

La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale, istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

Giada Ragone

SOMMARIO: 1. L'Agenda europea sulla migrazione 2019 e le divisioni ancora non sanate sulla riforma del sistema Dublino. – 2. La Polonia, l'ascesa di PiS e la crisi migratoria del Mediterraneo. – 2.1. La politica migratoria polacca come elemento emblematico di un più ampio fenomeno di populismo. – 3. Il diverso approccio alla crisi migratoria ucraina – 4. Scenari futuribili tra – poco plausibili – soluzioni domestiche e richieste di solidarietà a doppio senso.

1. L'Agenda europea sulla migrazione 2019 e le divisioni ancora non sanate sulla riforma del sistema Dublino

In vista del Consiglio europeo dello scorso marzo, la Commissione europea ha operato un bilancio delle azioni poste in essere dall'Unione per fronteggiare le ondate migratorie degli ultimi 4 anni e ha indicato le misure ancora necessarie per risolvere i problemi strutturali dell'UE dinanzi alle sfide della migrazione¹. In questa occasione, Frans Timmermans, primo Vicepresidente della Commissione, ha affermato che l'unica via percorribile per gli Stati membri è «continuare a lavorare insieme, attraverso un approccio globale, in solidarietà, e con un'equa ripartizione delle responsabilità»². Come declinazione pratica dei

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. L'articolo è pubblicato nell'ambito delle attività del Modulo Jean Monnet CRISES "Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space" (2018-2021), 599047-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE.

¹ Cfr. Agenda europea sulla migrazione del 6 marzo 2019: https://ec.europa.eu/italy/news/20190306_agenda_europea_sulla_migrazione_it.

² *Ibidem*.

principi di solidarietà e responsabilità discendenti dall'art. 80 TFUE³, l'Agenda europea sulla migrazione 2019 auspica il completamento della riforma del regolamento di Dublino⁴ e l'introduzione di «un sistema che sia equo [...] e che possa permettere di gestire eventuali futuri aumenti della pressione migratoria»⁵.

Si tratta, con tutta evidenza, di un obiettivo non facilmente perseguibile dal momento che il suo raggiungimento implica il superamento di aspre divisioni ad oggi sussistenti tra gli Stati membri. Come è noto, il sistema Dublino, in base al quale è lo Stato di primo approdo il soggetto competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide⁶, crea una disparità tra Paesi "di confine" come Italia, Spagna e Grecia, e Stati che, per la loro posizione geografica, si trovano di fatto ad avere minori oneri nella gestione delle richieste d'asilo. Di conseguenza, la proposta di riformare Dublino in senso solidaristico, presentata dalla Commissione nel 2016 e approvata dal Parlamento Europeo nel 2017, non ha ancora superato le divisioni in seno al Consiglio⁷.

³ L'art. 80 TFUE stabilisce, infatti, che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁵ Cfr. punto 3 dell'Agenda europea sulla migrazione 2019, "Protezione ed asilo".

⁶ Cfr. art. 13 del Regolamento (UE) n. 604/2013, anche noto come Dublino III.

⁷ In base alla proposta di riforma ad ogni Stato membro è richiesto di ospitare numero massimo di richiedenti asilo, una quota per l'appunto, stabilito a seconda del PIL e della popolazione di ciascun Paese. Cfr. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD): http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.pdf.

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

Le resistenze a una maggiore equità nella condivisione della responsabilità tra Stati erano emerse già nel 2015 quando, anche seguito della guerra siriana, l'Europa era stata duramente colpita dalla crisi migratoria e il sistema di accoglienza basato su Dublino aveva mostrato tutta la sua inadeguatezza. In risposta all'emergenza, la Commissione aveva suggerito l'adozione di un meccanismo temporaneo di «distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale»⁸ e, successivamente, il Consiglio aveva adottato due decisioni⁹ che prevedevano uno schema biennale di ricollocamento tra gli Stati membri di quote di richiedenti asilo approdati in Italia e in Grecia¹⁰. In particolare era chiesto agli Stati di indicare, a intervalli regolari e almeno ogni tre mesi, il numero di richiedenti che fossero stati in grado di ricollocare rapidamente nel proprio territorio.

Nonostante l'iniziale disponibilità manifestata da diversi Paesi, i report della Commissione sull'attuazione dei ricollocamenti dimostrano che la grande maggioranza degli Stati si è rivelata assolutamente recalcitrante nel dare accoglienza ai richiedenti asilo: a fronte di un impegno originario al ricollocamento di 160.000 migranti, in seguito

L'occasione più recente in cui gli Stati Membri hanno avuto modo di confrontarsi sulla necessità di modificare il Regolamento di Dublino è stato il Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 2 e 3 dicembre 2019, avente tra i temi all'ordine del giorno il futuro della politica dell'UE in materia di migrazione e asilo. In questa sede si è esaminata la relazione della presidentessa Maria Ohisalo, in cui si legge che: «Resta necessario un meccanismo di crisi per sostenere gli Stati membri sottoposti a pressioni specifiche, sulla base di un approccio olistico ed efficace nella gestione della situazione». Cfr. la relazione "Via da seguire riguardo alla politica in materia di asilo e migrazione dell'UE" del 22 novembre 2019, disponibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14364-2019-INIT/it/pdf>.

⁸ Cfr. Agenda europea sulla migrazione del 13 aprile 2015, COM(2015)240 final, punto II.

⁹ Decisione del Consiglio (UE) 2015/1523 del 14 settembre 2015 e Decisione del Consiglio (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015.

¹⁰ In applicazione di quanto stabilito al comma 3 dell'art. 78 TFUE. Come ricordato in D. Moya – A. Romano, *La sentenza del Tribunal Supremo spagnolo sulla mancata attuazione della ricollocazione: lezioni dalla Spagna?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, p. 2, «già in passato con i programmi EUREMA si era sperimentata la possibilità di una ripartizione dei rifugiati tra i paesi europei».

ridotto a circa 98.000, alla scadenza del piano temporaneo ne risultavano effettivamente ricollocati poco più di 31.000¹¹.

I Paesi che più si sono dimostrati sordi alle richieste solidaristiche dell'UE risultano essere gli Stati del c.d. Gruppo di Visegrad¹² e, in particolare, l'Ungheria, che non ha mai adottato alcuna azione per l'implementazione del piano emergenziale, e la Polonia che, sebbene nel dicembre 2015 avesse iniziato le pratiche per l'accoglienza di 100 persone¹³, ha in seguito interrotto le pratiche e, ad oggi, non ha ricollocato nemmeno un richiedente asilo dei 6128 per cui si era impegnata.

Il caso polacco merita particolare approfondimento per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, il mancato adempimento degli obblighi assunti in sede europea necessita di essere letto nel più ampio panorama della crisi costituzionale che sta attraversando il Paese e dell'ascesa politica del partito nazionalista ed euroscettico *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), ascritto dalla dottrina internazionale¹⁴ nel novero dei c.d. *right-wing populisms*. Secondariamente, anche al fine di riflettere sulla possibilità di ottenere una maggiore solidarietà tra Stati UE, appare interessante dare conto dall'importante sfida migratoria cui la Polonia è esposta sul fronte orientale, ossia sul confine con l'Ucraina. Come si avrà modo di mettere in luce, le resistenze e le difficoltà emerse nella gestione dell'emergenza migratoria del Mediterraneo non

¹¹ Cfr. la Relazione della Commissione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione - Ricollocazione, Allegato 6, SWD(2017)372final del 15 novembre 2017.

¹² Gruppo non istituzionalizzato e composto da Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia. In anni recenti anche l'Austria era sembrata propensa ad aderire al Gruppo. A riguardo cfr. A. Pin – G. Ragone, *Le elezioni austriache: nuove prospettive per il costituzionalismo nazionale e sovranazionale?*, in *DPCE*, n. 4/2017, p. 1253 ss.

¹³ Il 16 dicembre 2015, la Polonia si era resa disponibile ad accogliere 65 richiedenti asilo dalla Grecia e 35 dall'Italia. Sulla base di questa indicazione, la Grecia aveva individuato 73 possibili soggetti da ricollocare in Polonia, mentre l'Italia ne aveva individuati 36.

¹⁴ Cfr. M. Graber – S. Levinson – M. Tushnet (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2018. Per un diverso inquadramento, cfr. J. Judis, *The Nationalist Revival: Trade, Immigration, and the Revolt Against Globalization*, New York, 2018: l'Autore, che distingue tra partiti d'impronta populista e partiti nazionalisti, ritiene che PiS appartenga a questa seconda categoria.

caratterizzano affatto le modalità con cui la Polonia sta affrontando, in questi stessi anni, la crisi migratoria ucraina.

2. La Polonia, l'ascesa di PiS e la crisi migratoria del Mediterraneo

Mentre l'Unione Europea affrontava la fase più acuta della crisi migratoria del Mediterraneo seguita alla guerra siriana, in Polonia si svolgevano due importanti appuntamenti elettorali (le elezioni parlamentari e quelle presidenziali)¹⁵ che avrebbero condotto all'ascesa politica di PiS¹⁶, in sfavore di *Platforma Obywatelska* (PO), partito a particolare vocazione europeista. A quest'ultima fazione, rimasta al governo fino all'autunno del 2015, si devono gli impegni al ricollocamento assunti dalla Polonia e formalizzati dalle decisioni del Consiglio del 14 e del 22 settembre di quell'anno. Scegliendo di collaborare all'implementazione dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015, il governo polacco si era distinto dalla linea tenuta dagli altri Stati di Visegrad, forte anche della consapevolezza che raramente i richiedenti asilo considerano la Polonia il proprio Paese di ultima destinazione¹⁷. La vittoria di PiS ha segnato, però, una netta inversione di rotta.

Anzitutto, nell'aprile del 2016 il *Sejm*, la Camera bassa del Parlamento ha adottato una risoluzione non vincolante con la quale ha

¹⁵ Sulla forma di governo polacca e, in particolare, sul ruolo politico del Presidente della Repubblica cfr. S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, sezione "materiali".

¹⁶ Nel 2015, le elezioni del Parlamento, svoltesi il 25 ottobre, hanno premiato PiS con il 37.6% dei voti. Le presidenziali hanno visto la vittoria del candidato di PiS, Andrzej Duda, con una percentuale del 34.76% al primo turno e del 48.5% al ballottaggio. Il 13 ottobre 2019, alle elezioni parlamentari il popolo polacco ha riconfermato la propria preferenza per PiS con oltre il 43% dei voti.

¹⁷ Sul punto cfr. M. Kowalski, *From a Different Angle. Poland and the Mediterranean Refugee Crisis*, in *German Law Journal*, n. 6/2016, p. 972-973. L'Autore ricorda come, pochi mesi prima dell'adozione delle decisioni del Consiglio sul ricollocamento, la Polonia aveva offerto protezione internazionale ad un gruppo di circa 160 Siriani dei quali, tuttavia, più della metà aveva lasciato il Paese verso altre mete poco dopo il trasferimento.

duramente criticato gli impegni assunti dal precedente governo così come ogni meccanismo di ricollocamento stabilito in seno all'Unione Europea¹⁸. Nello stesso mese le autorità polacche hanno sospeso il trattamento delle richieste di ricollocazione trasmesse da Italia e Grecia, congelando di fatto la procedura pochi mesi dopo avere presentato l'impegno e senza aver conseguito alcun reinsediamento¹⁹. Da ultimo, la Polonia è intervenuta in giudizio nel ricorso per annullamento²⁰ dinanzi alla Corte di Giustizia, che era stato proposto da Slovacchia e Ungheria avverso la decisione del Consiglio (UE) 2015/1610 del 22 settembre 2015. Quest'ultima decisione, a differenza di quella del 14 settembre, designava la ricollocazione quale meccanismo obbligatorio per quote, anziché su base volontaria.

La Corte, con sentenza della Grande Camera risalente al 6 settembre 2017, ha rigettato le questioni, chiarendo, *inter alia*, che: «*the Council is fully entitled to take the view, in the exercise of the broad discretion which it must be allowed in this regard, that the distribution of the persons to be relocated has to be mandatory, given the particular urgency of the situation in which the contested decision is to be adopted. Moreover, the Council, when adopting the contested decision, is in fact required to give effect to the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States, which applies, under Article 80 TFEU, when the EU common policy on asylum is implemented*»²¹.

Tre mesi prima della pronuncia della Corte di Giustizia, constatato il perdurante rifiuto di ricollocazione opposto dalla Polonia, la Commissione aveva avviato una procedura d'infrazione per mancato adempimento degli obblighi derivanti dalle decisioni del Consiglio del

¹⁸ *Ibidem*, p. 973.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, COM(2016) 416 final, Quarta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento del 15 giugno 2016, p. 4.

²⁰ Cause riunite C-643/15 e C-647/15.

²¹ Cfr. "Summary - Judgment of the Court (Grand Chamber), 6 September 2017", paragrafo 14, disponibile al link: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=197500&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=0&cid=12518615.

2015²². Le osservazioni presentate in risposta dalle autorità polacche non sono apparse soddisfacenti alla Commissione, dal momento che non indicavano l'intenzione di iniziare le ricollocazioni in tempi rapidi: «Nessuno degli argomenti fatti valere – che si tratti della causa in corso contro il Consiglio, che non ha effetto sospensivo, della solidarietà mostrata con altri mezzi oppure delle difficoltà nell'effettuare i controlli di sicurezza – giustificano il mancato impegno a mettere a disposizione posti»²³. Per tali ragioni, la Commissione ha deciso di passare alla seconda fase della procedura di infrazione, redigendo un parere motivato nel luglio 2017. Nemmeno le repliche a questo parere sono state giudicate adeguate e poiché la Polonia ha continuato a non contribuire all'attuazione del sistema di ricollocazione, sebbene la sentenza del settembre 2017 ne avesse frattanto confermato la validità, la Commissione ha in ultimo presentato un ricorso per inadempimento alla Corte di Giustizia dell'UE²⁴.

Sul caso Commissione c. Polonia (C-715/17)²⁵ è intervenuta una sentenza della Terza Sezione, il 2 aprile 2020²⁶: come era plausibile,

²² La procedura d'infrazione era rivolta altresì contro Ungheria e Repubblica Ceca. Cfr. Commissione europea – Comunicato stampa, “Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland”, 14 giugno 2017: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm.

²³ Cfr. Commissione europea - Comunicato stampa, “Ricollocazione: la Commissione passa alla fase successiva nelle procedure d'infrazione contro la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia”, 26 luglio 2017: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_it.htm.

²⁴ Cfr. Commissione europea – Comunicato stampa, “Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice”, 7 dicembre 2017: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm.

Gli inadempimenti contestati alla Polonia nel ricorso riguardano l'art. 5,2 sia della Decisione 2015/1523 sia della Decisione 2015/1601, dal momento che lo Stato ha mancato di indicare ad intervalli regolari, e almeno ogni 3 mesi, il numero di richiedenti protezione internazionale che sarebbe stato disponibile a ricollocare sul proprio territorio. La Polonia ha, inoltre, evitato di comunicare altre informazioni rilevanti, così violando anche l'art. 5,4 di entrambe le Decisioni.

²⁵ Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 112/18, 23 marzo 2018, p. 18.

²⁶ Il testo completo della sentenza, intervenuta sulle cause riunite cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 (e che, pertanto, riguarda oltre alla Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), è disponibile in lingua italiana al seguente link:

considerate anche le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston rese pubbliche il 31 ottobre 2019²⁷, la Corte ha stabilito che la Repubblica di Polonia è venuta meno ai propri obblighi. Sarebbe, forse, potuta giungere ad un diverso verdetto laddove avesse ritenuto di poter accogliere l'argomento eccepito dalle autorità polacche, secondo cui l'attuazione dei ricollocamenti avrebbe messo a repentaglio l'ordine pubblico e la sicurezza interna²⁸. Infatti, in base all'art. 72 TFUE, gli Stati membri sono esonerati dall'ottemperare agli oneri stabiliti dal titolo V TFUE, "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", che include il dovere di solidarietà ex art. 80, qualora essi debbano esercitare le responsabilità loro incombenti «per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna». Le circostanze del caso concreto, tuttavia, non sono state considerate tali da portare a ritenere che sussistano i presupposti per il riconoscimento di tale esimente (o, quanto meno, le autorità polacche non hanno saputo dimostrare la necessità di avvalersene). Pertanto, la Corte, coerentemente con l'opinione espressa dall'Avvocato generale, ha accertato l'inadempimento della Polonia.

Si tratta, peraltro, di una sentenza meramente dichiarativa²⁹ e, dal momento che le decisioni del Consiglio inadempite avevano, come si è

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIdex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=286463>.

²⁷ Era, infatti, opinione dell'Avvocato generale Sharpston che la Corte di Giustizia dovesse dichiarare che l'inadempimento della Repubblica di Polonia agli obblighi discendenti delle Decisioni UE 2015/1523 e 2015/1601. Cfr: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=219670&pageIdex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7367559>.

²⁸ Si eccepiva, in particolare, che il meccanismo di ricollocazione, per come applicato dalle autorità greche e italiane, non consentiva di escludere rischi derivanti dall'eventuale ricollocazione nel loro territorio di estremisti e di persone pericolose, capaci di commettere atti violenti, o perfino di natura terroristica.

²⁹ Si tratta, infatti, di una procedura ex art. 258 TFUE. E come ricordato nelle richiamate conclusioni: «*Judgments delivered by the Court under that provision are, in essence, declaratory in nature. As such, the purpose of the procedure before the Court is not of itself to eliminate the alleged infringement. The Court merely declares that the Member State has failed to fulfil its obligations or dismisses the action. Once the infringement has been established, the Court does not issue an injunction to the Member State concerned. It is the latter's responsibility, as the case may be, to adopt*

detto, una durata temporale limitata nel tempo³⁰, la pronuncia non ha fatto altro che riconoscere il mancato adempimento avvenuto in passato. Assai flebile appare la possibilità che l'accoglimento del ricorso possa condurre ad un adempimento tardivo da parte della Polonia, ovvero ad ulteriori azioni della Commissione ex art. 260 TFUE³¹. Lo aveva già escluso l'Avvocato generale, laddove affermava che: «*Given that the Relocation Decisions have since expired, it will not be necessary for the defendant Member State[...] to adopt specific measures in order to comply with EU law*»³². La dichiarazione di inadempimento ha più che altro l'effetto di certificare la vincolatività di decisioni e piani di ricollocamento che, in futuro, potrebbero rendersi nuovamente necessari³³.

La Commissione, invero, all'interno del suo XI report sul ricollocamento, ha affermato chiaramente che gli obblighi degli Stati Membri non sarebbero cessati dopo il settembre 2017: «*the relocation procedure set out in those Decisions must still be carried out by the Member States for eligible applicants within a reasonable timeframe thereafter*»³⁴. Il che significa che, se la Commissione ritenesse che ci troviamo ancora «*within a reasonable timeframe thereafter*», essa potrebbe cogliere l'occasione di una sentenza a suo favore per tentare nuovamente di imporre alla Polonia l'adempimento dei propri obblighi di ricollocamento. Ipotesi che però, considerato il tenore della sentenza

appropriate measures to ensure its compliance with EU law, pursuant to Article 260(1) TFEU».

³⁰ Formalmente, gli obblighi derivanti dalle Decisioni del 2015 sono stati in vigore fino al settembre 2017.

³¹ Sull'applicazione dell'art. 260 TFUE, cfr. diffusamente C. Amalfitano, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione Europea*, Milano, 2012.

³² Cfr. par. 103 delle Conclusioni.

³³ Similmente Sharpston al par. 105: «*The future management of mass migration may well give rise to problems similar to those that led to the adoption of the Relocation Decisions. In my view, the Commission's interest in having infringements established and in clarifying Member States' obligations is thus beyond dispute*».

³⁴ Cfr. "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Eleventh report on relocation and resettlement", COM(2017) 212 final, 12 aprile 2017, p. 12: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_eleventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf.

sul punto («l'atto di diritto derivato dell'Unione del quale si deduce la violazione ha definitivamente cessato di essere applicabile dopo la data di scadenza del termine fissato nel parere motivato»³⁵), rimane di natura squisitamente speculativa.

2.1. La politica migratoria polacca come elemento emblematico di un più ampio fenomeno di populismo

Per meglio comprendere le ragioni del *dietrofront* della Polonia verso le richieste solidaristiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo è necessario contestualizzare questo atteggiamento all'interno della più ampia piega populista assunta dal partito di maggioranza polacco. Secondo autorevoli voci del panorama dottrinale internazionale³⁶, la Polonia odierna va collocata nel novero dei Paesi toccati dall'emersione e dalla diffusione a livello mondiale di *right-wing populisms*. Fra i tratti che accomunerebbero gli interpreti dei populismi di destra – e dunque anche del populismo polacco – vi sarebbero gli elementi di seguito riassunti.

Anzitutto, i *right-wing populisms* si propongono come risposta ad alcuni dei bisogni e dei timori più diffusi nelle nostre società e a cui i governanti che li hanno preceduti non sono stati in grado di offrire risposte adeguate³⁷. Si pensi alla paura legata agli effetti della crisi economica e alla sensazione che certe forze politiche più che di proteggere le masse dagli effetti della crisi e dei mercati, si siano

³⁵ Par. 57 della sentenza del 2 aprile 2020.

³⁶ *Ex multis*, cfr. M. Graber – S. Levinson – M. Tushnet (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, *op. cit.* e *ivi*, in particolare, W. Sadurski, *Constitutional Crisis in Poland*, p. 257 ss.

³⁷ In questo senso cfr. M. Canovan, *Trust the People! Populism and the two Faces of Democracy*, in *Political Studies*, 1999, p. 2. L'Autrice, parlando indistintamente di *left-wing* and *right-wing populism* afferma: «*Populists see themselves as true democrats, voicing popular grievances and opinion systematically ignored by governments, mainstream parties and the media*».

preoccupate di salvaguardare solo gli interessi delle *elites*³⁸; oppure alle minacce legate all'immigrazione, tra cui i timori per la pubblica sicurezza, l'immissione di forza lavoro che potenzialmente può sottrarre posti di lavoro ai cittadini nonché le difficoltà legate all'integrazione, la messa a repentaglio dell'identità culturale e il crearsi di società divise, prive di un base valoriale comune.

In secondo luogo, elemento comune ai governi populistici sarebbe il porsi come avversari del costituzionalismo contemporaneo e dei suoi scopi³⁹. Senza dubbio, una delle principali manifestazioni di questa avversione nei confronti del costituzionalismo contemporaneo è la presa di mira delle Corti di cui esso si serve. Quest'ultimo atteggiamento, generalmente, è giustificato da tre ordini di ragioni: a) le Corti, soprattutto se costituzionali, sono spesso considerate il principale antagonista dei Parlamenti, dai quali si distinguono per la mancanza di una legittimazione popolare e rappresenterebbero esse stesse delle *elites* privilegiate; b) esse assumerebbero talvolta posizioni avanguardistiche nella promozione di diritti e libertà che nel tessuto sociale non hanno ancora trovato unanime riconoscimento: «*cosmopolitan identities based on commitments to universal human rights that underlie much contemporary constitutionalism are too thin*

³⁸ Cfr. di nuovo M. Canovan, *op. cit.*, p. 3-4: «*Populism challenges not only established power-holders but also elite values. [...] The values that are populist also vary according to context, depending upon the nature of the elite and the dominant political discourse. Where (as in modern Western democratic countries) elite political culture is strongly imbued with liberal values of individualism, internationalism, multiculturalism, permissiveness and belief in progress, populism is bound to involve more or less resistance to these*».

³⁹ Parzialmente diversa è la ricostruzione di P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 2/2019, p. 535 ss., secondo il quale i populismi non si contrapporrebbero al costituzionalismo in sé, ma suggerirebbero il superamento del c.d. costituzionalismo liberale con forme di «*Populist constitutionalism*». Per l'autore gli elementi cardine del costituzionalismo populista sarebbero i seguenti: «*(i) popular sovereignty as the key justificatory claim of populism; (ii) majority rule as the main mode of government as identified by populists; (iii) instrumentalism as the predominant approach of populists in engaging with public law; and (iv) legal resentment as the populists' main attitude toward public law*». (cfr. p. 536).

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

for most citizens»⁴⁰; c) il dialogo tra Corti nazionali e sovranazionali e la possibilità che decisioni di giurisdizioni esterne ai confini statali possano avere un impatto a livello domestico costituirebbero cessioni di sovranità inaccettabili per forze politiche spiccatamente localiste e nazionaliste⁴¹.

Quest'ultimo aspetto introduce al terzo tratto che caratterizzerebbe i "*right-wing populisms*" del nostro continente, ossia una tendenza spiccatamente anti-europeista. L'Unione Europea, infatti, non solo non verrebbe percepita come entità indispensabile per il benessere dei cittadini europei, ma come un'entità lontana da questi e, ultimamente, priva di legittimazione politica. Inoltre, l'aumento delle sue competenze e dell'impatto sui singoli ordinamenti delle decisioni della Corte di Giustizia provoca nell'opinione pubblica l'impressione di una messa a repentaglio dell'identità costituzionale dei cittadini degli Stati Membri. Un simile stato di cose contribuirebbe a rinforzare il sentimento nazionalista di Paesi dell'Est europeo, come la Polonia, preoccupati di perdere quella sovranità statale che hanno faticosamente conquistato dopo decenni di assoggettamento all'URSS.

Come si avrà modo di chiarire, tutti e tre gli elementi enunciati, caratterizzano in varia misura l'azione di PiS degli ultimi quattro anni e hanno un peso significativo nella definizione della politica migratoria.

Questo vale, anzitutto, per il primo degli aspetti messi in luce, ossia la tendenza delle forze populiste a promettere di rispondere e farsi carico di bisogni e paure inascoltate. A questo riguardo, non vi sono dubbi che l'ascesa di PiS sia stata caratterizzata dalla narrativa della necessità di un cambiamento radicale e di un superamento delle patologie che i tradizionali partiti della Terza Repubblica (ossia della Polonia del dopo 1989) non sono state in grado di fronteggiare adeguatamente. Ma, come le vicende riportate ai paragrafi precedenti dimostrano, è altrettanto evidente che il partito di Jarosław Kaczyński si è dimostrato sensibile anche ai "nuovi" timori del popolo, tra i quali

⁴⁰ Cfr. M. Graber, *Constitutional Democracy in Crisis? The Right-Wing Populist Surge*, in *Verfassungsblog*, 26 agosto 2018.

⁴¹ Sul punto, con riferimento al contesto europeo, cfr. A. Pin, *The transnational drivers of populist backlash in Europe: The role of courts*, in *German Law Journal*, n. 20/2019, p. 225-244.

quelli legati alla crisi migratoria che l'Europa sta affrontando. Quest'ultimo aspetto merita di essere approfondito.

Dal punto di vista delle dimensioni del fenomeno, bisogna chiarire che la Polonia non è e non è stata interessata da flussi di migranti provenienti dall'area del Mediterraneo nella stessa misura in cui è accaduto ad altri Stati dell'Unione; piuttosto, come si approfondirà, è stata ed è meta soprattutto di migranti da altri Stati dell'ex Unione Sovietica⁴². Ne consegue che a livello del dibattito pubblico e dell'agenda politica, la crisi migratoria mediterranea è stata percepita come un problema altrui⁴³. Da questo punto di vista, la coincidenza temporale tra gli appuntamenti elettorali del 2015, l'apice della crisi migratoria siriana e la richiesta di ricollocazione di quote di migranti, non ha giocato in favore delle istanze solidaristiche da parte dell'Unione: in campagna elettorale, infatti, le forze politiche, ed *in primis* il partito poi risultato vincitore, non hanno certo fatto a gara nel sostenere la necessità e l'opportunità di aderire al piano straordinario varato dal Consiglio.

Secondariamente, non va trascurato che il dibattito sull'apertura all'accoglienza dei migranti è spesso dominato da preoccupazioni che vanno al di là dell'esigenza di sicurezza e riguardano le difficoltà legate all'integrazione di culture diverse. Il problema dell'immigrazione è per la Polonia una questione relativamente recente: per decenni i fenomeni migratori sono stati per lo più in uscita e solo nel 1997 la Repubblica polacca ha aderito alla Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo. Il che non significa che la Polonia sia stata sino ad oggi una società omogenea. In senso contrario, basti pensare che fino alla metà del '900 ospitava

⁴² Nel 2017, le principali richieste di protezione internazionale presentate nella Repubblica polacca provenivano da Russia (70%), Ucraina (13%) e a seguire Tagikistan, Armenia, Georgia, Turchia e Kirgizstan: «*Analysis of these data demonstrates that in 2017 the national composition of the foreigners applying for international protection in the Republic of Poland displayed no significant changes comparing to the previous year*» (cfr. Il report, "Information of the Head of the Office for Foreigners on implementation of the Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland", Varsavia, marzo 2018: <https://udsc.gov.pl/en/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2017-2/>).

⁴³ Cfr. M. Kowalski, *From a Different Angle. Poland and the Mediterranean Refugee Crisis*, op. cit., p. 968.

una numerosa comunità ebraica. Ciononostante, a seguito della Seconda Guerra mondiale, la Polonia si è tramutata in una società sostanzialmente monoetnica⁴⁴. Nella prospettiva polacca, dunque, la principale “minaccia” insita nella crisi migratoria del Mediterraneo è proprio quella posta a tale omogeneità: nella memoria popolare sono ancora vivi decenni di tentativi di privazione della sua identità che la portano a temere teorie di integrazione culturale come il multiculturalismo. Sotto questa prospettiva, l’ostilità ai ricollocamenti potrebbe dunque essere letta come esempio concreto di «*cultural defense policies*»⁴⁵, ovverosia come esemplificazione del fatto che il problema delle migrazioni è generalmente utilizzato dai nuovi populismi di matrice nazionalista per alimentare la retorica della necessità difesa dell’identità nazionale⁴⁶. Come notato in dottrina, questo genere di politiche solleva, peraltro, problematiche complesse e di difficile soluzione relativamente ai conflitti tra i diritti delle maggioranze (incluso il diritto alla difesa della propria identità) e i valori propri delle democrazie liberali: «*can a liberal democracy restrict immigration and/or access to citizenship in order to protect the “majority culture” and still remain liberal? [...] Can the “cultural defense” of majorities be reconciled with liberal values and, if so, how?*»⁴⁷.

In ogni caso, quali che ne siano le giustificazioni, ci sarebbero argomenti per sostenere che il mancato adempimento degli obblighi di ricollocamento si ponga in contraddizione con quanto previsto dall’art. 56 della Costituzione polacca. Ivi si afferma l’impegno a tutelare il diritto d’asilo e si prevede che allo straniero, in cerca di difesa nella Repubblica da persecuzioni, possa essere riconosciuto lo stato di rifugiato secondo

⁴⁴ Slawomir Debski, direttore del Polish Institute of International Affairs, ha affermato: «*The tradition of a mono-ethnic Poland is relatively new, and it has two main contributors—Hitler and Stalin*» (cfr. Y. Trofimov, *Turning Muslim Away, Poland Welcomes Ukrainians*, in *The Wall Street Journal*, 26 marzo 2019).

⁴⁵ L. Orgad, *The Law of Majorities*, in *Verfassungsblog.de*, 16 febbraio 2016, p. 1.

⁴⁶ *Ibidem*. Sul legame tra identità nazionali, *identity politics* e nazionalismi cfr. L.P. Vanoni, B. Vimercati, *Dall’identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo*, in corso di pubblicazione su *Quaderni Costituzionali*.

⁴⁷ L. Orgad, *The Law of Majorities*, *op. cit.*, p. 1.

gli accordi internazionali che vincolano lo stato polacco⁴⁸. Almeno in linea teorica si potrebbe pertanto sostenere che l'adempimento dei vincoli assunti a livello europeo al fine di offrire risposta alle persone con evidente bisogno di protezione internazionale discenda direttamente dalla Carta costituzionale. Tuttavia, considerato che dal 2015 ad oggi il dibattito sul costituzionalismo polacco è stato dominato dalle ripetute accuse alle autorità governative polacche di violazione dei principi discendenti dalla *rule of law*⁴⁹, è facile comprendere come simili argomenti e, più in generale, il dibattito costituzionale sulla crisi migratoria siano stati assolutamente marginalizzati. E, invero, anche nel dibattito pubblico, la questione è stata trattata per lo più come problema di politica estera e di rapporti con l'UE. Del resto, perché si abbia contezza della gravità delle minacce allo stato di diritto attribuite alle autorità polacche, è appena il caso di ricordare che PiS è stato accusato, in relazione a più condotte, di aver messo a repentaglio il fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura⁵⁰. L'asserita avversione nei confronti degli organi giudiziari del partito di Kaczyński, coerente con la tendenza dei governi populistici ad entrare in conflitto con le corti e la classe giudiziaria, conduce ad avallare lo scetticismo verso la possibilità che la via giudiziaria – ossia una dichiarazione di inadempimento da parte della Corte di Giustizia nel caso C-715/17 – possa rivelarsi dirimente per indurre la Polonia ad assolvere ai propri doveri di solidarietà.

3. Il diverso approccio alla crisi migratoria ucraina

⁴⁸ Appare significativo sottolineare che l'articolo 56 (come l'intera Costituzione) entrò in vigore nello stesso anno in cui la Polonia si decise ad aderire alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati.

⁴⁹ Sul punto, più approfonditamente, W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, 2019.

⁵⁰ Per una ricognizione dei principali interventi di PiS sul sistema della magistratura cfr. G. Ragone, *La Polonia sotto accusa. Brevi note sulle circostanze che hanno indotto l'Unione Europea ad avviare la c.d. opzione nucleare*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2018.

Se si analizzano i dati sull'immigrazione e sulla protezione internazionale offerta della Polonia a cittadini di paesi terzi nel quadriennio 2015-2019, si scopre che l'atteggiamento di chiusura e di resistenza all'implementazione dei ricollocamenti non trova eco nella politica adottata verso altri flussi migratori e, in particolare, verso quelli ucraini. Negli ultimi 5 anni, a seguito dell'intervento militare russo in Crimea e alla Guerra del Donbass, più di due milioni di persone hanno deciso di migrare dall'Ucraina verso i vicini Stati membri, un flusso che si ritiene essere «*the biggest wave of migration into the European Union in recent times*»⁵¹. Di costoro, circa due milioni sono stati accolti dalla Polonia: un numero significativo per un paese che conta un totale di 38 milioni di persone.

Nel 2017, le autorità polacche hanno concesso il maggior numero di permessi di soggiorno di qualsiasi altro Stato UE e, quasi nel 90% dei casi, tali permessi sono andati a cittadini ucraini. I report dell'Ufficio Stranieri del governo polacco (*Urząd do Spraw Cudzoziemców*), aggiornati al gennaio di quest'anno⁵², rivelano che oltre il 20% delle richieste di protezione internazionale rivolte alla Polonia tra il 2014 e l'inizio del 2019 provengono da cittadini ucraini⁵³, anche se il primato spetta alla Russia⁵⁴. E generalmente il tasso di rigetto delle domande di protezione internazionale è contenuto: delle circa 30.400 richieste in tal

⁵¹ Y. Trofimov, *Turning Muslim Away, Poland Welcomes Ukrainians*, op. cit.

⁵² Cfr. *Raport na temat obywateli ukrainy* (01.01.2019): <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2019/03/UKRAINA-01.03.2019.docx>.

⁵³ Nel 2015, prima che nell'area Schengen venisse abolito l'obbligo di visto per gli ucraini, le autorità polacche hanno concesso loro circa un milione di visti. Cfr. il dossier del Center for Eastern Studies (OSW), "The abolition of the visa requirement for Ukrainian citizens: possible migration consequences for the European Union", 16 ottobre 2017, <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2017/11/The-abolition-of-the-visa-requirement-for-Ukrainian-citizens-possible-migration-consequences-for-the-European-Union-SUMMARY.pdf>.

⁵⁴ Tra il 2007 e il 1° marzo del 2018 le domande di protezione internazionale presentate da cittadini russi sono state 75.859, seguono georgiani (12932), ucraini (7039, di cui 6496 dal 2014), armeni (1953), tagiki (1742) e restanti nazionalità (7565). Cfr. i report del *Urząd do Spraw Cudzoziemców*: <https://udsc.gov.pl/en/statystyki/raporty-specjalne/>.

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

senso rivolte alla Polonia tra il 2015 e il 1° marzo 2018, ne sono state decise in senso negativo poco più di 7.400⁵⁵.

Queste stime inducono a ritenere che le ragioni dell'ostilità all'accoglienza, che si sono esaminate al paragrafo precedente, non valgono, *tout court*, per tutti i fenomeni migratori.

Molte possono essere le chiavi di lettura di tale disparità. Anzitutto, si potrebbe riflettere su alcune caratteristiche proprie dell'immigrazione ucraina: i dati dimostrano che gli ucraini si trattengono in Polonia solo per periodi medio-brevi⁵⁶ e occupano i posti di lavoro lasciati liberi dalla gioventù polacca la quale, da tempo, trae beneficio della libertà circolazione vigente nell'Unione Europea per cogliere occasioni lavorative più allettanti (e meglio retribuite) di quelle che avrebbe restando in patria.

Tra i commentatori prevale però l'opinione secondo cui la disponibilità della Polonia verso i vicini ucraini sia dovuta soprattutto alla comunanza culturale⁵⁷ e religiosa (trattandosi per lo più di migranti cristiani)⁵⁸, che consente alla popolazione di non percepire i flussi di immigrati provenienti dall'Ucraina come una minaccia alla propria identità nazionale⁵⁹. Lo stesso non può dirsi verso i migranti di altra

⁵⁵ *Ibidem*. In Italia, dal 2014 al 2019, sono state esaminate 420.834 richieste di protezione, di queste oltre il 61% sono state giudicate negativamente dalle apposite commissioni interdisciplinari.

⁵⁶ Cfr. il dossier del Center for Eastern Studies (OSW), "The abolition of the visa requirement for Ukrainian citizens: possible migration consequences for the European Union", p. 6.

⁵⁷ Come si legge in Y. Trofimov, *op. cit.*, a proposito del rapporto tra polacchi e ucraini «*Our cultural differences are very small, and the roots of our nations are intertwined*».

⁵⁸ Secondo L. Orgad, *The Law of Majorities, op. cit.*, p. 1, le resistenze della Polonia nell'accoglienza di migranti africani e asiatici sono giustificate dall'intento di difendere la propria «*Christian heritage*». Una preoccupazione fortemente sentita da una fetta significativa della popolazione che, nel 2017, ha dato luogo a manifestazioni di preghiera collettiva volte a invocare protezione divina contro la secolarizzazione della società polacca e la perdita dell'identità cristiana in Europa. A riguardo cfr. A. Galli, *In Polonia il «Rosario sulle frontiere»: preghiera per la pace*, in *Avvenire* del 9 ottobre 2017: <https://www.avvenire.it/mondo/pagine/polonia-marcia-e-rosario>.

⁵⁹ M. Kowalski, *From a Different Angle. Poland and the Mediterranean Refugee Crisis, op. cit.*, p. 977: «*recent survey of public opinion shows that the general attitude of Poles towards the Ukrainian migration is positive*».

origine, *in primis* verso coloro che, sulla base delle decisioni del Consiglio del settembre 2015, possono accedere alle misure straordinarie di ricollocazione: principalmente siriani ed eritrei⁶⁰.

In sintesi, si può forse dire che il diverso approccio verso i fenomeni migratori sia legato ad un fattore culturale, dimostrando pienamente come la politica migratoria polacca sia da iscriversi nel novero delle *cultural defense policies*. Se così fosse, bisognerebbe peraltro chiarire che la Polonia non è il solo Stato membro ad aver dato luogo a fenomeni di *cherry picking*, sulla base della cultura, nelle politiche di asilo poste in essere negli ultimi 4 anni.

È utile, in proposito, ricordare che, secondo il paragrafo 34 della decisione del Consiglio del 22 settembre 2015, «nel determinare lo Stato membro di ricollocazione si dovrebbe tenere conto, in particolare, delle qualifiche e delle caratteristiche specifiche dei richiedenti interessati, quali le loro competenze linguistiche e altre indicazioni individuali basate su dimostrati legami familiari, culturali o sociali che potrebbero facilitarne l'integrazione nello Stato membro di ricollocazione». Tale indicazione è stata utilizzata da molti dei Paesi che hanno adempiuto gli obblighi derivanti dal piano emergenziale come pretesto per dare luogo ad una «ricollocazione selettiva [...] basata cioè sulla scelta del profilo dei richiedenti da collocare»⁶¹. Vi è, peraltro, chi ritiene che proprio l'espressione "legami culturali", nella sua vaghezza e ambiguità, abbia prestato il fianco alla rivendicazione da parte di certi «*right-wing governments in Europe*» del diritto di escludere le richieste di ricollocazione di persone di religione islamica⁶².

4. Scenari futuribili tra – poco plausibili – soluzioni domestiche e richieste di solidarietà a doppio senso

⁶⁰ Il sistema emergenziale del 2015 elegge per il ricollocazione i cittadini di nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale sia almeno del 75% secondo i dati trimestrali Eurostat.

⁶¹ D. Moya – A. Romano, *op. cit.*, p. 5-6.

⁶² L. Orgad, *op. cit.*, p. 1.

In apertura di questo lavoro si è ricordato che, sebbene le divisioni tra Stati membri in materia di asilo e protezione internazionale sembrino ancora lontane dall'assottigliarsi, l'Agenda europea sulla migrazione 2019 ha puntato l'attenzione sulla necessità, non più prorogabile, di modificare il diritto dell'Unione nella direzione di una più piena attuazione dei principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità.

Tra i fattori che inducono a predire che tale obiettivo non sarà facilmente raggiungibile vi è la constatazione dello scarso successo avuto dal sistema temporaneo di ricollocazione del 2015. Infatti, non solo la Polonia e gli altri Paesi di Visegrad hanno mancato di adempiere al piano emergenziale: la maggior parte degli Stati membri ha effettuato ricollocamenti al di sotto del 50% della quota stabilita⁶³. Questi dati mettono in luce l'esigenza di continuare a riflettere su quali possano essere le vie e gli strumenti più idonei a garantire l'adempimento di vincoli ultimamente derivanti dall'art. 80 TFUE.

Un suggerimento in tal senso, assolutamente originale, è stato offerto dalla sentenza del *Tribunal Supremo* spagnolo del luglio 2018 che, accogliendo il ricorso della ONG *Stop Mare Mortum*, ha dichiarato l'inadempimento della Spagna agli obblighi discenti dalle Decisioni del Consiglio EU del 2015, senza ritenere necessario alcun rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ed ha condannato lo Stato a conformarsi al piano di ricollocazione, sebbene oltre il termine inizialmente previsto per l'espletamento delle misure emergenziali⁶⁴. L'idea che la società civile possa, «attraverso le Corti, influenzare i Governi nazionali affinché questi rispettino i loro doveri di solidarietà e partecipino in buona fede ai meccanismi di redistribuzione interna dei richiedenti asilo»⁶⁵ è indubbiamente suggestiva. E lo è, *a fortiori*, se si considera che quanto ottenuto dalla ONG in questione nei confronti della Spagna è assai più di quanto ha ottenuto la Commissione nei confronti della Polonia, con la sentenza del 2 aprile 2020.

⁶³ Cfr. la Relazione della Commissione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione - Ricollocazione, Allegato 6, SWD(2017)372final del 15 novembre 2017.

⁶⁴ La vicenda è ampiamente analizzata in D. Moya – A. Romano, *op. cit.*

⁶⁵ *Ibidem*, p. 1.

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

Ciò non di meno, si è dell'opinione che, perlomeno in relazione al caso polacco, sia piuttosto improbabile che la decisione dei giudici spagnoli possa rappresentare un "precedente" cui guardare. In questo senso depongono molti fattori. Anzitutto, su un piano più generale, la giurisprudenza polacca in materia di asilo e protezione internazionale si caratterizza per uno scarsissimo riferimento a sentenze provenienti da Corti internazionali o pronunce di giurisdizioni straniere: «*the rare, identified examples of references to national court's decisions do not regard legal questions but factual determinations of situations in the country of origin concerned*»⁶⁶. In secondo luogo, l'emulazione della "via spagnola" è ostacolata da elementi contingenti, legati alla crisi costituzionale che sta colpendo il Paese, quali la mancanza d'indipendenza della magistratura e il controllo esercitato dal governo sulle ONG.

In relazione al primo aspetto, è sufficiente ricordare che il 24 giugno 2019 la Grande Sezione della Corte di Giustizia, richiesta di pronunciarsi in relazione alla riforma del sistema giudiziario realizzata da PiS nei primi due anni di governo⁶⁷, ha riscontrato una violazione dell'articolo 19 TUE sotto due profili: da un lato, la riduzione dell'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema è stata giudicata in contrasto con il principio dell'inamovibilità dei magistrati; dall'altro, si è

⁶⁶ M. Kowalski, *International Refugee Law and Judicial Dialogue from the Polish Perspective*, in A. Wyrozumska (ed.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Łódź, 2017, p. 376.

⁶⁷ Sempre la riforma del sistema giudiziario è stata, in seguito, oggetto di due ulteriori sentenze della Corte di Lussemburgo pronunciate, rispettivamente, il 5 e il 19 novembre 2019. La prima, relativa alla causa Commissione c. Polonia C-192/18, ha dichiarato che la previsione di un'età per il pensionamento differente per le donne e per gli uomini appartenenti alla magistratura, da un lato, e l'abbassamento dell'età per il pensionamento dei giudici dei tribunali ordinari, conferendo al contempo al Ministro della Giustizia il potere di prorogarne il periodo di servizio, dall'altro, contrastano con l'art. 157 TFUE e con la Direttiva 2006/54.

La sentenza del 19 novembre, invece, risponde a tre questioni preliminari (C-585/18, C-624/18 e C-625/8) sottoposte dalla Sezione per il lavoro e previdenza sociale della Corte Suprema polacca, e dalla Corte Suprema amministrativa, escludendo la possibilità che controversie relative all'applicazione del diritto dell'Unione ricadano nella competenza esclusiva di un organo che non abbia le caratteristiche del giudice indipendente e imparziale.

rilevato che «la facoltà accordata al Presidente della Repubblica di concedere ai giudici di continuare il loro mandato viola l'aspetto 'esterno' del principio di indipendenza»⁶⁸. Poco prima che si giungesse a tale verdetto, nell'aprile 2019, una nuova procedura d'infrazione per presunta violazione dell'art. 19 TUE è stata avviata dalla Commissione in relazione all'applicazione del regime disciplinare per i giudici varato nel 2017⁶⁹. Da ultimo si segnala che è attualmente pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo un ricorso⁷⁰ contro la Polonia in cui si lamenta, *inter alia*, una violazione dell'art. 6 della Convenzione, per mancanza di indipendenza di un giudice della Corte costituzionale che aveva esaminato il caso del ricorrente.

Peraltro, quand'anche si potessero dare le condizioni per un intervento della magistratura polacca che, in contraddizione con la posizione assunta dal governo, condannasse quest'ultimo ad ottemperare ai ricollocamenti, non dovrebbe sottovalutarsi come ciò potrebbe contribuire ad alimentare la retorica populista di cui si serve PiS per dipingere la magistratura come antagonista della volontà popolare.

Quanto, invece, al depotenziamento del ruolo della società civile e alla improbabilità che all'interno dell'associazionismo non governativo polacco si possano trovare soggetti in grado di svolgere il ruolo ricoperto da *Stop Mare Mortum* nella vicenda spagnola, occorre tenere in considerazione due elementi. Anzitutto, il governo ha creato due nuove istituzioni allo scopo di gestire in maniera centralizzata l'erogazione dei fondi governativi alle ONG: l'Istituto nazionale per la libertà e il Comitato per il pubblico beneficio, quest'ultimo, in particolare, composto

⁶⁸ M. Bonelli, *Il lato positivo: Commissione c. Polonia e l'inizio di una fase per la tutela dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *SIDIBlog.org*, 5 luglio 2019. In commento alla sentenza del 24 giugno, cfr. altresì P. Bogdanowicz, *The Court of Justice in Defense of the Independence*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2019, p. 920 ss.

Più in generale, sulle procedure d'infrazione contro la Polonia recentemente giunte dinanzi alla Corte di Giustizia: P. Mori, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2020, p. 198 ss.

⁶⁹ Cfr. P. Mikuli, *Attacking Judicial Independence Through New "Disciplinary" Procedures in Poland*, in *Iconnectblog.com*, aprile 2019.

⁷⁰ Xero Flor w Polsce c. Polonia (ricorso n. 4907/18).

prevalentemente da membri di nomina governativa⁷¹. Inoltre, anche prima della creazione di questi enti, il finanziamento alle ONG considerate eccessivamente “*liberal*” è stato ridotto a favore di organizzazioni di orientamento filo-governativo⁷². Il che può avere come naturale conseguenza quella di subordinare «*civil society to the political hegemon*»⁷³.

Allontanandosi dallo specifico contesto polacco e adottando un orizzonte più generale, occorrerebbe riflettere sull’opportunità che il rispetto dei doveri di solidarietà e responsabilità debba essere imposto principalmente attraverso la via giudiziaria, sia essa nazionale o sovranazionale. Da un lato, banalmente, si potrebbe obiettare che parlare di coercizione in relazione all’esercizio della solidarietà sia, *in re ipsa*, ossimorico. Dall’altro, ci si chiede se sia davvero possibile realizzare solo tramite sentenze quello che Zigmung Bauman definì il “compito grandioso” avviato dai padri fondatori dell’Europa: «la costruzione di una solidarietà paneuropea e transnazionale, destinata a unificare le solidarietà storiche locali, nate spontaneamente e consolidate nel corso del tempo, che per secoli avevano affermato la propria identità attizzando e rinfocolando continuamente la discordia con i rispettivi vicini»⁷⁴.

Se, per un verso, è innegabile che l’intervento delle Corti sia indispensabile per contribuire al rispetto dei principi che regolano la convivenza tra Stati membri, d’altro canto, è bene non sottovalutare la necessità che ad esso si affianchino altri tipi di azioni. Il dovere di solidarietà, che qui particolarmente rileva, non può, infatti, attecchire se non a doppio senso. Pur permanendo tutti gli elementi di complessità legati alla contingente crisi costituzionale e alla retorica populista di cui si è detto, una maggiore disponibilità da parte della Polonia verso un’equa ripartizione delle responsabilità potrebbe forse ottenersi se

⁷¹ Cfr. W. Sadurski, *Constitutional Crisis in Poland*, op. cit., p. 270-271.

⁷² *Ibidem*, p. 271.

⁷³ *Ibidem*, p. 270.

⁷⁴ Z. Bauman, *Oltre le nazioni. L’Europa tra sovranità e solidarietà*, Bari-Roma, 2019, p. 14-15.

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

l'Unione limitasse la propria tendenza a marginalizzarne i problemi, anche nell'ambito dell'immigrazione⁷⁵.

L'atteggiamento dell'UE verso la crisi migratoria ucraina offre un buon esempio di questo. Sebbene, come si è detto, la Polonia non si sia dimostrata ostile nell'accogliere flussi di immigrati dall'Ucraina, non è passato inosservato come, nel corso della crisi in questione, il Consiglio Europeo abbia approvato la proposta di escludere i cittadini di nazionalità ucraina dall'obbligo di visto per periodi di breve termine in area Schengen. In tale circostanza, l'Ufficio Stranieri del governo polacco non ha perso occasione di mettere in luce che, a seguito di tale misura, «*in the EU as a whole, we should not expect a fundamental increase in the influx of Ukrainian migrants [...] a part from an increasing influx to Poland*»⁷⁶.

Si è, pertanto, dell'idea che per ottenere la collaborazione della Polonia ad una riforma del sistema Dublino in senso maggiormente solidaristico sia bene che nella discussione politica trovino il giusto spazio gli elementi di debolezza di tale sistema che scontentano le stesse autorità polacche. Dal momento che sul confine orientale la Polonia è esposta ad essere Paese di primo approdo per diversi fronti migratori, sarebbe forse opportuno che anche verso tale frontiera si

⁷⁵ Sul punto cfr. A. Ágh, *The EU polycrisis and hard populism in East -Central Europe: From the Copenhagen dilemma to the Juncker paradox*, in *Politics in Central Europe*, n. 2-3/2017. A questo proposito sembra, inoltre, di particolare interesse una delle argomentazioni sostenute dalla Polonia in risposta all'azione per inadempimento C-715/17 attualmente pendente dinanzi alla Corte di Giustizia. Ci si riferisce all'affermazione secondo cui la Commissione avrebbe ritenuto insufficienti le ragioni opposte dalle autorità polacche per sottrarsi ai ricollocamenti, inclusi motivi di ordine pubblico e sicurezza interna, per "*mere political goal, namely 'stigmatising' the Member States that openly challenged the relocation mechanism established by the Relocation Decisions. They claim that, in so doing, the Commission has disregarded the spirit of Article 258 TFEU*" (cfr. par. 97 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 31 ottobre 2019).

Da ultimo, si veda, una recentissima intervista al presidente del Consiglio polacco, Mateusz Morawiecki, che lamenta, in relazione a diverse circostanze, una certa irricognoscenza dell'Europa nei confronti della Polonia: *Mosca ci ha occupato e l'Europa ha perso la memoria dei nostri eroi*, in *LaStampa.it*, 8 maggio 2020.

⁷⁶ Cfr. il dossier del Center for Eastern Studies (OSW), "The abolition of the visa requirement for Ukrainian citizens: possible migration consequences for the European Union", p. 2.

Giada Ragone

*La politica migratoria polacca tra crisi costituzionale,
istanze solidaristiche e rivendicazioni identitarie*

adotti un approccio armonizzato e comune a livello europeo, diversamente da quanto avvenuto rispetto alla crisi ucraina⁷⁷.

ABSTRACT: In 2015, when the EU faced a huge migrant crisis, the nationalist party PiS won the Polish elections. As an answer to people's fear, Kaczyński's party refused to operate refugees' resettlements as it was required by the emergency plan put in practice by the EU. Due to this refusal, the Commission started an infringement procedure against Poland. After framing the main legal issues of the episode, the paper analyses reasons and features of Polish migrant policy of the last four years, within the wider background of populism and constitutional crisis faced by the country.

KEYWORDS: Poland, populism, migration crisis, Dublin System, solidarity principle

Giada Ragone – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano (giada.ragone@unimi.it)

⁷⁷ M. Kowalski, *From a Different Angle. Poland and the Mediterranean Refugee Crisis*, op. cit., p. 976 osserva in proposito: «In early 2015 the European Asylum Support Office (EASO) reported significantly different approaches to Ukrainian applications in the EU Member States. Most of them applied IPA, but the relevant practices varied. Many reported serious difficulties related to the IPA applications process, including the evaluation of the situation in the country of origin. Only in the second half of 2015 did the EASO start coordinating a network for the exchange of information among the EU Member States on the situation in Ukraine. According to the EASO, some Member States (such as Germany, Bulgaria, and Belgium) have frozen all applications from Ukrainian nationals. Belgium is an EU Member State which clearly opposed the possibility of applying the IPA procedures to Ukrainian applicants. Some other States, such as Norway, Sweden and Latvia, introduced special procedures for the determination of the status of Ukrainian applicants. It is not possible to provide a detailed analysis and assessment of the policies of the EU Member towards asylum seekers from Ukraine in this Article, but the above examples clearly show that there have not been any harmonized or coordinated approaches».