volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Da Bruxelles a Minsk. L'arduo sovranismo della Polonia

Autore: Renzo Mario Rosso

Il cammino dell'Unione Europea non è mai stato lineare. Con Maastricht, essa aveva raggiunto una situazione di relativa stabilità e compromesso fra diverse posizioni politiche e vedute economiche che ha sostanzialmente retto fino alla crisi finanziaria e del debito del 2007-12, nonostante arretramenti clamorosi come il rigetto del progetto della Costituzione europea. Da allora l'UE è vissuta fra le crisi e, in certa misura, anche "delle crisi": confermando in tal modo il fin troppo abusato adagio, secondo cui l'Unione troverebbe lo stimolo adeguato per crescere e riformarsi solo nelle situazioni di difficoltà e manifesta inadeguatezza delle istituzioni e degli strumenti esistenti. Dalla crisi del debito e dell'Euro si è usciti, a fatica, con il rafforzamento delle prerogative della Banca Centrale strappato da Draghi sul campo. Più arduo è stato il superamento della crisi delle migrazioni che aveva raggiunto il suo culmine nel 2015. Un'intesa superata dai tempi come quella di Dublino non si è potuta sostituire con strumenti più adeguati e solidaristici e sono emerse sia le differenze politiche interne, specialmente sull'asse Est/Ovest, sia le palesi divisioni della politica estera comunitaria sui fronti più critici, quello orientale con la Turchia e quello meridionale dell'instabilità in Libia. C'è voluto infine lo shock del COVID-19 per riattivare il cantiere delle riforme economiche, mettendo mano a uno strumento di politica fiscale quale il *Recovery Fund*, la cui possibile permanenza sotto specie di *Eurobond* resta peraltro controversa per l'opinione pubblica tedesca e l'Europa del Nord. Alcune di queste crisi, come quella migratoria, si sono dimostrate difficilmente governabili e sono state tamponate con soluzioni parziali, continuando a offrire argomenti a partiti e movimenti populisti di destra. Soprattutto in campo economico, a dispetto dell'incompiutezza delle soluzioni, si è comunque avviato un filone di riforme possibili. I profeti di sventure che a più riprese, dalla crisi finanziaria e dell'Euro a quella migratoria, dalla Brexit sino allo scoppio della pandemia da COVID-19, avevano lamentato l'incapacità dell'UE a reggere le tendenze alla disgregazione, hanno fin qui avuto torto e l'UE ha invece dimostrato una resilienza sorprendente, com'è stato pure evidenziato dalle colonne del Financial Times [G. Rachman, *The stability of the European Union will again confound its critics*, in Financial Times, Apr. 12 2021]. In perenne tensione fra un

faticoso multilateralismo e una compiuta struttura federalistica, il carattere ibrido dell'Unione è stato da molti ritenuto un'intrinseca debolezza e una fonte d'instabilità. La struttura a suo modo "aperta" della costruzione europea potrebbe avere, al contrario, garantito una misura maggiore di flessibilità, trasformandosi perciò in una paradossale risorsa.



Le situazioni di crisi affrontate nell'ultimo decennio dall'UE, determinate da fattori interni ed esterni differenti, avevano un punto fondamentale in comune. Le soluzioni prospettate si svolgevano entro una normale dialettica fra visioni politiche ed economiche divergenti e persino contrapposte, evitando però di rimettere in questione le regole fondamentali del

gioco e i principi della costruzione comune: fra questi, in particolare, i rapporti fra il diritto comunitario e quelli nazionali. Questa linea rossa è stata invece oltrepassata il 7 ottobre scorso quando il Tribunale Costituzionale polacco, su richiesta del proprio Governo, ha dichiarato "incompatibili" con la Costituzione polacca alcuni articoli fondamentali del Trattato dell'Unione Europea. Si tratta dell'art. 1, ove si afferma che "*il Trattato medesimo segna una nuova tappa nel processo di unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa*" e dell'art. 19, che descrive organi e competenze del sistema giurisdizionale europeo. La sentenza polacca si è basata sull'argomentazione che l'art. 1 sarebbe stato interpretato dalla Corte di Giustizia dell'UE in maniera arbitrariamente estensiva, attribuendo all'Unione competenze non conferitele dai Trattati e relegando quindi la Costituzione polacca a un ruolo subordinato che impedirebbe al Paese di funzionare come "*uno Stato sovrano e democratico*". Si è creata, in tal modo, la premessa per mettere fuori gioco anche l'art. 19, impedendo in pratica ogni ingerenza o "interferenza" della giurisdizione europea sulla struttura e il funzionamento del sistema giudiziario polacco ed evitando inoltre che i tribunali polacchi possano opporsi alle riforme della giustizia intraprese dal Governo facendo appello a una giurisdizione europea, ormai ritenuta incompatibile con la legge fondamentale della Polonia e resa perciò inapplicabile [Il testo completo della sentenza del Tribunale polacco in https://trybunal.gov.pl/en/s/k3-21; per un commento critico, A. Lazowski, M. Ziolkowski, *Knocking on Polexit doors?*, CEPS, 21 Oct. 2021].

La controversia costituzionale con l'Unione Europea dissimula in realtà un'accanita "lotta interna per mettere fine all'indipendenza della giustizia e della magistratura polacche" [I. Lasserre, *Le jeu dangereux de la Pologne, élève modèle devenu un mouton noir de l'UE*, in Le Figaro, 8 Nov. 2021]. Fin dal suo ritorno al potere nel 2015, infatti, il partito "Diritto e Giustizia" (nella sigla polacca PiS), sorto per impulso dei fratelli Kaczy?ski dalla costola più conservatrice e nazionalista di *Solidarnosc*, aveva intrapreso una sistematica riduzione dell'indipendenza degli organi giudiziari interni, i quali erano riusciti a limitare fortemente l'azione del PiS durante la sua precedente esperienza di Governo. Alla fine, anche mediante il ricorso a un draconiano regime disciplinare, il Governo è riuscito a ottenere un sostanziale controllo del Tribunale Costituzionale, della Corte Suprema e dell'Ufficio del Procuratore Generale. Percepite come un attacco diretto al principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza dei giudici, le riforme giudiziarie in Polonia hanno trovato ostacolo in una raffica di delibere della Corte di Giustizia dell'UE. Quest'ultima, in particolare, ha giudicato il nuovo regime disciplinare in contrasto con le normative europee, innescando inoltre diverse procedure d'infrazione da parte della Commissione e influenzando soprattutto l'approvazione, lo scorso dicembre, del meccanismo che vincolerebbe al rispetto dello Stato di Diritto l'erogazione degli ingenti fondi del *Recovery Fund* attribuiti alla Polonia.

Le profonde riforme dell'ordinamento giudiziario interno intraprese in Polonia dal Partito al Governo non costituiscono un caso isolato. Esse riflettono le tendenze illiberali che sono gradualmente emerse anche in Ungheria e in altri Paesi dell'Est, estendendo ai valori fondanti dell'UE un contrasto che era stato declinato inizialmente su aspetti in apparenza più specifici, come le migrazioni e la difesa delle caratteristiche identitarie nazionali. L'accento posto, tanto a Budapest quanto a Varsavia, sulla riforma del sistema giudiziario (come pure le limitazioni cui è sottomessa soprattutto in Ungheria la libertà di stampa) rimanda a un comune modello di riferimento ideologico e pragmatico. In questo modello, la sovranità è accomunata al tipo ideale di un potere decisionista il più possibile svincolato da "*checks and balances*" interni e da interferenze esterne, e mirato a installarsi stabilmente al centro dello spazio politico per formulare (sono parole di Orban) una "*politica nazionale non attraverso continui dibattiti, ma mediante una naturale rappresentanza di interessi*". Appare in certo modo naturale, avendo a mente i precedenti

storici novecenteschi, che il graduale scivolamento verso modelli autoritari di “democrazia illiberale” abbia luogo facendo ricorso a una conclamata difesa della sovranità nazionale, che in quei Paesi è questione ancora profondamente sentita dalla popolazione. Ciò è tanto più vero nel caso di un Paese come la Polonia, che durante la sua storia ha subito diverse volte la perdita della propria unità nazionale e ha vissuto la restaurazione dei legami con l’Europa occidentale, attraverso l’ingresso nella NATO e nell’UE, non come un superamento dei nazionalismi del Novecento ma – al contrario – come il recupero di una sovranità nazionale a lungo repressa da Mosca. Con sensibilità distopica, il politologo bulgaro Krastev ha osservato che, nella loro percezione, i conservatori polacchi sembrano riemersi in un’Europa politica anteriore alla seconda guerra mondiale, e assimilabile dal punto di vista sociale e culturale a quella degli anni ’50, poco secolarizzata e ancora permeata da modelli di comportamento tradizionali [[1] Ivan Krastev, *Un Polexit pourrait se produire non par stratégie, mais par accident*, in Le Monde, 7 Nov. 2021]. Questa diversa e rovesciata prospettiva “orientale”, che fra l’altro comporta anche un’assai esaltata percezione del ruolo giocato da Varsavia nel crollo dell’impero sovietico, può forse aiutare a capire come mai una controversia sui limiti della giurisdizione comunitaria abbia assunto, mediante la sentenza polacca, le sembianze di una vera e propria crisi costituzionale capace di mettere a rischio il delicato equilibrio giuridico interno all’Unione, piuttosto che essere gestita in chiave più pragmatica come in numerosi casi precedenti, ultimo dei quali quello che ha riguardato l’obiezione della Corte tedesca ai programmi di *Quantitative Easing* della Banca Centrale Europea. Quelle dispute si erano potute risolvere nel senso dell’armonizzazione e dell’integrazione fra le due giurisdizioni, mentre il caso polacco -è stato osservato – non ha soluzione, o almeno non sembra averne una legale [A. Thiele, *Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken*, in VB verfassungsblog.de, 10 Oct. 2021]. La controversia con la Polonia è perciò insidiosa, sotto due profili connessi fra loro. Da un punto di vista giuridico, essa mette allo scoperto un’effettiva debolezza della costruzione europea, poiché il concetto della supremazia della giurisdizione europea su quelle nazionali è di derivazione solo giurisprudenziale, risalente alla sentenza “Costa contro ENEL” del 1964; esso è stato pragmaticamente accolto nei fatti, ma non formalmente recepito né nell’atto fondante delle Comunità Europee né infine, dopo il fallito intento d’una Costituzione dell’UE, nel Trattato di Lisbona. Da un punto di vista tanto giuridico quanto politico, la sentenza polacca intacca pure, mediante l’obiezione d’incostituzionalità rivolta all’Art. 1 del Trattato, l’altrettanto fondamentale concetto di una costruzione evolutiva (“*ever closer Union*“), che ha mantenuto la prospettiva lontana di un pieno federalismo ma soprattutto, più pragmaticamente, ha qualificato l’Unione come un progetto in divenire, flessibile e aperto a innovazioni istituzionali.



A questo progetto Polonia e Ungheria contrappongono sempre più esplicitamente quello alternativo di un'"Europa delle Nazioni", dotata di competenze rigide e ben delimitate dalle Costituzioni nazionali. Negli ultimi anni, questo diverso modello ha preso forma e forza a Est, dove sono riemerse le pulsioni nazionalistiche che l'accessione a NATO e UE avevano solo occultato, trovando inoltre sponde politiche a Ovest nei "sovranismi" d'impronta populistica, simili in apparenza anche se in realtà determinati da fattori politici ed economici differenti da quelli all'opera nell'Europa orientale. In questa prospettiva, il rischio non sembra essere tanto una poco probabile "Polexit", non voluta dalla stragrande maggioranza dei Polacchi e neppure dai governanti in carica, i cui progetti per il Paese sarebbero vanificati dal prosciugamento dei canali di finanziamento europei [23 miliardi di Euro in erogazioni a fondo perduto e 35 mld in prestiti. A essi si aggiungono i 206 miliardi dei fondi di coesione erogati dal momento dell'accessione e i 160 miliardi che la Polonia avrebbe già negoziato con l'UE per i prossimi sette anni – nel complesso, la Polonia costituisce il maggior beneficiario dei finanziamenti europei, cfr. S. Sierakowski, *The Possibility of Polexit*, in Project Syndicate, Oct, 19, 2021]; quanto piuttosto dalla permanenza nell'Unione di una Polonia più svincolata dalle normative comuni e capace d'innescare inattesi effetti domino ad Est e ad Ovest: ad Est, rafforzando un asse di democrazie illiberali che cominciava ad esser scalfito in Slovacchia, nella Repubblica

Ceca e in Austria; ad Ovest, offrendo una fresca boccata d'ossigeno a vecchi e nuovi sovranisti che in qualche caso (in Italia la Lega) parevano avviati a una sia pur riluttante normalizzazione in chiave europeistica. Un "*dirty remain*", secondo l'*Economist*; una vera e propria bomba a orologeria impiantata nell'Unione al momento dell'accessione dei nuovi membri e solo adesso innescata, secondo Lucio Caracciolo che ne deduce scenari poco ottimistici per i prossimi anni [*Poland is a problem for the EU precisely because it will not leave*, in The Economist, Oct. 14, 2021; L. Caracciolo, *La Polonia "sovranista" resterà nell'UE*, in Limesonline, 27 ott. 2021].

Impostata dalla Corte polacca come un diretto attacco alla legislazione primaria europea, la controversia con l'UE non sembra lasciare spazi per una soluzione giuridica e complica quindi un compromesso politico, che avrebbe forse potuto trovarsi più agevolmente proprio fra le pieghe del diritto. L'alternativa che sembra ora prospettarsi è quella, binaria, fra il dialogo e le sanzioni. La prima strada è stata una volta di più auspicata dalla Cancelliera Merkel all'ultimo Consiglio Europeo, in coerenza con la prima priorità da essa sempre attribuita al mantenimento dell'unità dell'Unione. L'indirizzo dialogante della Merkel risponde, certo, agli interessi nazionali di una Germania che si beneficia, anche e soprattutto economicamente, di una vasta area d'influenza al centro dell'Europa e alla cerniera fra Est e Ovest; influenza che -si mormora- nel caso specifico potrebbe anche essersi tradotta in un opaco *trade off* con la Polonia, in cambio di un atteggiamento più accomodante di quest'ultima verso i controversi progetti energetici russo-tedeschi (Nord Stream 2). La linea del dialogo si fondava però anche su una profonda conoscenza personale del lascito storico e delle idiosincrasie dell'Est e sul realistico timore che un interminabile e acrimonioso strascico di controversie con la Corte europea non potesse che ampliare una frattura già profonda con l'Est; suscettibile non

solo di mettere a rischio uno strumento così laboriosamente messo a punto quale il *Recovery Fund* ma, più in prospettiva, di indebolire la tenuta geopolitica di un'Unione già minacciata su diversi fronti esterni.

D'altra parte, mentre la lunga e faticosa transizione verso un nuovo Governo tedesco smussa l'influenza di Berlino, lasciando per ora spazio alle più decise posture dell'Olanda e del Parlamento Europeo sui diritti umani, è la stessa capacità di mediazione della *Kanzlerin* che sembra aver toccato un limite politico. L'elusione dei contrasti, infatti, ha portato solo a maggiori pretese e ambizioni delle forze nazionalistiche. Molti, perciò, ritengono che il "merkelismo" rispecchi una fase europea ormai superata e che la sua prima priorità, il mantenimento dell'unità interna all'UE, per essere efficace debba essere ormai contemperata da una molto più rigorosa difesa dei principi e dei valori del "modello" europeo, al fine di prevenire la minaccia di una frattura dello Stato di Diritto provocata dai nazionalismi autoritari [P. Buras, J. Puglierin, *Beyond Merkelism: what Europeans expect of post-election Germany*, in ECFR.eu, sept. 14, 2021]. Impresa difficile, sia perché la fine dell'era Merkel, con i suoi pregi e difetti, lascia un vuoto di potere per ora incolmabile, sia perché le due priorità possono facilmente rivelarsi contraddittorie. Si tratta nientemeno che di spezzare il binomio autoritarismo/sovranità che finora ha funzionato egregiamente nelle mani del PiS e di Fidesz, ma evitando soprattutto che la giusta critica al primo appaia come una nuova e indebita oppressione della sovranità polacca (oppure ungherese, slovena o romena…). In questa chiave -ammonisce ancora Krastev – Bruxelles dovrebbe affrontare il problema sotto l'angolatura del regime politico e non sotto quello della sovranità. Come questa delicata operazione possa eseguirsi, è però tutt'altro che chiaro. In che modo, per esempio, i cosiddetti "criteri di Copenhagen" che avevano costituito la condizione per l'accessione all'UE dei nuovi membri potrebbero essere attualizzati, sviluppati e resi più stringenti, sopperendo alla loro deficiente applicazione e soprattutto pervenendo a una migliore definizione dei criteri che qualificano uno Stato di Diritto? Potrebbe a ciò bastare quella poco ambiziosa ma (solo nel titolo) roboante "Conferenza sul futuro dell'Europa" che da un paio d'anni conduce vita pressoché fantasmatica sul web? Sotto questo profilo, proprio l'applicazione del meccanismo che condizionerebbe l'erogazione dei fondi del *Recovery Fund* al "rispetto dello Stato di Diritto" apparirebbe quanto mai problematico. Non solo e non tanto per le questioni di principio legate alle possibili controversie nella definizione del medesimo, ma perché, nell'imminenza di elezioni ungheresi e polacche, un siffatto condizionamento sarebbe percepito come un intento "politico" senza precedenti di influenzarle sortendo con ogni probabilità, alla fine, un effetto del tutto contrario alle attese.

Il conflitto sullo Stato di Diritto fra l'UE e la Polonia, che fino a poco tempo fa pareva confinato al piano interno europeo, è stato inaspettatamente proiettato in una dimensione geopolitica più ampia a novembre, con lo scoppio di una nuova e spuria "crisi migratoria" ai confini con la Bielorussia. Una crisi inedita per molti aspetti rispetto a quella del 2015, sia perché il teatro e i protagonisti statali sono cambiati, sia soprattutto perché

essa ha per la prima volta assunto i connotati di una “guerra ibrida”, in cui i migranti hanno completamente dismesso la parvenza di soggetti attivi, svelandosi come semplici pedine e merce di scambio di strategie più vaste. La mossa di Lukashenko, che sembra spiegarsi col triplice obiettivo di distrarre l’attenzione dalla crisi e dalla repressione interne, esibire l’ipocrisia dell’Europa sui migranti e provocare con un atto di forza la ripresa di un dialogo con l’UE tale da ottenere l’allentamento delle sanzioni appare certo rozza, e probabilmente inefficace sul piano della strategia. E’ stata invece astuta sul piano tattico, strumentalizzando una questione di per sé divisiva in Europa come l’immigrazione, e cogliendo il momento esatto in cui la tensione interna con la Polonia era più alta sulle questioni legate ai diritti e alla “*Rule of Law*“, mentre l’influenza dei maggiori Paesi europei si supponeva in declino a causa dei problemi e delle scadenze politiche interne. Molti aspetti inquietanti dell’ancora irrisolta crisi restano relativamente in ombra: fra questi soprattutto il ruolo e i reali obiettivi di una Russia che ha con Lukashenko una relazione più complessa che con una mera “*proxy force*“; che può certo guardare con soddisfazione alla zizzania seminata in campo europeo ma ha d’altra parte anche strategie e interessi di più lungo periodo e maggiore portata. L’UE si è finora mostrata accorta nel mantenere separate la controversia sullo Stato di Diritto dalla questione della difesa dei confini esterni, dove il sostegno a Varsavia è stato inequivocabile. La Polonia, dal canto suo, si è mostrata inizialmente riluttante ad accogliere l’aiuto della struttura di *Frontex* offertole dall’UE, così come a mostrare trasparenza sul trattamento da essa riservato ai migranti. Alla fine, però, l’apertura di una vera e propria crisi di sicurezza in una regione fra le più sensibili del continente potrebbe rivelarsi sfida troppo azzardata per il suo conclamato “sovranismo”, stimolandone un forzoso riavvicinamento con l’Europa. E’ solo auspicabile, ma affatto scontato, che il necessario sostegno alla Polonia non finisca per porre in secondo piano i valori, sacrificandoli sull’altare della sicurezza comune.

L’articolo è stato pubblicato sul numero di novembre (n. 9) della rivista “Agenda geopolitica”