



15 MAGGIO 2019

Le elezioni europee del 2019 in
Polonia: una importante cartina al
tornasole per il futuro dell'Europa

di Michela Troisi

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Le elezioni europee del 2019 in Polonia: una importante cartina al tornasole per il futuro dell'Europa *

di Michela Troisi

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. Quadro politico e istituzionale. 2. Seggi e sistema elettorale. 3. Elezioni europee del 2014. 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

1. Quadro politico e istituzionale

La transizione verso la democrazia della Polonia ha rivestito un ruolo di primario interesse nel processo di assestamento costituzionale dell'intera Europa centro-orientale. Tale constatazione acquisisce oggi un peso ancor maggiore, se si riflette sulla portata della crisi istituzionale che ha investito il Paese a partire dai mutamenti politici verificatisi nel 2015¹. Nel maggio di quell'anno, infatti, il candidato del partito conservatore, nazionalista ed euroscettico, Diritto e Giustizia (PIS), Andrzej Duda, è divenuto Presidente della Repubblica polacca, anticipando il successo, alle elezioni politiche dell'ottobre del 2015, del suo partito, che, con il 37,58% dei voti, ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi sia al *Sejm* (Camera bassa), sia al Senato². L'esecutivo si è quindi reso protagonista di una serie di interventi normativi che hanno posto in seria discussione gli equilibri dello stato di diritto, rendendo di fatto inoperanti gli organi fondamentali di garanzia³. In particolare, la nuova strategia politica del partito Diritto e Giustizia promette il ritorno a un modello di stato autoritario, con il controllo da parte dell'esecutivo sulle istituzioni statali (magistratura compresa), il depotenziamento della libertà dei mezzi di informazione pubblici e privati, la

* Capitale: Varsavia; superficie: 312.685 kmq; numero di abitanti: 38.420.687; densità: 123 abitanti per kmq; moneta: Zloty polacco; aspettativa di vita: 74,1 anni uomini, 82 anni donne; Pil: 457 miliardi di euro; Pil/abitante: 11.883 Euro; tasso di disoccupazione: 7,3%; tasso di inflazione annuo: 2%; rapporto debito pubblico/Pil: 49,4%; data ingresso nell'Unione Europea: 2004.

¹ M. DICOSOLA, *La crisi costituzionale del 2015-16 in Polonia: il fallimento della transizione al costituzionalismo liberale?*, in Osservatorio costituzionale, n. 1/2016. Per una disamina del voto del 2015, anche in chiave storica e sociologica, cfr. C. TONINI, *Il governo della Polonia dopo il voto*, in il Mulino, fasc. 1, gennaio-febbraio 2016, 154-162, che pur evidenzia come la Polonia sia stato il principale beneficiario della politica europea di «coesione» grazie alla quale, nel decennio 2005-2015, ha ricevuto 140 miliardi di euro, tre volte tanto il suo contributo al bilancio UE.

² J. SAWICKI, *Gli interrogatori circa la degenerazione in una democrazia illiberale*, in Nomos, n. 1/2016.

³ Per una ricostruzione sistematica, si v. M. A. ORLANDI, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, fasc. 1, gennaio-marzo 2019, anche nella parte in cui l'autrice evidenzia il «percorso involutivo dell'ordinamento democratico dei due Paesi», 168.

promozione di misure assistenzialiste e la limitazione dei diritti di libertà e sociali. In tale scenario, particolarmente regressiva si è rivelata la riforma della giustizia costituzionale, intesa a limitarne l'autonomia dal potere politico: ne è nato un lungo scontro istituzionale, che ha coinvolto lo stesso Tribunale costituzionale, il *Sejm* e il Presidente della Repubblica, e ha chiamato in causa la Corte di giustizia dell'Unione europea⁴.

Ciò ha, evidentemente, attratto l'attenzione della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, quale custode dei valori dell'Unione europea⁵. Nel gennaio 2016, inoltre, anche la Commissione europea è intervenuta nella crisi polacca, attivando una procedura nell'ambito della *rule of law framework*⁶, nella prospettiva di avviare un dialogo con gli Stati in cui ci sia il rischio di una «violazione sistemica» dello stato di diritto, per scongiurare il rischio di ricorrere alla procedura di infrazione di cui all'articolo 7 del TUE. Tuttavia, i parametri in materia di organizzazione giudiziaria appaiono ancora deficitari dal punto di vista del principio della separazione dei poteri e di indipendenza della magistratura⁷, tanto è che la Commissione europea ha proposto al Consiglio dei Ministri di adottare sanzioni nei confronti della Polonia⁸ e, da ultimo, con l'ordinanza del 17 dicembre del 2018, la Corte di Giustizia si è pronunciata sul ricorso per inadempimento (ex art. 258 del TFUE), sospendendo in via cautelare l'applicazione delle disposizioni contenute nella riforma dell'ordinamento giudiziario⁹.

Eppure, il consolidamento del sistema democratico in Polonia si è realizzato a partire dal 1989, attraverso un processo che ha condotto alla definizione di un nuovo assetto valoriale, nella transizione dal socialismo reale alla dimensione liberal-democratica¹⁰.

⁴ Sul punto, cfr. J. SAWICKI, *Prove tecniche della dissoluzione della democrazia liberale in Polonia*, in *Nomos*, n. 1/2016.

⁵ M. PARODI, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in www.federalismi.it, n. 19/2014; nonché, C. C. GIALDINO, *La commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in www.federalismi.it, n. 12/2016.

⁶ N. PALAZZO, *Polonia. L'Unione attiva il meccanismo per la tutela dello stato di diritto (c.d. rule of Law Framework) contro la Polonia*, in DPCE online, n. 1/2016.

⁷ In particolare, ci si riferisce alla disciplina che prevede che i giudici della Corte suprema siano collocati a riposo a 65 anni.

⁸ Da ultimo, si v. S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, giugno 2018.

⁹ Sul punto, recentemente, cfr. L. CAPPUCIO, *Stato di diritto e difesa dell'indipendenza della magistratura in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019.

¹⁰ Sul punto, si v. C. FILIPPINI, *Polonia*, Bologna, 2010, 39-55; H. SUCHOCKA, *L'evoluzione costituzionale della Polonia: dal Patto di Varsavia all'adesione all'Unione europea*, in G. C. DE MARTIN, Z. WITKOSKI, P. GAMBALE (a cura di), *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto, Atti del I colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova, 2007, 3 e ss.; D. DONINOTTI - G. SALVINI (a cura di), *La Polonia dal socialismo al regime democratico e di mercato*, Milano, 1995; S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale: da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, nella parte in cui l'autore parla di una transizione democratica, seppur «controllata».

L'articolo 2 della Costituzione polacca del 1997¹¹ sancisce che «La Repubblica Polacca è uno Stato democratico di diritto, che realizza i principi della giustizia sociale»¹². La giurisprudenza del Tribunale costituzionale ha sottolineato il carattere di «principio norma» di questa disposizione, facendo della stessa uno imprescindibile strumento di interpretazione di tutte le altre previsioni costituzionali, una sorta di «principio dei principi», da cui ricavare nuovi contenuti di dettaglio.

La Costituzione del 1997, inoltre, definisce l'assetto della forma di governo polacca in modo abbastanza puntuale.

Questa scelta, nella ricerca di una relativa stabilità ed equilibrio tra i poteri, è da imputarsi all'esigenza di delimitare a livello costituzionale le attribuzioni del Capo di Stato e del primo ministro¹³.

L'articolo 10 della Costituzione, dopo aver statuito il principio della divisione dei poteri, prevede che il potere legislativo sia esercitato dalla Dieta (*Sejm*) e dal Senato, il potere esecutivo dal Presidente della Repubblica e dal Consiglio dei Ministri e il potere giudiziario dalle Corti di giustizia e dai tribunali.

Il Presidente della Repubblica risulta titolare, insieme al Consiglio dei Ministri, del potere esecutivo. Questo elemento, interpretato sistematicamente con quello della elezione diretta per un mandato di cinque anni, ha suffragato la configurazione della forma di governo polacca quale semi-presidenziale. In particolare, si è rilevato come la circolazione dei modelli occidentali, in tal caso il semi-presidenzialismo francese, sia da collegarsi alla reviviscenza di elementi propri della risalente tradizione costituzionale polacca¹⁴.

La figura del Capo dello Stato, introdotta come anticipato nel 1989, era inizialmente disciplinata in modo impreciso «per non limitare la sua libertà d'azione»¹⁵.

¹¹ Circa la genesi della Costituzione polacca del 1997, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. sec., Milano, 1996, 310-312; nonché, J. SAWICKI, *La Costituzione della Polonia (1997)*, in M. GANINO (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, 2013, 157-210.

¹² Invero, il principio dello Stato democratico di diritto, formulato per la prima volta proprio nel 1989, era anche presente nell'art. 77 della «Piccola Costituzione» del 1992. Sulla «Piccola Costituzione», si veda, *ex aliis*, D. MAZURKIEWICZ, *Pologne: la "petite Constitution". Presentation, Introduzione al testo in francese della Legge*, in *Revue d'études comparatives Est-Quest*, n. 4, 1992; M. WYRZYKOWSK, *La legge costituzionale polacca del 17 ottobre 1992*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1993.

¹³ Z. WITKOWSKI, *I profili evolutivi della forma di Stato nell'ordinamento polacco*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE (a cura di), *op. cit.*, 51-52.

¹⁴ M. GANINO, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, in M. GANINO, C. FILIPPINI, A. DI GREGORIO, *Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*, Torino, 2012, 9.

¹⁵ A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro orientale*, Torino, 1997, 272-273; sull'appartenenza della forma di governo polacca alla categoria duvergeriana dei regimi semi-presidenziali, si veda anche A. WOJTECKA, *La forma di governo nella nuova Costituzione polacca*, in A. GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998, 233-257.

¹⁵ K. WOTYCZEK, *Un nouveau régime parlementaire rationalisé: la Pologne*, in *RDP*, 1994, 388; ora in M. A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002, 163.

Tuttavia, la Costituzione del 1997 pare aver circoscritto le prerogative del Presidente rispetto al testo del 1992¹⁶. Il Presidente della Repubblica, infatti, non viene più consultato quando si procede alla nomina dei ministri «forti» (il Ministro degli Affari esteri, della Difesa nazionale e degli Interni)¹⁷, non può più convocare e presiedere il Consiglio dei Ministri e, in caso di mancata concessione della fiducia iniziale, non può formare un governo che sia sua diretta emanazione. Inoltre, i suoi poteri appaiono evidentemente limitati nella materia della politica estera, la cui direzione spetta invece al governo (art. 146, primo comma, Cost.). Permane, tuttavia, in capo allo stesso, un ruolo importante nel procedimento legislativo, con il potere di iniziativa e di rinvio delle leggi¹⁸. Lo scioglimento anticipato è limitato a due casi contemplati espressamente dal testo costituzionale: entro quattordici giorni dalla mancata concessione della fiducia da parte del *Sejm* al governo e nel caso in cui la legge finanziaria non venga approvata entro quattro mesi dalla sua presentazione al Parlamento.

Il Consiglio dei ministri, e soprattutto il suo Presidente¹⁹, è il titolare dell'esercizio della funzione esecutiva. Ai sensi dell'articolo 146 della Costituzione, «il Consiglio dei Ministri dirige la politica interna ed estera della Repubblica Polacca». In particolar modo, il Presidente del Consiglio, che rappresenta il Consiglio e ne dirige i lavori (art. 148), può revocare i ministri e ne coordina e controlla l'operato. L'evidente rafforzamento del Primo Ministro, insieme alla presenza del meccanismo della sfiducia costruttiva, ha condotto parte della dottrina a richiamare la nozione di cancellierato²⁰.

La funzione legislativa è esercitata dal Parlamento, che si compone di una Camera bassa (*Sejm*) e del Senato. La prima è composta da 460 deputati, eletti con un formula elettorale proporzionale per un mandato di quattro anni, mentre il Senato consta di 100 senatori, scelti con un sistema *plurality* in circoscrizioni plurinominali²¹.

Il rapporto fiduciario lega il governo al solo *Sejm*.

Ai sensi dell'articolo 154 della Costituzione, comma 2, il Presidente del Consiglio, entro 14 giorni dalla nomina da parte del Presidente, presenta alla Dieta il suo programma con la richiesta del voto di fiducia. Nel caso in cui non sia concessa a maggioranza assoluta dei voti, è la Dieta stessa ad eleggere un nuovo Presidente del Consiglio, nonché i ministri da questi proposti, entro i 14 giorni successivi; altrimenti, ai

¹⁶ C. FILIPPINI, *op. cit.*, 84. In merito all'evoluzione della forma di governo, si veda anche D. GÓRECKI, *I profili evolutivi della forma di governo nell'ordinamento costituzionale polacco, Trasformazioni istituzionali e cammino della democrazia: un confronto tra Italia e Polonia*, in www.poloniaeuropa.eu, n. 3/2012.

¹⁷ Così come invece era previsto nella formulazione dell'articolo 61 della Costituzione del 1992.

¹⁸ Questo potere è stato esercitato nel luglio 2018 dal Presidente Duda in relazione al disegno di modifica della disciplina elettorale polacca per le elezioni europee.

¹⁹ Cit. in D. GÓRECKI, *op. cit.*, 15, che parla di «architrave tra la compagine governativa nel suo insieme».

²⁰ Ivi, 19.

²¹ Sul punto, diffusamente, si v. JAN WAWRZYŃIAK, *La legislazione elettorale in Polonia*, in F. LANCHESTER, *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Milano, 1995, 159-185.

sensi dell'articolo 155, è il Presidente della Repubblica a provvedere, proponendo un nuovo nome e, in via residuale, sciogliendo anticipatamente le Camere.

In definitiva, potrebbe dunque ricondursi la forma di governo polacca al tipo parlamentare, seppur fortemente razionalizzato o modificato, pur precisando che il suo concreto assetto dipende in larga misura dalle prassi e dalla personalità di coloro che rivestono il ruolo di Presidente della Repubblica, nonché, soprattutto, dalle contingenze politico-partitiche.

2. Seggi e sistema elettorale

In questo assetto, segnato da tali forti dinamiche, si colloca la disciplina del sistema di elezione dei componenti del Parlamento europeo, che è affidata, in Polonia come altrove, in buona parte alla discrezionalità di ciascuno Stato membro. Invero, l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976, così come modificato in maniera significativa nel 2002 con la decisione del Consiglio n. 772²², fissa alcuni «principi comuni a tutti gli Stati membri», tra cui l'obbligo della rappresentanza proporzionale²³, l'incompatibilità tra la carica di parlamentare europeo e quella di parlamentare nazionale, la facoltà (divenuta obbligo nel 2018, sebbene a partire dalle prossime elezioni) di prevedere una soglia di sbarramento e la possibilità di introdurre il voto di preferenza. Con il Trattato di Lisbona, il diritto di voto attivo e passivo acquisisce il valore di diritto fondamentale (art. 39 della Carta di Nizza)²⁴.

Per ciò che riguarda altri aspetti, anche fortemente connotativi della natura del sistema elettorale (quali la scelta tra lo scrutinio di lista e il sistema dei collegi uninominali, la suddivisione in circoscrizioni, l'età e le

²² Già il Trattato di Maastricht aveva previsto la necessità che le elezioni europee si svolgessero secondo una procedura uniforme, adottata all'unanimità dal Consiglio, sulla base di una proposta del Parlamento europeo. Tuttavia, stante il mancato raggiungimento di un accordo in seno al Consiglio, il Trattato di Amsterdam ha introdotto la possibilità di adottare principi comuni, disposizione in virtù della quale è stata approvata la decisione del Consiglio n. 772 del 2002. Per una disamina della disciplina elettorale europea, cfr. S. TESCAROLI, *Il diritto elettorale nell'Unione europea. Profili costituzionali comparati*, Roma, 2007, 195 e ss.; nonché, anche in una prospettiva comparata, si v. A. CHIARAMONTE, L. DE SIO, V. EMANUELE, *The evolution of Italian representation in the European Parliament electoral laws, systemic effects and MPs' characteristics*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in The European Union*, Oxford, 2017, 67-84, soprattutto nella parte in cui gli autori sottolineano che il livello di disproporzionalità del sistema elettorale polacco per le elezioni europee sia «*very high* >15», tab. 4, 77.

²³ L'articolo 1, par. 2, della decisione del Consiglio n. 772 modifica l'articolo 1 dell'Atto del 1976, così da prevedere che, in ciascuno Stato membro, i componenti del Parlamento europeo siano eletti a «scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale», e che gli Stati membri possano consentire il voto di preferenza «secondo le modalità da essi stabilite». Di recente, è intervenuta la decisione del Consiglio n. 994 del 2018, che apporta alcune modifiche di dettaglio, prevedendo che in «ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell'Unione con sistema proporzionale, a scrutinio di lista o con voto singolo trasferibile», puntualizzando che gli «Stati membri possono consentire lo scrutinio di lista con voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite».

²⁴ Sul ruolo dei diritti fondamentali nel processo di integrazione europea, cfr. S. GAMBINO, *I diritti fondamentali dell'Unione europea tra trattati (di Lisbona) e Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 13/2010.

condizioni per esercitare il diritto di voto attivo e passivo, la modalità di espressione del voto, la disciplina della campagna elettorale e delle surrogazioni), è necessario guardare alle disposizioni nazionali. Di fatto, l'Unione riconosce la «multiformità» dei metodi elettorali nazionali²⁵.

Attualmente, la scelta di prevedere una soglia di sbarramento è ancora prerogativa dei singoli Stati membri²⁶. Di recente, tuttavia, la decisione del Consiglio n. 994 del 13 luglio del 2018 ha stabilito che, nelle circoscrizioni con più di 35 seggi²⁷, anche negli Stati membri a circoscrizione unica, sia introdotta obbligatoriamente una soglia, da fissare tra il 2% e il 5%. All'obbligo dovrà darsi riscontro entro le elezioni europee del 2024. In questo modo, è definitivamente suffragata l'ammissibilità della soglia di sbarramento nei sistemi di elezione per il Parlamento europeo, la cui previsione aveva dato origine a orientamenti diversi da parte dei giudici costituzionali degli Stati membri. In particolare, dopo le pronunce del *Bundesverfassungsgericht*, che aveva accolto le censure riguardanti la clausola di sbarramento prima del 5%²⁸ e poi del 3% prevista nella legge elettorale europea tedesca, e una decisione in senso contrario della Corte della Repubblica ceca, la Corte costituzionale italiana, con la decisione n. 239 del 2018²⁹, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità avente ad oggetto la soglia di sbarramento del 4% a livello nazionale per l'assegnazione dei seggi al Parlamento europeo spettanti all'Italia³⁰. La Corte, infatti, richiama l'obiettivo di ridurre la frammentazione politico-partitica e l'esigenza di favorire il formarsi di una

²⁵ N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, 28. Gli autori evidenziano come la materia elettorale sia «fatalmente legata a quella “identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale” di ciascuna delle sue componenti statali: identità che l'Unione si è impegnata a rispettare (art. 4 TUE)». Sulla identità nazionale, da ultimo, cfr. A. Ruggeri, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2018; nonché, diffusamente, si v. S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018, e, con riferimento al caso tedesco, R. ARNOLD, *L'identità costituzionale: un concetto conflittuale*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, 2014, 149 e ss.

²⁶ In prospettiva comparata, da ultimo, cfr. P. PASSAGLIA (a cura di), *Le soglie di sbarramento previste per l'elezione del Parlamento europeo*, Corte costituzionale, Servizio studi, Srea di diritto comparato, comp. 237, settembre 2018.

²⁷ Si tratta dei 5 Paesi più popolosi dell'Unione: Germania, Francia, Italia, Spagna, Polonia e, per ora, Regno Unito.

²⁸ In tema, si v. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia di sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in Rivista Aic, n. 1/2012.

²⁹ Per un commento, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in Consulta online, n. 1/2019.

³⁰ La Corte costituzionale italiana si è pronunciata sulla legge elettorale per le elezioni europee con le decisioni n. 271 del 2010, n. 165 del 2016 e 110 del 2015. Su quest'ultima questione, dichiarata inammissibile per difetto di incidentalità, si v., in senso critico, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 110/2015*, in *Foro it.*, 2015, I, 2618 e ss., nonché S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 giugno 2015.

maggioranza politica nell'assemblea³¹, con evidenti risvolti in merito alla configurazione in senso parlamentare dell'assetto della forma di governo dell'Unione europea³².

Venendo alla disciplina per l'elezione dei componenti del Parlamento europeo, è opportuno ricordare che la ripartizione dei seggi tra gli Stati membri si realizza in modo «degressivamente proporzionale» alla loro popolazione³³. La Polonia, quinto paese più popoloso dell'Unione, eleggerà 51 rappresentanti al nuovo Parlamento europeo, così come nelle elezioni del 2009³⁴. Tuttavia, il calcolo dei seggi da assegnare a ciascuno Stato membro è destinato ad essere influenzato dal problematico procedimento di uscita del Regno Unito dalla Unione europea³⁵, ancora in via di definizione³⁶. Se, infatti, si dovesse procedere alla redistribuzione di 27 dei 73 seggi spettanti al Regno Unito, così come codificato nella decisione n. 937 del 2018 del Consiglio europeo³⁷, alla Polonia sarebbe assegnato un seggio in più (per un totale di 52 rappresentanti).

La legge elettorale polacca per le elezioni europee, ossia la n. 219 del 23 gennaio 2004 (così come modificata, da ultimo, dalla legge del 12 febbraio del 2009), prevede l'età di 18 anni per l'esercizio del diritto di elettorato attivo e di 21 per quello passivo. Il territorio nazionale è diviso in 13 circoscrizioni, con una media inferiore ai quattro seggi da assegnare per circoscrizione. Questo elemento, che favorisce un rapporto più stretto tra eletti ed elettori ed evita la «dispersione territoriale nella ricerca del consenso»³⁸,

³¹ Per la Corte, «anche all'interno del Parlamento europeo si pongono infatti esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito». Così in Corte cost., sent. n. 239 del 2018, punto 6.4 del Considerato in diritto.

³² Per un inquadramento in chiave problematica, si v. D. PRAINO, *A new system of government? Defining the confidence relationship of the EU model*, in *Journal of European Integration*, vol. 39, n. 3, 2017, 319-332; nonché, diffusamente, R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018.

³³ Il «diritto di tribuna» degli Stati più piccoli, ossia Lussemburgo, Cipro e Malta, è stato fissato in sei parlamentari ciascuno.

³⁴ In Polonia, ogni parlamentare europeo rappresenta 730.139 cittadini. Così in N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, 27, tabella 3.I - Ripartizione dei seggi tra gli Stati membri

³⁵ Di recente, diffusamente, si v. F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019.

³⁶ L'11 aprile 2019 è stata disposta una proroga del termine di cui all'articolo 50, par. 3, del TUE dal Consiglio europeo, di intesa con il Regno Unito, sino al 31 ottobre 2019, con la previsione che la decisione di proroga n. 584 del 2019 del Consiglio cesserà di «applicarsi il 31 maggio 2019 nel caso in cui il Regno Unito non abbia tenuto le elezioni del Parlamento europeo conformemente al diritto dell'Unione e non abbia ratificato l'accordo di recesso entro il 22 maggio 2019». Sul punto, si v. C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in www.federalismi.it, n. 9/2019.

³⁷ In merito a questa problematica, in caso di recesso del Regno Unito, il Consiglio europeo, a fronte della risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio del 2018, ha deciso di ridurre il numero di parlamentari a 705 componenti, di riassegnare a 14 Stati membri 27 dei 73 seggi rimasti inutilizzati e di riservare gli altri 46 seggi per un futuro allargamento dell'Unione europea. Appare superata, quindi, l'idea di riservare i seggi vacanti alla creazione di una unica circoscrizione transnazionale.

³⁸ J. SAWICKI, *Le elezioni europee del 2009 in Polonia: la vera notizia è la vittoria del governo*, in B. Caravita (a cura di) *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, Napoli, 191.

rappresenta un rilevante indicatore della dis-proporzionalità del sistema polacco per le elezioni europee³⁹, anche in considerazione della previsione della formula elettorale *d'Hondt* e, soprattutto, della presenza di una clausola di sbarramento del 5% su scala nazionale.

Le liste non sono bloccate e la preferenza dell'elettore al candidato prescelto si estende automaticamente alla lista di appartenenza.

La legislazione polacca per l'elezione del Parlamento europeo manifesta alcuni profili problematici di ordine applicativo⁴⁰, soprattutto in ragione dell'assenza di qualsiasi riferimento in Costituzione all'Unione europea⁴¹.

Come noto, il TFUE garantisce a tutti i cittadini dell'Unione europea, *ex art.* 20, comma 2, lett. b, il diritto di «voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro». Questo diritto, tuttavia, non viene menzionato espressamente nell'articolo 62 della Costituzione polacca, che si limita a prevedere che «il cittadino polacco ha diritto di partecipare ai referendum nonché diritto di eleggere il Presidente della Repubblica Polacca, i deputati, i senatori ed i rappresentanti degli enti di autogoverno territoriale...». È la legge per le elezioni europee, negli articoli 8 e 9, a disciplinarlo. Proprio per tale ragione, nel 2004, era stata sollevata una questione di legittimità da parte di un gruppo di deputati per la supposta incompatibilità di questi articoli con il principio di sovranità della Nazione, di cui all'art. 4, comma 1, della Costituzione polacca⁴². Il Tribunale costituzionale polacco, tuttavia, con la decisione del 31 maggio del 2004, n. 15, ha evidenziato che detto contrasto non sussiste, perché il principio della sovranità della Nazione riguarda il funzionamento degli organi dello Stato e l'esercizio del potere sul territorio della Repubblica polacca, ma non l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo. D'altronde, nella prospettazione del Tribunale costituzionale, la legittimità dell'adesione della Polonia all'Unione europea è desumibile dallo stesso testo costituzionale.

Da ultimo, nel luglio del 2018, il Presidente della Repubblica Andrzej Duda ha posto il veto sul disegno di legge di riforma della disciplina elettorale europea, che pur era stato approvato dal *Sejm* e dal Senato.

³⁹ Sul punto, si v. V. EMANUELE, *Proporzionale a geometria variabile. Ecco come si vota nei 28 paesi membri*, in www.cise.luiss.it, aprile 2014.

⁴⁰ K. WYTKOWSKA - CHRZCZONOWICZ, *Alcune riflessioni sul diritto elettorale polacco per le elezioni del Parlamento europeo*, in G. C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa: atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, 2011, 401-418.

⁴¹ L'articolo 90.1 della Costituzione prevede genericamente che «La Repubblica polacca può, sulla base di accordi internazionali, delegare ad organizzazioni o ad organi internazionali competenze degli organi di potere pubblico in determinate questioni». Questa disposizione, risalente al testo della Costituzione del 1997, è dovuta al diffuso euroscetticismo dei costituenti polacchi, allorquando l'adesione all'Unione europea appariva quale evento futuro e incerto.

⁴² L'art. 4 della Costituzione polacca stabilisce che «il potere supremo nella Repubblica Polacca appartiene alla Nazione. La Nazione esercita il potere attraverso i propri rappresentanti o direttamente».

Questa riforma avrebbe introdotto una soglia di sbarramento eccessivamente alta⁴³, con l'obiettivo di produrre una semplificazione del sistema partitico, ma si sarebbe posta in contrasto con il principio di proporzionalità, quale «principio comune europeo», rischiando di non garantire adeguata rappresentanza a tutti i cittadini⁴⁴.

3. Elezioni europee del 2014

Il 25 maggio del 2014 la Polonia è stata chiamata, per la terza volta, ad eleggere i suoi rappresentanti al Parlamento europeo⁴⁵.

Nonostante l'auspicio di un coinvolgimento maggiore della popolazione, l'affluenza si è fermata al 23,83%, di circa un punto percentuale inferiore all'affluenza del 2009. In definitiva, è possibile rilevare che la partecipazione alle elezioni europee è tradizionalmente molto bassa in Polonia, invero in linea con gli altri Paesi dell'Europa orientale.

La bassa affluenza caratterizza storicamente le elezioni europee, considerate alla stregua di *second-order elections*⁴⁶. Secondo questo modello ricostruttivo, inoltre, sussistono ulteriori aspetti che connotano la consultazione europea, tra i quali la presenza di campagne elettorali dominate in via tendenziale dalle dinamiche interne a ciascuno Stato membro, anche in ragione della debolezza dei partiti europei, mera derivazione di quelli nazionali⁴⁷. A ciò si aggiunge, di norma, la sconfitta del partito di governo e il successo dei partiti minori e di protesta⁴⁸.

A guardare le elezioni europee del 2014, queste ulteriori tendenze non sembrano essersi completamente verificate.

⁴³ Sul ruolo della soglia nel sistema elettorale polacco, in generale, si v. J. WAERZYNIAK, *La legislazione elettorale in Polonia*, in F. LANCHESTER, *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*, Milano, 1995, 176-178.

⁴⁴ La richiesta del Presidente della Repubblica per il riesame della proposta da parte del *Sejm* è del 20 luglio 2018. Per ulteriori approfondimenti, si v. <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,7,nowelizacja-kodeksu-wyborczego-wprowadzajaca-zmiany-w-ordynacji-do-pe-zawetowana.html>.

⁴⁵ Sulle elezioni del 2014, se si vuole, si v. M. TROISI, *Le elezioni europee del 2014 in Polonia: tra un testa a testa e un outsider*, in www.federalismi.it, n. 11/2014; nonché, M. CZEŚNIK, M. KOTNAROWSKI, *Polonia: tra vecchia astensione e nuova destra*, in www.cise.luiss.it, 5 giugno 2014.

⁴⁶ Sul punto, per una disamina degli indicatori, cfr. K. REIF, H. SCHMITT, *Nine second order national Elections: a conceptual framework for the Analysis of European Elections results*, in *European Journal of political research*, n. 8, 1980, 3-44; nonché, già in chiave problematica, H. SCHMITT, *The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?*, in *West European Politics*, 2005, vol. 28, n. 3, 650-679.

⁴⁷ Sul punto, si v. S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in www.federalismi.it, n. 15/2012; nonché, F. MUSELLA, *La teoria dei sistemi di partiti alle origini della crisi europea*, in corso di pubblicazione. In tema, con riferimento specifico alle elezioni europee del 2019, si v. M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in www.federalismi.it, n. 9/2019.

⁴⁸ Su questo aspetto, si v., anche, S. HIX AND M. MARSH, *Punishment or protest? Understanding European parliament elections*, in *Journal of Politics*, 69, 2, 2007, 495-510.

Infatti, dopo una campagna elettorale in cui si sono affiancati temi domestici (economia, sicurezza militare ed energetica) e proposte diversificate circa il futuro ruolo della Polonia in Europa, l'esito elettorale ha sancito una sostanziale parità tra il principale partito di governo del tempo, Piattaforma civica (PO), e il partito di opposizione, la formazione nazional-conservatrice Diritto e Giustizia (PIS)⁴⁹. Con il 32,13 %, il partito di Tusk ha ottenuto 19 seggi al Parlamento europeo, andando a rinforzare le fila del Partito popolare europeo (PPE), insieme ai 4 parlamentari eletti nel Partito agrario (PSL), che ha ottenuto il 6,80% dei voti. Il Partito Diritto e Giustizia (PIS), con il 31,78% dei voti, ha ottenuto egualmente 19 seggi, aderendo al gruppo dei Conservatori e Riformisti europei (ECR). Deludente si è rivelato il consenso ottenuto dall'Alleanza della Sinistra Democratica (SLD), che, con il 9,44% dei voti, ha conquistato 5 seggi e, ancor di più, del movimento pro-UE, Europa Plus (E+), che, fermatosi al 3,57%, non ha superato la soglia di sbarramento richiesta per l'accesso alla rappresentanza europea. Molta attenzione, infine, è stata rivolta al buon risultato ottenuto da una forza apertamente euroscettica, il Congresso della Nuova Destra (KNP), che, grazie al consenso del 7,15% degli elettori, ha ottenuto 4 seggi nel nuovo Parlamento europeo.

Dunque, la deriva euroscettica, che pur si prevedeva di portata rilevante, pare non essersi realizzata completamente nella tornata elettorale del 2014. Tale esito è stato sigillato attraverso la nomina del polacco Donald Tusk, fondatore di Piattaforma civica (PO), a Presidente del Consiglio europeo, mandato riconfermato nel 2017.

4. Campagna elettorale e forza politiche in competizione

Lo scenario delle proposte politiche per le consultazioni europee del 2019 si presenta composito e variegato⁵⁰. Le elezioni costituiranno un banco di prova di fondamentale importanza anche in vista delle politiche che si terranno in Polonia nell'autunno del 2019.

Innanzitutto, la scena appare dominata dal partito di maggioranza assoluta al governo, Diritto e giustizia (PIS), che, come nelle ultime tornate elettorali, ha deciso di presentarsi da solo alle urne, incentrando la propria proposta elettorale sulla necessità di salvaguardare l'identità polacca, anche attraverso la difesa di temi etici tradizionalmente cari al proprio bacino di consensi⁵¹ e una politica di assoluta chiusura nei confronti dei migranti⁵².

⁴⁹ I seguenti dati sono consultabili sul sito della Commissione elettorale polacca: <http://pe2014.pkw.gov.pl/pl/>.

⁵⁰ Per una disamina aggiornata, si v. <https://www.centrumreport.com/> (In particolare, si ringrazia il dott. Fabio Turco.

⁵¹ In www.france24.com/en/20190425-kaczynski-calls-lgbt-rights-threat-poland.

⁵² Il partito è inserito tra i partiti euroscettici più influenti nel rapporto condotto *dall'European council on foreign relations*, in EUROPEAN_PARLIAMENT_FLASH_SCORECARD_.pdf.

Il partito Piattaforma civica (PO), invece, ha scelto di presentarsi alle urne in una coalizione, all'interno della quale si evidenzia la presenza della formazione politica di recente istituzione *Nowoczesna* (Moderna), del Partito popolare polacco (PSL), dell'Alleanza della sinistra democratica (SLD) e del Partito dei verdi. Invero, pare trattarsi di un'alleanza abbastanza variegata, anche in considerazione del fatto che il partito Piattaforma civica e il partito popolare polacco appartengono al gruppo parlamentare del PPE, il partito Moderna aderisce all'ALDE e, infine, l'Alleanza della sinistra democratica (SLD) è da iscriversi all'Alleanza progressista dei socialisti e democratici (S&D). La coalizione, nata il primo febbraio del 2019, mira a interpretare il ruolo di forza politica europeista, evidenziando, innanzitutto, i grandi benefici che la Polonia ha ottenuto con l'ingresso in Unione europea dal 2004, per quanto riguarda la crescita del PIL, la portata degli investimenti esteri e, non da ultimo, la drastica diminuzione della disoccupazione. Questa formazione composita, inoltre, intende intercettare il voto della fascia moderata della popolazione, che appare fortemente preoccupata dalla deriva autoritaria di cui, secondo molti, si è reso protagonista il governo in carica, soprattutto con riguardo alla riforma della giustizia e alla disciplina dei media. Non può, infine, non considerarsi che, ad oggi, il sostegno alla permanenza della Polonia in Unione europea si attesta intorno al 91%, risultato più alto mai registrato⁵³.

Di nuova formazione è invece *Wiosna* (Primavera), soggetto politico fondato il 3 febbraio 2019 dall'ex sindaco di Slupsk, Robert Biedroń, che si propone quale forza politica di sinistra, europeista, con una forte impronta di natura ecologista, femminista e socialista. Questa formazione auspica una netta separazione tra Stato e Chiesa e si propone di tassare i redditi di quest'ultima⁵⁴.

Completano il quadro, *Kukiz'15*, movimento nato in occasione delle elezioni politiche del 2015, fondato dal cantante Paweł Kukiz, formazione populista di destra, che attualmente appoggia dall'esterno l'esecutivo in carica; la *Konfederacja Korwin Brauna Liroy Narodowcy* (*Konfederacja*), lista elettorale composta da una serie di piccoli partiti di destra e conservatori, di cui il movimento più importante è *Korwi*, guidato da Janusz Korwin – Mikke; e, infine, a sinistra, si colloca la lista *Lewica Razem* (Sinistra insieme), composta dai partiti *Razem* (Insieme), *Unia Pracy* (Unione del lavoro), e *Ruch Społeczny Rzeczypospolitej Polskiej* (Movimento sociale della repubblica polacca).

L'esito della consultazione elettorale non appare scontato. In particolare, nell'ultimo periodo, il governo in carica sembra aver subito un calo di consensi a causa della cattiva gestione di alcuni temi domestici, tra

⁵³ Indagine pubblicata a marzo 2019 dal Centro per la ricerca dell'opinione pubblica (CBOS). Sul punto, si v. <https://wbj.pl/support-for-polands-eu-membership-highest-in-history---cbos/post/122978>.

⁵⁴ Sul controverso rapporto tra religione e politica, si v. P. A. GAJEWSKI, *La Polonia tra tentazioni sovraniste e identità europee*, in il Mulino, n. 3, maggio-giugno 2018.



cui, soprattutto, lo sciopero degli insegnanti, che chiedevano un aumento degli stipendi di circa 1000 *złoty* al mese⁵⁵, e la protesta dei tassisti, per la concorrenza del colosso Uber⁵⁶.

Se si guarda agli ultimi sondaggi⁵⁷, il partito Diritto e Giustizia (PIS) supera di circa tre punti percentuale la coalizione europeista guidata da Piattaforma civica (PO), attestandosi al 40.6% dei voti. Dovrebbero superare la soglia di sbarramento del 5%, inoltre, *Wiosna* (Primavera), che parrebbe attestarsi intorno all'8% e, seppur di poco, *Kukiz'15*, data al 5,5%.

⁵⁵ <https://www.nytimes.com/2019/04/26/world/europe/poland-teachers-strike.html>.

⁵⁶ <https://www.tvn24.pl/tvn24-news-in-english,157,m/polish-taxi-drivers-protest-blocks-busy-streets-in-warsaw,925725.html>.

⁵⁷ In particolare, così in *European election 2019, Report on the developments in the political landscape, 18 aprile 2019, prepared by Kantar public*. Di tenore analogo, anche il sondaggio pubblicato su <http://ewybory.eu/sondaze/>