto di vista politico, l’esito del voto presidenziale ha avuto delle ripercussioni immediate sulla tenuta dell’esecutivo: il governo Tusk (si tratta della terza volta che Tusk presiede il Consiglio dei Ministri, dopo quelli del 2007-2011 e 2011-2014) ha chiesto l’espressione della fiducia alla camera bassa per riaffermare la propria legittimazione in un momento politicamente critico. Il voto di fiducia, superato con successo l’11 giugno, si è reso necessario anche per compattare i partner di coalizione, in particolare il partito popolare polacco, più lontano politicamente da Piattaforma civica (discende dall’omonimo partito esistente tra le due guerre mondiali ed era sopravvissuto durante il periodo comunista come vassallo del POUP; nel periodo post-comunista si è alleato sia con governi di centro-destra che di centro-sinistra) che ha chiesto ai propri iscritti se fossero favorevoli ad associarsi ad una coalizione di governo con Konfederacja e con il PiS, ricevendo una risposta negativa dal 70% dei votanti. Prima del voto di fiducia dell’11 giugno, il leader del PiS Kaczyński aveva esortato i partner minori della coalizione di governo, il centrista Polonia 2050 e il partito popolare polacco, a coalizzarsi con il PiS per costituire un governo tecnico, fatto di “specialisti apolitici” per governare fino alle elezioni del 2027 (attraverso il voto di sfiducia costruttiva, si presume).

La coalizione di governo detiene al *Sejm*, la camera bassa del parlamento bicamerale polacco che è l’unica ad esprimere il rapporto fiduciario con il governo, 243 seggi su 460 e perderebbe la maggioranza se anche un partner minore come il partito contadino (il cui gruppo parlamentare conta 32 iscritti) uscisse dall’accordo di governo. In ogni caso la vittoria del candidato presidenziale del PiS (che rimane il partito di maggioranza relativa alla camera bassa con 194 seggi, mentre Piattaforma civica ne ha solo 157), potrebbe nel prossimo futuro attentare alla solidità della coalizione. Al

momento sia il partito di estrema destra Konfederacja, che quello di estrema sinistra Razem rifiutano qualunque profferta di collaborazione, rispettivamente con la destra e il centro-sinistra liberale, ma la situazione potrebbe cambiare per Konfederacja in vista delle prossime elezioni politiche, anche considerando le posizioni molto più estreme di Nawrocki rispetto a quelle del PiS (qui il programma politico del neo Presidente: <https://karolnawrocki.pl/> ed alcune dichiarazioni rilasciate alla stampa conservatrice <https://oko.press/karol-nawrocki-opowiada-o-pierwszych-planach>) e al fatto che negli ultimi mesi Konfederacja sembra essersi spostata su posizioni più centriste. Dunque, anche se la coalizione di governo è sopravvissuta al voto di fiducia deve essere vigile (cosa che non pare aver fatto durante la campagna elettorale per le presidenziali). Dopo il voto di fiducia i due partiti di Terza Via (Polonia 2050 e partito contadino polacco), che avevano presentato liste comuni alle elezioni del 2023, hanno sciolto la propria alleanza pur continuando a sostenere il governo, volendosi presentare separatamente alle elezioni del 2027. È un ulteriore sintomo del terremoto politico prodotto da queste elezioni presidenziali?

La vittoria del candidato Nawrocki, indipendente sostenuto dal PiS al primo turno, ed anche dai partiti di estrema destra al secondo turno dopo la messa fuori gioco dei propri candidati, che conferma il radicamento della destra conservatrice nonostante la vittoria alle precedenti elezioni parlamentari di una coalizione di centro liberale-sinistra, è potuta sembrare dall'esterno inaspettata, essendo il candidato poco conosciuto al grande pubblico (ha una retorica fortemente nazionalista, è contrario ad eccessive concessioni all'Ucraina, incluso il suo ingresso nella NATO, ma aveva ricevuto un aperto *endorsement* da Trump poco prima del primo turno elettorale) ma ben si comprende alla luce delle dinamiche politiche interne e soprattutto del contesto sociale della Polonia post-comunista.

Alle elezioni politiche del 15 ottobre 2023 il PiS è risultato il partito di maggioranza relativa al *Sejm* (al Senato invece il primo partito è stato Piattaforma civica), anche se ha perso la maggioranza assoluta alla camera bassa posseduta durante le due precedenti legislature ed ha scontato l'ostilità del secondo e ben più radicale partito della destra, Konfederacja. Piattaforma civica ed i suoi alleati sono riusciti ad ottenere un buon risultato grazie alla massiccia partecipazione elettorale di donne e giovani. Anche in occasione delle elezioni presidenziali al secondo turno il risultato finale – peraltro sul filo di lana – si è raggiunto grazie all'elevata partecipazione al voto. Ma da parte di elettori di diversa parte politica. Ciò anche a causa del comportamento poco spontaneo del sindaco di Varsavia (diversi membri del partito avrebbero preferito candidare il Ministro degli esteri Sikorski) e ad una virata “a destra” delle politiche di governo negli ultimi mesi (soprattutto nel contrasto all'immigrazione con la discutibile sospensione del diritto di asilo) dovuta alle pressioni dei due partiti minori della coalizione, contrari, tra le altre cose, a riforme a favore dei diritti civili e di quelli delle donne. Tra una brutta copia dei programmi della destra e la destra stessa gli elettori avrebbero scelto la seconda opzione (W. Zomerski, *Anatomy of a Liberal Fall: Poland's 2025 Presidential Election*, VerfBlog, 2025/6/11).

Negli ultimi vent'anni la società polacca è cambiata e quel forte supporto che aveva sostenuto il quadro politico post-comunista fino all'ingresso nell'Unione europea, ed anche oltre, ha cominciato a sgretolarsi. Sarebbe tuttavia sbagliato ritenere che la trasformazione in senso nazional-populista di una buona metà dell'elettorato sia emersa soltanto negli ultimi 20 anni. Certo, il mondo è cambiato, il passato comunista sembra ormai un ricordo dei padri o dei nonni e le nuove generazioni sono nate in un ambiente diverso, potendo viaggiare liberamente e senza i sacrifici di quelle precedenti. Ma i semi della spaccatura erano presenti fin dal 1989. Molto hanno inciso le conseguenze di lungo periodo della transizione all'economia di mercato, in un paese fortemente agricolo e minerario come la Polonia. Nel tempo la divaricazione, economica e culturale, tra campagna e città, è diventata sempre più profonda. L'economia polacca è cresciuta notevolmente, più di ogni altro nuovo Stato membro UE e continua a crescere più che nei vecchi Stati membri. Ma si è trattato di una crescita diseguale, con fondamenta poco trasparenti (come ovunque nei paesi post-comunisti al momento delle privatizzazioni), con l'arricchimento di pochi e la necessità di emigrare di tanti. Ciò ha provocato un risentimento crescente che ha dato forma a dicotomie di stampo populista ("l'élite contro il popolo"). Le stesse dicotomie osservate alle ultime elezioni presidenziali, come alle elezioni parlamentari fin dal 2015. Anche la Chiesa ha avuto un ruolo politico non secondario, essendosi collocata a favore del cambiamento negli anni '80 e '90 (è stata tra le parti degli accordi della Tavola rotonda) ma dal 2000 diventando sempre più conservatrice ed integralista, al punto da entrare in disaccordo con la Curia romana.

### 3. La collocazione del Presidente della Repubblica nella forma di governo della Polonia

Con la revisione costituzionale del 7 aprile 1989, successiva agli accordi della Tavola Rotonda svoltasi tra febbraio ed aprile che aveva dato vita ad una transizione contrattata e "controllata", fu reintrodotta la carica monocratica di capo dello Stato che, prevista fin dalla "piccola costituzione" del 1919, era formalmente rimasta fino all'adozione della Costituzione socialista del 1952. Tuttavia non vi erano tradizioni di elezione diretta del capo dello Stato né di attribuzione di poteri significativi alla carica, ad eccezione del periodo di vigenza della Costituzione autoritaria del 1935, preceduta dalla revisione costituzionale del 1926 dopo il "colpo di Stato" del generale Piłsudski, per ovvie ragioni da non prendere a modello (il capo dello Stato era eletto da un collegio di grandi elettori, con la possibilità in certe circostanze di ricorrere al voto dei cittadini, ed aveva poteri considerevoli di indirizzo politico e militare pur essendo un'istituzione irresponsabile come quella monarchica; l'esecutivo era responsabile nei suoi confronti oltre che verso le camere che risultavano però deboli). Per questo motivo, nella revisione costituzionale dell'aprile 1989, fu prevista l'elezione parlamentare del Presidente, anche perché all'epoca la democratizzazione avveniva sotto la tutela dello stesso partito operaio unificato polacco che si riservò, nella legge elettorale per le prime elezioni competitive del giugno 1989, il 65% dei seggi alla camera

bassa o *Sejm* (le elezioni videro tuttavia un successo inaspettato di Solidarność, che si assicurò tutti i seggi liberamente contendibili alla camera bassa e 99 sui 100 seggi del Senato, quest'ultimo ricostituito con la stessa revisione costituzionale del 7 aprile) e dunque, di conseguenza, l'elezione del proprio candidato Jaruzelski alla carica di capo dello Stato, oltre che la formazione di un proprio governo. Le ragioni che nel giro di un solo anno porteranno all'elezione diretta della carica presidenziale (formalmente a seguito della rottura del patto politico quarantennale tra il POUP ed i suoi vassalli politici, partito contadino e partito democratico, ma in realtà per il successo ottenuto da Solidarność alle elezioni del giugno 1989), sono di natura contingente ma rispondono ad un'esigenza diffusa nelle neo-democrazie dell'epoca. Quasi ovunque, infatti, l'adozione di una forma di governo "mista", con doppia legittimazione popolare del capo dello Stato e del parlamento e con l'attribuzione di poteri non meramente cerimoniali al Presidente, fu ritenuta indispensabile al fine di distribuire meglio il potere politico e di potenziare il sistema dei *checks and balances* in un momento di forte turbolenza politica, economica e sociale, anche considerando l'inevitabile propensione per una formula elettorale proporzionale nella selezione dei componenti delle assemblee parlamentari. Non si trattò dunque soltanto di un'elezione dal forte valore simbolico (il primo Presidente direttamente elettivo in Polonia fu Lech Wałęsa, uno dei motori della democratizzazione), ma la carica fu dotata di attribuzioni importanti, cercando di trarre il meglio dalle esperienze europee più consolidate. I poteri che si vollero consegnare ai Presidenti non erano intesi come politicamente attivi, bensì di bilanciamento, di freno e solo in casi eccezionali di riserva, nella prevedibile *impasse* politica dei turbolenti anni '90. In Polonia (come pure in Lituania) si voleva, tra l'altro, che il Presidente potesse co-gestire la politica estera e di difesa, in una sorta di modello "finlandese", dal momento che esisteva ancora l'URSS (per questo il POUP, temendo fughe in avanti di Solidarność, aveva insistito per i poteri di freno del Presidente) e la carica era destinata inizialmente al generale Jaruzelski (per maggiori dettagli si rinvia a M. Ganino *Polonia. Premessa*, in P. Biscaretti di Ruffia, con la collaborazione di M. Ganino, *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, 1996, pp. 289 ss.). Tuttavia tali competenze in mano a personalità politiche "ingombranti" come quella di Wałęsa produssero rapporti burrascosi con primi ministri e governi ancora privi di esperienza politica, causando numerosi conflitti e blocchi, a volte risolti dalle corti costituzionali. Modifiche costituzionali si sono dunque rese necessarie in diversi paesi, quando ancora non era del tutto scemato l'entusiasmo per il cambiamento e la volontà dei cittadini di recarsi alle urne. Non era ancora germogliato il seme del populismo e del nazionalismo e si riuscivano a fare delle sperimentazioni, mentre contemporaneamente gli esponenti del vecchio regime riciclati o i simboli del cambiamento si allontanavano dalla scena politica (Wałęsa non riuscì ad essere eletto per un secondo mandato nel 1995, anche a causa del suo precedente comportamento, oltre che per il fatto che gli elettori erano stanchi delle ricette economiche liberiste e già alle politiche del 1993 avevano scelto gli ex comunisti), dando spazio a ripensamenti dettati dalla pratica politica e costituzionale.

Questa trasformazione del ruolo del capo dello Stato ha riguardato *in primis* la Polonia, dove i poteri presidenziali sono stati sempre più circoscritti passando dalle revisioni della costituzione socialista nel periodo 1989-1991, alla versione contenuta nella “piccola costituzione” del 1992 fino ad approdare al testo costituzionale del 1997. Il figurino presidenziale da allora non è più cambiato ma sono cambiati i protagonisti, il sistema politico, in parte quello elettorale, e il contesto internazionale in cui i Presidenti polacchi si sono trovati ad agire.

A proposito della revisione del 1989, che sembra formalmente ispirarsi alla Costituzione liberal-democratica del 17 marzo 1921, si condivide l’opinione secondo cui «non furono considerazioni teoriche a determinare il profilo dell’istituto presidenziale, che invece venne congegnato come garanzia estrema del controllo sull’apparato statale da parte del Partito Operaio Unificato Polacco» (D. Górecki, *I profili evolutivi della forma di governo nell’ordinamento costituzionale polacco*, in *Poloniaeuropae*, n. 3, 2012, p. 9; secondo M. Ganino, *Polonia. Premessa*, cit., p. 297, «non è stata ripristinata né la presidenza più debole del 1921, né quella forte del 1935, essendosi palesate ambedue degli esempi da non imitare»). Rispetto alle limitate prerogative del Presidente negli anni ’20 (era eletto dal parlamento e ispirato al modello della Terza Repubblica francese ma, pur essendo formalmente parte dell’esecutivo, godeva di poteri più limitati rispetto all’omologo francese), nel 1989 sono stati previsti l’iniziativa legislativa e il veto legislativo, il controllo sulle autonomie locali, la facoltà di convocare le riunioni del Consiglio dei ministri (che doveva rendere conto al Presidente nell’intervallo tra le sessioni parlamentari), la nomina dei ministri cosiddetti “di Stato” per eseguire compiti affidati direttamente dal Presidente, responsabilità importanti nell’ambito della politica estera, di difesa e di emergenza, mentre non si indicavano gli atti del capo dello Stato che richiedessero la controfirma del presidente del Consiglio dei ministri (rinviando alla legge). Se la presidenza monocratica era stata voluta del POUP per controllare la transizione, Solidarność cercò di contrattarne un ruolo limitato, anche se quando Wałęsa divenne il primo Presidente elettivo, al contrario, richiese insistentemente un aumento delle prerogative presidenziali (opponendosi nel 1994 al disegno costituzionale del governo di centro-sinistra di ridurre i poteri presidenziali). Nella “piccola costituzione” del 17 ottobre 1992 (ossia Legge costituzionale «Sulle relazioni reciproche tra il potere legislativo ed esecutivo e sulle collettività locali»), la cui adozione si era resa necessaria proprio per precisare meglio i poteri dei supremi organi statali (la conflittualità aveva riguardato sia i rapporti tra Presidente, parlamento e governo, che tra le diverse forze politiche a causa della frammentazione parlamentare), l’istituzione presidenziale è stata meglio definita, anche per tenere conto della prassi nel frattempo delineatasi. Il Presidente continuava ad essere inserito nel potere esecutivo (ancora oggi è così), ma attraverso la controfirma ministeriale le sue prerogative erano di fatto esercitate dal governo, nonostante diverse ambiguità e poteri di freno sottratti a controfirma (vedi art. 47: i più importanti erano già allora il veto legislativo e il ricorso al Tribunale costituzionale). La “piccola costituzione” riprendeva alcuni elementi del cancellierato come la sfiducia costruttiva,

abbinata però anche a quella semplice. L'obiettivo era quello di rendere il Presidente un arbitro politico al di sopra delle parti e lo stesso obiettivo sembrava inizialmente animare i lavori della commissione costituzionale incaricata di elaborare il progetto della nuova Costituzione, ma si tenne anche conto dei conflitti che avevano caratterizzato la presidenza "attiva" di Lech Wałęsa ed il suo scontro con il governo Olszewski (le maggiori differenze tra i diversi progetti costituzionali presentati, alcuni elaborati anche da costituzionalisti, riguardavano proprio la forma di governo, in un'alternativa tra rafforzamento del Presidente o del governo). Durante la presidenza di Wałęsa si sono succeduti diversi governi in tre legislature. I conflitti tra Presidente e premier hanno generalmente riguardato le nomine di determinati Ministri (che la "piccola costituzione" rendeva in qualche modo compartecipate tra Presidente e premier) oppure la nomina di premier non graditi al *Sejm* e sono stati più accesi nella fase della coabitazione (1993-1995), ma certamente non assenti anche in quella precedente (1990-1993).

Nella Costituzione del 1997 il ruolo del Presidente viene ridimensionato, essendo tra l'altro terminata la fase più difficile della transizione politica, tuttavia i poteri di cui gode sono più significativi di quelli di altri Presidenti in forme di governo parlamentari o semipresidenziali a tendenza parlamentare. Si tratta non solo di poteri di freno (come il veto legislativo) ma anche di iniziativa (iniziativa legislativa, convocazione del Consiglio di gabinetto), di nomina (inclusa quelle dei giudici e l'accettazione del giuramento dei neo-eletti giudici costituzionali) e di veri e propri contro-poteri (ricorso al Tribunale costituzionale).

Per quanto riguarda la formazione del Consiglio dei Ministri, le fasi procedurali si riducono da 5 a 3 (artt. 154-155: nel primo passaggio il *Sejm* concede la fiducia al governo designato dal Presidente a maggioranza assoluta dei voti in presenza di almeno la metà dei suoi componenti, nel secondo, con la stessa maggioranza il *Sejm* può eleggere un governo di propria iniziativa) e scompare la possibilità del Presidente di designare un governo *ad interim* nell'attesa di nuove elezioni (com'era previsto dall'art. 62 della "piccola costituzione", in alternativa alla decisione di sciogliere il *Sejm*). Il mancato voto di fiducia da parte del *Sejm* al Consiglio dei Ministri di nuova formazione anche a maggioranza relativa (terzo passaggio: «a maggioranza dei voti in presenza di almeno la metà dei suoi componenti», art. 155, c. 1) obbliga il Presidente ad «abbreviare la legislatura» e indire nuove elezioni (art. 155, c. 2). Il governo di minoranza, anche se non appoggiato dal *Sejm*, rimane in carica fino all'elezione del nuovo parlamento ed alla formazione del nuovo Consiglio dei Ministri. Si sottrae al Presidente la capacità di influenzare la nomina dei Ministri di esteri, difesa ed interni (il Presidente del Consiglio non ha più l'obbligo di consultare il capo dello Stato su queste nomine come previsto dall'art. 61 della "piccola costituzione") che, come detto sopra, trovava giustificazione nel periodo immediatamente successivo alla transizione verso la democrazia a causa degli equilibri geo-politici dell'epoca. Tuttavia, il Presidente può impugnare in via preventiva un accordo internazionale dinanzi al Tribunale costituzionale (art. 133, c. 2) e ai sensi del comma 3 dello stesso articolo «Il Presidente della Repubblica, nell'ambito della politica estera, collabora con il Presidente del Consiglio dei ministri e

con il Ministro competente», lasciando presumere un residuo di concertazione (tuttavia da interpretare conformemente alle decisioni del Tribunale costituzionale).

Per quanto riguarda ancora i rapporti fiduciari tra camera bassa e Consiglio dei Ministri, l'abbassamento, rispetto ai criteri della "piccola costituzione", della soglia di voti necessari ad approvare la mozione di fiducia (da «maggioranza assoluta dei voti», art. 57, c. 2 piccola cost. a «maggioranza assoluta dei voti in presenza di almeno la metà dei suoi componenti», art. 154, c. 2 cost. 1997), l'innalzamento di quella richiesta per approvare la sfiducia (intesa esclusivamente come "costruttiva", da «a maggioranza assoluta» intendendosi dei presenti, art. 66, c. 1 piccola cost. a «maggioranza dei deputati», art. 158, c. 1 cost. 1997) rientrano nel progetto teso a rendere il governo il fulcro del potere esecutivo sul modello cancellierato ma anche a rafforzare il *Sejm* (non si parla infatti di scioglimento ma di «abbreviazione della legislatura»). Nella "piccola costituzione" il Presidente aveva la facoltà di sciogliere il *Sejm* oppure di destituire il governo sfiduciato ai sensi dell'art. 66, c. 5 (solo nel caso di mozione di sfiducia semplice, e non costruttiva).

Tra gli atti del Presidente, quelli controfirmati sono chiaramente rientranti nelle competenze del governo (art. 144, c. 2: si parla di «atti d'ufficio») mentre tra quelli esenti da controfirma (art. 144, c. 3) alcuni sono atti dovuti o condizionati da volontà altrui (ad esempio la designazione e nomina del premier e dei ministri, lo scioglimento del *Sejm*, cui segue obbligatoriamente anche quello del Senato, l'indizione del referendum su autorizzazione del Senato espressa a maggioranza assoluta dei voti in presenza di almeno la metà dei suoi componenti, la nomina dei giudici su proposta del Consiglio nazionale della magistratura, etc.). Le ipotesi di scioglimento anticipato del *Sejm* si riducono da tre a due. Il Presidente può sciogliere il *Sejm* solo dopo aver acquisito il parere dei presidenti (marescialli) del *Sejm* e del Senato (art. 98, c. 4) e solo in due casi contemplati dalla Costituzione ossia obbligatoriamente, se entro 14 giorni dall'incarico presidenziale il *Sejm* non concede il voto di fiducia al governo ai sensi dell'art. 155, c. 2, e facoltativamente se la legge finanziaria non viene sottoposta alla firma entro quattro mesi dalla presentazione al *Sejm* del disegno di legge (art. 225, il Presidente decide entro 14 giorni dalla scadenza; può anche impugnare la legge di bilancio prima della promulgazione dinanzi al Tribunale costituzionale ex art. 224, c. 2). Sono atti sostanzialmente presidenziali l'iniziativa legislativa, la promulgazione o diniego di promulgazione delle leggi, il ricorso al Tribunale costituzionale, la richiesta al *Sejm* di mettere in stato di accusa un Ministro dinanzi al Tribunale di Stato, la nomina di una serie di cariche giudiziarie (primo presidente della Corte suprema, presidente e vicepresidente del Tribunale costituzionale, presidenti del Supremo tribunale amministrativo e della Corte suprema e vicepresidenti del Supremo tribunale amministrativo), ed altre nomine (nomina i membri del Consiglio per la politica monetaria, nomina e revoca i membri del Consiglio di sicurezza nazionale e del Consiglio nazionale della radiofonia e televisione). Il Presidente concede la cittadinanza (art. 137) e la grazia (art. 139), può inviare messaggi alle camere che però non sono oggetto di dibattito (art. 140), può convocare per questioni di particolare importanza il Consiglio

di gabinetto (art. 141), formato dal Consiglio dei ministri che delibera sotto la guida del Presidente della Repubblica ma che non può esercitare le funzioni del Consiglio dei ministri.

Vi sono dunque atti importanti nell'esercizio dei quali il Presidente può influire sull'indirizzo politico, anche se in maniera "negativa", ossia impedendo "attivamente", come nella legislatura in corso è stato per il Presidente Duda, l'adozione di riforme importanti sulle quali si basa la credibilità europea dell'esecutivo (si tratta del veto legislativo, previsto fin dal 1989, e dell'impugnazione delle leggi dinanzi al Tribunale costituzionale; tuttavia riguardo al veto la Costituzione del 1997 ha ridotto il numero di voti necessari per superarlo al *Sejm* dai due terzi ai tre quinti dei presenti, a condizione che sia presente almeno la metà dei componenti, e vi ha sottratto la legge di bilancio, vedi artt. 122, c. 5 e 224, c. 1). Viceversa, nelle due precedenti legislature (2015-2019 e 2019-2023), il mancato esercizio di questi stessi poteri di "freno" o l'omissione di atti dovuti (come l'accettazione del giuramento dei neo-eletti giudici costituzionali) hanno rafforzato la postura illiberale degli esecutivi del PiS.

Entrambi questi possibili freni presidenziali sono disciplinati dall'art. 122, secondo cui quando gli viene presentata la legge per la promulgazione il Presidente, qualora voglia opporsi, ha due possibilità: in primo luogo, può rivolgersi al Tribunale costituzionale con una richiesta di verifica di conformità della legge alla Costituzione. Se il TC dichiara la legge conforme alla Costituzione, il Presidente deve promulgarla. In secondo luogo, se non ricorre al Tribunale costituzionale il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, rinviare la legge al *Sejm* per un suo riesame. Se il *Sejm*, a maggioranza di tre quinti dei presenti e in presenza di almeno la metà dei suoi componenti, approva nuovamente la legge, il Presidente della Repubblica vi appone la propria firma entro sette giorni e ne ordina la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. In caso di seconda approvazione del *Sejm*, al Presidente della Repubblica non spetta la facoltà di ricorrere al Tribunale costituzionale prima della promulgazione della legge.

L'efficacia del veto legislativo è particolarmente pregnante in caso di coabitazione, soprattutto qualora si tratti – come avviene dal 2023 – di una coabitazione rigida ed ideologica, di cui si aveva avuto sentore già durante la presidenza di Kaczyński tra 2005 e 2010.

Circa la responsabilità "costituzionale" presidenziale, come per i Ministri e una serie di alte cariche dello Stato, il Presidente può essere giudicato di fronte al Tribunale di Stato per violazione della Costituzione, di una legge o per aver commesso un reato (art. 145, c. 1). L'*impeachment* richiede una mozione dell'Assemblea Nazionale (la riunione congiunta delle due camere), approvata con almeno i 2/3 dei suoi componenti su proposta di almeno 140 componenti (art. 198). Sulle modalità di composizione del Tribunale di Stato interviene l'art. 199 cost.

Alla luce della prassi politica e istituzionale degli ultimi anni, risulta difficile non rinvenire i caratteri di una forma di governo mista, nonostante la dottrina, soprattutto quella polacca, abbia tradizionalmente parlato di parlamentarismo fortemente razionalizzato a tendenziale prevalenza del premier (perché manca il fondamentale requisito della responsabilità del

governo anche nei confronti del capo dello Stato: per un'accurata rassegna della dottrina polacca si rinvia a M.A. Orlandi, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE online*, n. 1/2023). Se pure l'intenzione dei costituenti fosse stata quella di ricorrere al modello del parlamentarismo razionalizzato, si sono tuttavia inseriti nel sistema elementi spuri, come appunto il veto e il ricorso al Tribunale costituzionale, che in coabitazioni "ostili" portano il Presidente a poter agire su entrambe le leve della maggioranza politica, ossia il Consiglio dei Ministri e il *Sejm*. Se nel giudicare inizialmente il modellino costituzionale si era giustamente osservato che, a differenza del caso francese, in Polonia ed in altri semipresidenzialismi dell'Est il parlamento non è depotenziato ma anzi "preservato" (vedi J. Sawicki, *Le forme di governo*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019), tuttavia il Presidente polacco può interferire in molti modi con l'attività legislativa (iniziativa di legge, veto legislativo, eccezione di costituzionalità di una legge, messaggi, scioglimento anticipato della legislatura...), anche se l'iniziativa è esercitata raramente e la discrezionalità vale solo nel caso di scioglimento dovuto alla mancata approvazione del bilancio (su questa stessa competenza nel 1995 vi era stato un forte scontro tra il Presidente Wałęsa e il governo di centro-sinistra, deciso dal Tribunale costituzionale che dette torto al Presidente). Il *Sejm* deve prendere molte decisioni con una maggioranza qualificata o la maggioranza assoluta dei voti e, in diversi casi, deve adeguarsi alla posizione del Senato o del Presidente. Comunque, l'ampiezza delle prerogative del Presidente è piuttosto ridotta rispetto alla "piccola costituzione" dove, come rilevato da M. Ganino (*Polonia. Premessa*, cit., p. 308), il Presidente rimaneva a metà strada tra un ruolo di «rappresentante ed arbitro» ed uno di «forte centro del potere esecutivo». Il motore dell'esecutivo rimane il Consiglio dei Ministri e il suo premier. Tuttavia il freno presidenziale può diventare potente, ed il suo veto legislativo di fatto assoluto, e nel caso manchi una solida maggioranza il Consiglio dei Ministri potrebbe trovarsi nell'impossibilità di portare avanti il proprio programma dovendo scendere a compromessi. In condizioni di scarsa stabilità politica delle camere, e soprattutto del *Sejm*, il ruolo politico del capo dello Stato è destinato ad aumentare. Del resto, le tradizioni costituzionali del periodo 1989-1997 conservano una certa influenza.

Va inoltre rilevato che più volte esponenti del PiS, e lo stesso Presidente Duda come ricordato sopra, hanno cercato di aumentare i poteri presidenziali tramite proposte di emendamenti costituzionali. Durante il primo governo di coalizione della destra conservatrice, tra 2005 e 2007, funestato da crisi politiche, il PiS, i cui principali esponenti, i gemelli Kaczyński, detenevano rispettivamente la carica di premier (Jarosław) e di Presidente (Lech, morto nell'incidente aereo di Smolensk il 10 aprile 2010), propose una riforma costituzionale che puntava a un rafforzamento del Presidente, come massimo rappresentante dello Stato e arbitro politico, dotato di competenze rilevanti (la convocazione del Consiglio dei Ministri e la sua presidenza su questioni di particolare rilevanza per lo Stato, lo scioglimento anticipato delle camere,

l’emanazione di decreti aventi forza di legge, il diritto di negare la nomina al premier e agli altri membri del governo).

#### 4. Le precedenti coabitazioni e il futuro delle riforme dopo l’inaugurazione di Nawrocki

Tralasciando le coabitazioni occorse nella vigenza delle disposizioni costituzionali del periodo 1990-1997 (ma la litigiosità di alcune di esse, in particolare quelle avvenute durante la presidenza di Lech Wałęsa con governi di centro-sinistra, ha poi portato come ricordato alla riduzione del ruolo presidenziale), nella vigenza dell’attuale Costituzione del 1997 se ne sono verificate tre. Si tratta dei periodi 1997-2001, 2007-2010 e 2020-2023 durante le presidenze di Aleksander Kwaśniewski (Alleanza della Sinistra democratica), Lech Kaczyński e Andrzej Duda (PiS). Entrambe le coabitazioni avvenute tra Presidenti del PiS e governi liberali ad egemonia di Piattaforma civica (con premier Tusk) sono state particolarmente difficili. Meno conflittuale quella con il Presidente A. Kwaśniewski (1995-2005), che ha coabitato per quattro anni (1997-2001) con il Gabinetto Buzek sostenuto dalla coalizione Azione elettorale Solidarność-Unione democratica, composta da numerose formazioni politiche conservatrici, liberali e d’ispirazione cristiana.

Durante la presidenza di Lech Kaczyński (2005-2010), ci sono stati momenti di forte tensione politica e istituzionale fra le due teste dell’Esecutivo. Nonostante la riduzione dei poteri presidenziali, permaneva infatti una certa ambiguità nelle disposizioni costituzionali relative alla rappresentanza estera del capo dello Stato, che sono state chiarite dall’intervento del Tribunale costituzionale. Si tratta di un conflitto di attribuzioni circa l’elaborazione e la rappresentanza delle linee di politica estera ed europea (in particolare la rappresentanza polacca nel Consiglio europeo: Kaczyński pretendeva di parteciparvi nonostante il premier Tusk non fosse d’accordo). Il conflitto è stato sottoposto dal premier al Tribunale che nella sentenza Kpt 2/08 del 20 maggio 2009 ha ridimensionato le pretese del Presidente a favore dell’indirizzo politico governativo, pur stabilendo che sussiste un obbligo di cooperazione tra il Presidente e il primo ministro nella conduzione della politica estera. Va tuttavia sottolineato che le coabitazioni durante le presidenze di Kwaśniewski e Kaczyński sono avvenute in presenza di un Tribunale costituzionale funzionante e legittimo mentre dal 2016 tale organo è di fatto e di diritto delegittimato.

Il ruolo del capo dello Stato nell’erosione dello stato di diritto e nel mantenimento delle riforme illiberali forse non è mai stato particolarmente evidenziato, considerandolo solo una pedina in un gioco la cui regia spettava soprattutto al leader di Diritto e Giustizia, Jarosław Kaczyński. Invece il Presidente Duda ha avuto un ruolo cruciale nell’iniziare fattivamente – oltre che nel supportare passivamente – il programma di smantellamento dell’autonomia del potere giudiziario fin dall’ottobre 2015, con il rifiuto di accogliere il giuramento di tre giudici costituzionali legittimamente eletti nonché in seguito con il potere, previsto dalla Costituzione, di nominare presidente e vice presidenti dell’organo (A. Di Gregorio, *Tra vulnerabilità*

*politica e possibilità di “cattura”*: la selezione dei giudici costituzionali nelle esperienze dell’Europa centrale ed orientale, in *DPCE Online*, 66(SP2), 2025).

Riguardo al comportamento del nuovo Presidente, questi potrebbe collocarsi in continuità col suo predecessore (il quale ha tentato in qualche occasione di contrastare le direttive politiche del suo partito, ma solo per aumentare le proprie prerogative), oppure potrebbe andare molto oltre, cercando di far cadere il governo e ponendosi alla guida di una destra rinnovata e ampliata. Il neo Presidente è infatti relativamente giovane (42 anni), incarna il polacco medio con un passato “di strada”, pur essendo ormai uno storico accreditato (da ultimo, presidente dell’Istituto per la memoria nazionale), seppur accentuatamente nazionalista, ed ha posizioni che non collidono del tutto con quelle PiS – si è infatti presentato come indipendente – e che tendono ancora più a destra, avvicinandosi all’estremismo di *Konfederacja*.

Ma la responsabilità della sconfitta si colloca anche e soprattutto nel campo riformista-liberale. Diviso, distante nelle sue varie anime, diretto da un politico non più giovane e fin troppo navigato, invisibile al popolo delle campagne o delle vecchie generazioni che detestano il cosmopolitismo e l’elitismo dei valori europei. Diverse sono le responsabilità di questo governo: non ha sottoposto al Presidente le leggi del “pacchetto giustizia” e neanche ha ridisegnato in tempo i collegi elettorali per far meglio corrispondere l’aumento della popolazione urbana e la diminuzione di quella rurale, cosa che avrebbe certamente favorito Piattaforma civica. Un ritardo, per quanto riguarda il pacchetto giustizia, dovuto principalmente all’ostentata sicurezza di una vittoria alle presidenziali in cui ha giocato un ruolo anche la severità di giudizio della Commissione di Venezia, forse inconsapevole di rivestire un ruolo di blocco in una fase molto delicata della politica polacca. Il veto presidenziale o l’impugnazione dinanzi al Tribunale costituzionale sarebbero certamente intervenuti, ma ciò avrebbe smascherato palesemente la posizione del Presidente. Tra le critiche rivolte al governo di coalizione vi è anche il fatto che, per aggirare l’opposizione presidenziale, abbia portato avanti alcune riforme e nomine spesso in violazione della *rule of law* formale (in argomento le puntuali rassegne di J. Sawicki sulle pagine della rivista *Nomos. Le attualità nel diritto*).

Per quanto riguarda invece l’architettura costituzionale, pur avendo essa avuto una certa responsabilità nella degenerazione illiberale (l’occupazione di due importanti contropoteri come il capo dello Stato e l’organo di giustizia costituzionale da parte di una forza politica non disposta ad accogliere i rilievi delle istituzioni europee deriva anche da una struttura dei contrappesi non equilibrata, ad esempio l’elezione dei giudici costituzionali da parte del solo *Sejm* a maggioranza assoluta dei deputati presenti), tuttavia va riconosciuto che in Polonia, come in altri paesi europei collocati nel novero delle “vecchie” come delle “nuove” democrazie, quello che è cambiato negli ultimi 15 anni è il panorama politico e il comportamento di nuovi e vecchi attori, influenzato sempre più dal fattore tecnologico e dalla politica internazionale con le relative multi-crisi. Come accennato sopra, per rimediare ai conflitti tra Presidenti e primi ministri verificatisi nella prassi

costituzionale dopo la transizione e causati dall'attribuzione di un ruolo potenzialmente politico al capo dello Stato, si è cercato «di assicurare maggiormente la stabilità e l'equilibrio tra i poteri», delimitando meglio nei testi costituzionali le attribuzioni di Presidenti e primi ministri e riducendo i poteri dei primi (così M. Ganino, *Introduzione generale*, in M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale: l'equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino - a cura di - *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007). Se in Polonia fino a un certo punto tale equilibrio ha retto, le stesse norme costituzionali hanno avuto una resa diversa in uno scenario politico fortemente polarizzato nel quale sono venute meno le regole di correttezza e di leale collaborazione fra le istituzioni. Mentre alcune democrazie hanno resistito proprio grazie ai meccanismi istituzionali, altre arrancano nella ricerca di ricette innovative per risolvere le risorgenti dinamiche nazionaliste e populiste (vedi Francia). Come negli anni trenta del Novecento, anche in questi anni '20 del nuovo millennio ciò che emerge con particolare drammaticità sono i limiti dell'edificio costituzionale e l'affermazione prepotente del fatto politico, e dei relativi rapporti di forza. Si tratta di fenomeni e meccanismi solo esasperati, e non ridimensionati, dal fattore tecnologico. La semplificazione del discorso politico prodotta dalla rete e dai *social* induce ad una semplificazione culturale che si riverbera nei comportamenti politici, provocando il degrado dei comportamenti pubblici e l'assenza di senso della responsabilità.

Non si può non accennare anche alla questione del partito anti-sistema, che riaffiora nei dibattiti della dottrina negli ultimi anni. Ma la soluzione "romena", dove si è attivata la leva costituzionale militante in assenza di precise regole scritte, rischia di essere strumento di manipolazione se in mano alle forze politiche "sbagliate" (la "rottura" del dettato costituzionale e le sottese pressioni politiche in questo senso costituiscono un precedente pericoloso). Riguardo alle ingerenze straniere, queste si sono evidenziate anche nelle elezioni presidenziali polacche, ma a favore del candidato di Piattaforma civica, per cui Nawrocki ha suggerito l'adozione di una legge sugli "agenti stranieri".

La situazione polacca è dunque un simbolo dei problemi politici che affliggono sempre più paesi europei. Le istituzioni pensate per un certo quadro politico e un certo momento storico, sono ormai obsolete. La Polonia nel giro di pochi ha attraversato diverse soglie critiche ed ora si ritrova in mezzo al guado o meglio su di un argine molto stretto circondato da acque pericolose.

Il risultato delle elezioni presidenziali polacche è una brutta notizia per molti. In primo luogo, ovviamente, per il governo in carica, che non potrà portare avanti le riforme della giustizia richieste dalle istituzioni europee per continuare ad usufruire dei fondi del PNRR (sbloccati dopo le elezioni politiche del 2023 sulla base di una prospettiva fausta di soluzione della crisi dello stato di diritto; per rispettare le *milestones* del *National Recovery Plan* sarebbe necessaria l'adozione definitiva e l'entrata in vigore delle misure legislative per il ristoro dello stato di diritto; di conseguenza, con il presumibile futuro veto presidenziale, si prospettano ulteriori condanne da

parte della Corte europea di Giustizia e/o sospensioni dei finanziamenti). L'esecutivo ha subito un forte contraccolpo ed è stato costretto a richiamare i partner alla disciplina di coalizione attraverso la questione di fiducia, inoltre, dopo un anno e mezzo di difficile coabitazione, la prospettiva di ulteriori 2,5 anni di una coabitazione che si profila ancora più pernicioso per la sopravvivenza stessa del governo, e di una sconfitta alle prossime elezioni politiche, rende la posizione del premier Tusk non invidiabile, nonostante egli abbia esperienza di coabitazione con Presidenti del PiS. Non è una buona notizia per l'Unione europea, la tregua finora concessa *sub condicione* potrebbe terminare in un momento in cui il ruolo geopolitico della Polonia non è più sostituibile. Anche per l'Ucraina la vittoria di Nawrocki rappresenta una complicazione: oltre ad essersi dichiarato contrario all'ingresso del paese nella NATO, il neo Presidente è uno storico, finora presidente di quello che è diventato negli ultimi anni un altro bastione del conservatorismo identitario polacco, l'Istituto della memoria nazionale. E la guerra memoriale rimane ancora oggi, soprattutto ad Est, uno strumento politico potente.

La coabitazione che si apre con l'inaugurazione del Presidente Nawrocki (che verrà immesso nella carica il sei agosto prossimo) sembrerebbe porsi nella continuazione di quella precedente, tuttavia le dichiarazioni del neo Presidente durante la campagna elettorale sono sembrate ancora più estreme. Relativamente al problema dello stato di diritto, Nawrocki ha promesso di sbloccare la questione proponendo un nuovo "pacchetto giustizia" e qualora non si riuscisse ad ottenere l'approvazione parlamentare, lo sottoporrebbe a referendum. Ma per esercitare il potere referendario il Presidente necessita del consenso del Senato, dove il PiS è in minoranza. Un'iniziativa del Presidente Duda nel 2019 di sottoporre a referendum un discutibile progetto di revisione costituzionale che aumentava i poteri del Presidente fu bloccata dal Senato in cui lo stesso PiS aveva la maggioranza.

Quali sono dunque le prospettive che si aprono all'esecutivo polacco nell'immediato futuro? Nonostante il quadro nefasto, va rammentato che la coalizione di governo è risultata vincitrice oltre che delle elezioni parlamentari dell'ottobre 2023 anche di quelle europee e locali del 2024 e l'accertamento della regolarità di tali elezioni è avvenuto ad opera della stessa Camera di controllo straordinario e affari pubblici ritenuta illegittima da diverse istanze nazionali ed internazionali. Inoltre, alcune importanti iniziative possono essere portate avanti bypassando l'opposizione del nuovo Presidente, che tra l'altro ha promesso collaborazione su una serie di politiche economiche e sociali. Infatti, per quanto riguarda lo stato di diritto alcuni importanti appuntamenti si palesano all'orizzonte: nell'aprile del 2026 scadrà il mandato dei componenti togati elettivi del Consiglio nazionale della Magistratura e ciò potrebbe aprire all'elezione di componenti più graditi ai partiti di governo, ed entro la fine della legislatura (2027) si renderanno vacanti le cariche di diversi giudici costituzionali, consentendo alla maggioranza di sostituire una serie di giudici nominati dal PiS. Anche in questo caso, tuttavia, si dovrebbe rilegittimare un organo che l'attuale maggioranza aveva voluto finora ignorare, rifiutandosi di pubblicarne le sentenze e di adeguarvisi, cosa che ha suscitato le critiche anche della

Commissione di Venezia  
([www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)035-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)035-f)).

Tra l'altro, stando alle dichiarazioni mediatiche di questi giorni, il governo si appresterebbe a tenere un comportamento di condanna "selettiva" nei confronti delle precedenti riforme del PiS, avendo l'intenzione di sostituire i componenti elettivi del Consiglio nazionale della magistratura ma non i giudici costituzionali (alcuni dei quali sono già scaduti da tempo).

Una cosa è certa: la Polonia continuerà a fornire agli studiosi occasioni di riflessione e discussione che vanno oltre il caso di specie con profili di interesse comparatistico sempre attuali.

Angela Di Gregorio  
Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici  
Università degli Studi di Milano  
[angela.digregorio@unimi.it](mailto:angela.digregorio@unimi.it)

