



PORTATA A COMPIMENTO LA RIFORMA GOVERNATIVA DELLA CORTE SUPREMA E DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO. LA SEPARAZIONE DEL TERZO POTERE APPARE ORMAI MEMORIA DEL PASSATO*.

di Jan Sawicki**

L'ultimo quadrimestre del 2017 si chiude con l'approvazione definitiva e la promulgazione delle due leggi di riforma della Corte suprema e del Consiglio nazionale della magistratura, un evento che aveva dominato la scena nel periodo precedente e che però si era arenato in seguito ai rinvii apposti dal Presidente della Repubblica Andrzej Duda (rinvii che non avevano alcuna possibilità di essere superati a maggioranza qualificata ad opera della Dieta, come la Costituzione prescrive). Le settimane trascorse dal 24 luglio ai primi giorni di dicembre sono state contraddistinte da un'imprevista conflittualità interna al partito di Governo, "Diritto e giustizia", cui si era accennato nelle precedenti Cronache. Il Governo presieduto nominalmente da Beata Szydło, il ministro della giustizia Zbigniew Ziobro, e soprattutto il leader di fatto del paese, Jarosław Kaczyński, avevano in forme più o meno esplicite avanzato il sospetto che Duda si fosse trasformato – per ragioni non chiarite – in un ostacolo al processo di trasformazione illiberale dello Stato avviato dal PiS a far data dalla fine del 2015. D'altra parte, i due disegni di legge presidenziali, volti a riformare diversamente le due istituzioni di cui si è detto in esordio, presentavano [differenze](#) nel complesso piuttosto marginali

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

**Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate; docente a contratto nelle Università Statale e Cattolica di Milano.

con quelli rinviati a luglio, distinguendosene soprattutto, in buona sostanza, per due soli aspetti: in primo luogo privilegiavano il ruolo del capo dello Stato, anziché quello del ministro della giustizia, nell'espugnazione di quella 'fortezza' a presidio del giudiziario che è la Corte suprema; secondariamente, essi miravano a politicizzare in misura diversa – sebbene altrettanto impropria – la composizione del Consiglio nazionale della magistratura, prevedendo un'elezione dei suoi componenti, anche 'togati', che in qualche misura coinvolgesse anche almeno una parte dell'opposizione parlamentare, anziché lasciarne il sostanziale monopolio al partito di maggioranza.

In aggiunta a ciò, gli osservatori politici avevano messo in rilievo un rischio a carico del Presidente Duda. Quello che, essendo egli titolare dell'iniziativa legislativa e però al tempo stesso privo non solo della maggioranza ma anche di una consistente base autonoma di sostegno nel partito di Governo, avrebbe potuto trovarsi a fronteggiare uno scomodo dilemma: accettare che durante l'iter la maggioranza ripristinasse le proprie volontà, tramite emendamenti, nel corpo di due leggi che muovevano da sua formale iniziativa (e che erano state presentate proprio per rimuovere alcuni vizi in via al capo dello Stato); ovvero porre il veto alle due leggi così riapprovate, assumendosi la responsabilità di 'affossare' due leggi di cui egli stesso aveva avviato l'iter. E' in questo clima di reciproci sospetti che nei mesi di settembre e ottobre si sono svolte [trattative tra il palazzo presidenziale e il partito "Diritto e giustizia"](#), con il suo leader direttamente coinvolto (mentre il Governo è rimasto spettatore passivo). Il risultato di questo lavoro a porte chiuse sta nelle leggi approvate sul finire dell'anno, che in poco differiscono da quelle rinviate a luglio (per il cui iter e contenuto si rinvia alle Cronache del precedente n. 2/2017). La nuova legge sulla Corte suprema rivoluziona quest'organo in modo appena più mite di quanto si facesse con quella bocciata.

L'inamovibilità dei giudici – art. 180 Cost. – è dunque altrettanto violata (seppure il quinto e ultimo comma di questo articolo stabilisca che i giudici possano essere trasferiti ad altro ufficio o collocati a riposo in caso di «modifiche all'ordinamento delle corti o ai confini dei distretti giudiziari»), pur nella forma delicata della riduzione dell'età pensionabile da 70 a 65 anni, che colpisce la prima presidente della Corte, Małgorzata

Gersdorf, e determinerà la decadenza di oltre un terzo dei componenti (la stessa Gersdorf avrebbe per Costituzione una carica di sei anni, alla cui conclusione ne mancano tre). Si tratta in effetti di un'ingerenza più delicata, se si considera che la versione precedente della legge prevedeva la cessazione automatica dalla carica a meno di un'eccezione accordata dal ministro della giustizia su diretta richiesta degli interessati. Nella versione attuale, invece, un prolungamento del mandato dei giudici a rischio di decadenza potrà essere concesso dal Presidente della Repubblica, con criteri largamente discrezionali, per un periodo di tre anni rinnovabile per altri tre. Quanta pressione potrà essere usata a carico di questi giudici, da parte del potere politico, è cosa che non richiede spiegazione (con un ruolo consultivo e debole del Consiglio nazionale della magistratura)

La selezione dei nuovi giudici della Corte suprema non subirà modifiche rispetto all'impianto tradizionale, che li vuole nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio nazionale della magistratura (KRS). Ma è proprio la politicizzazione di quest'ultimo a preoccupare, poiché anche la legge approvata su iniziativa di Duda consente al Sejm di eleggere anche i 15 componenti 'togati' dell'organo, in luogo della precedente elezione da parte della stessa magistratura. Così sarà affidata alla maggioranza politica la possibilità, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, di scegliersi la quasi totalità dei membri del Consiglio, dato che – insieme a coloro che per Costituzione ne fanno parte di diritto – la Carta stessa prevede l'esistenza di quattro 'laici' eletti dalla Dieta e due dal Senato, ciascuno nel proprio seno. Il rinnovo integrale entro un brusco termine entra in contrasto con l'art. 187.3 Cost., che impone la durata in carica di quattro anni per i membri eletti. I neoeletti, secondo la nuova legge, devono essere reclutati tra gruppi di candidature che potranno essere presentati da almeno 25 giudici o da almeno 2000 cittadini (sì da dare al tutto una parvenza di civismo). Il Presidente Duda aveva preteso, nel suo progetto, che almeno la scelta di tali componenti coinvolgesse almeno una parte dell'opposizione parlamentare a lui più vicina, ciò che sarebbe stato consentito da un voto a maggioranza di tre quinti dei voti in presenza di almeno metà più uno dei deputati; ma, per volontà del PiS, un emendamento

ha previsto che a seguito di una infruttuosa votazione con quel sistema, se ne svolga senz'altro una seconda alla sola maggioranza dei voti. E' evidente come questa clausola faciliti il compito al partito dominante, mentre quanto l'opposizione apprezzi l'entità reale dell'apertura' fatta nei suoi confronti è dimostrato dal fatto che buona parte della stessa abbia promesso di boicottare le relative votazioni.

Le tradizionali sezioni della Corte suprema saranno poi sostituite da una di diritto pubblico, una di diritto privato e da altre due sezioni del tutto innovative, con cui troveranno sviluppo le possibilità per il potere politico di interferire con le attività della più alta giurisdizione, o in alternativa di intimidirla gravemente. Sarà poi istituita una sezione disciplinare, munita di ampi poteri e di un trattamento economico privilegiato, e insieme ad essa una sezione per ricorsi straordinari contro sentenze anche passate in giudicato, ed emesse negli ultimi vent'anni, che si assumano violare libertà e diritti previsti in Costituzione, essere state adottate in erronea interpretazione o applicazione del diritto, o porsi in contraddizione con le prove raccolte. Secondo una diffusa opinione, in questo secondo caso è elevato il rischio di inondare la Corte suprema con un numero spropositato di ricorsi straordinari che potrebbe sovraccaricarla forse paralizzandola. Per inciso, quest'ultima sezione è quella che dovrebbe pronunciarsi in via definitiva sulla validità di tutte le elezioni e dei referendum (e anche in materia elettorale – per il momento limitatamente alle consultazioni amministrative – l'esecutivo ha presentato progetti di modifica che rischiano di limitare il modello di amministrazione elettorale rigorosamente indipendente da interferenze governative).

Nel periodo considerato vi è anche un'evoluzione interessante del quadro politico, pur in un clima complessivo nettamente favorevole al PiS. Il capo incontrastato del partito, Kaczyński, lancia segnali di un desiderio di rimpasto governativo, fino a lasciar intendere che lo stesso vertice del Governo potrebbe essere sostituito. E' quanto poi avviene a dicembre, quanto Beata Szydło, entrata in carica dopo le elezioni politiche di ottobre 2015, viene improvvisamente sostituita da quello che era stato il suo ministro delle finanze, il banchiere tecnocrate indipendente Mateusz Morawiecki. Gli analisti politici, il cui ruolo fondamentale in questi anni è di farsi interpreti degli umori di Kaczyński, si

sono domandati il perché di una tale decisione. E' possibile che il leader informale del paese si sia minimamente intimorito della buona popolarità della Szydło, pensando che questa potesse crearsi nel partito una base capace di darle degli spazi di autonomia; è possibile che abbia confidato nella personalità di Morawiecki come capace di allacciare migliori e più costruttivi rapporti con l'estero e soprattutto con l'Europa, in un momento in cui le ragioni di scontro sono forse persino in eccesso rispetto alle aspettative interne. In ogni caso, il rapido avvicendamento nell'incarico di Premier testimonia della straordinaria stabilità di governo a dispetto dei mutamenti formali all'interno di ciascuna compagine. Il fatto è ancor più paradossale se si considera che appena pochi giorni prima il Consiglio dei ministri presieduto da Beata Szydło aveva superato ampiamente indenne un voto di sfiducia costruttiva richiesto dall'opposizione parlamentare guidata dalla Piattaforma civica (PO). La sovrapposizione di questi due eventi mette in ancora maggiore evidenza chi sia oggi in Polonia in grado di determinare vita e morte dei gabinetti e delle loro scelte politiche.

Il tutto si svolge mentre la Polonia è sempre più avvolta in un cupo clima politico generale. La tradizionale manifestazione dell'**11 novembre** a Varsavia, celebrativa della riconquistata indipendenza nazionale nel 1918, viene quest'anno più che mai 'conquistata' da gruppi di [estremisti ultra-nazionalisti, razzisti e xenofobi](#), che riescono ad attirare l'attenzione dei media stranieri, decidendo quale debba essere l'immagine generale del paese a livello globale, con [aggressioni](#) anche a gruppi di donne che protestavano contro simili dimostrazione. L'[indignazione delle opposizioni](#) per questo tipo di immagine viene respinta da membri del Governo, come il ministro dell'interno Mariusz Blaszczak, che vedono nella manifestazione un bellissimo evento patriottico accompagnato da marginali fattori di disturbo. E negli stessi giorni di dicembre, in concomitanza con l'approvazione finale delle due leggi sulla Corte suprema e sul Consiglio nazionale della magistratura, la Commissione europea prende la decisione senza precedenti di attivare la procedura di cui all'art. 7 TUE nei confronti della Polonia per violazione dello stato di diritto, in relazione proprio alle leggi giudiziarie. Si apre così un capitolo del tutto inedito, in cui non è ben chiaro se l'intenzione dei dirigenti di

“Diritto e giustizia” sia quella di alzare il livello dello scontro con l’Europa comunitaria per dipingerla agli occhi del paese come una potenza ostile e gettare le basi, al limite, per una uscita dalla stessa UE (anche se l’appartenenza all’Unione è gradita, secondo i sondaggi, dall’81% dei polacchi).

PARTITI

CAMBIO ALLA GUIDA DEL PARTITO LIBERALE “NOWOCZESNA” (“MODERNA”)

Il **26 novembre** si svolgono le elezioni interne al partito Nowoczesna (con .N per simbolo), una formazione liberale nata nel 2015, aderente all’ALDE e che ottenne 28 deputati nelle elezioni politiche dello stesso anno. Ryszard Petru, economista e banchiere che la fondò, viene battuto a sorpresa dalla rivale, Katarzyna Lubnauer, con il voto di 149 contro 140 delegati. Sulla decisione possono aver influito alcune gaffe del leader e fondatore negli ultimi due anni; il fatto però può anche essere indicativo di uno spostamento ‘a sinistra’ della formazione, e di una sua maggiore accentuazione per i diritti civili a scapito dei temi economici, finora ritenuti più importanti e caratterizzati da una forte impostazione *pro business*.

PARLAMENTO

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE COME PUNTO D’AVVIO DI UNA MANIPOLAZIONE GENERALE DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE?

Il **10 ottobre** viene depositata alla Dieta una [proposta di legge](#) del gruppo di maggioranza, “Diritto e giustizia” (PiS), volta a [modificare parti del Codice elettorale](#) adottato nel 2011 limitatamente alle elezioni amministrative (che sono in programma per l’autunno del 2018). Le modifiche, [già annunciate](#) qualche giorno prima, riguardano in primo luogo la formula elettorale: si prevede di sopprimere i collegi uninominali – da sempre invariati al PiS – nei comuni non capoluogo di provincia (*powiat*) per sostituirli con i sistemi di lista già diffusi altrove. In tutti gli altri ambiti, nelle elezioni dei consigli comunali, provinciali e di voivodato (*województwo*), si punta a mantenere un sistema di

lista, con soglia di esclusione al 5% per i partiti e all'8% per le liste espressione di coalizioni, in applicazione del divisore d'Hondt, ma nel contempo si vuole ridurre l'ampiezza delle circoscrizioni fino a un minimo di tre eletti, ciò che favorisce il partito di maggioranza relativa fino al punto di annullare la natura proporzionale del sistema. I sindaci, eletti direttamente, potrebbero non superare il massimo di due mandati consecutivi. Facendo seguito a contestazioni nelle ultime elezioni amministrative del 2014 (perse dal PiS) si prevedono inoltre ampie modifiche alla legislazione elettorale di contorno. Viene soppresso il voto per corrispondenza. Oltre alle urne trasparenti recentemente introdotte, il progetto prevede la formazione, entro la stessa sezione elettorale, di due separate commissioni, una deputata a presiedere alle operazioni di voto e una che effettua lo scrutinio successivo alla votazione. Le intere votazioni devono essere riprese da una telecamera che trasmette le operazioni via internet, con i materiali registrati e archiviati. Ma la modifica di maggiore rilievo è quella che punta a modificare la composizione dell'organo che in Polonia ha la supervisione suprema sull'intero processo elettorale, la Commissione elettorale nazionale (*Państwowa Komisja Wyborcza*, PKW). Questa, introdotta agli inizi degli anni Novanta e assurta a modello di un'amministrazione elettorale indipendente, non dovrebbe più essere composta di nove giudici, di cui tre membri in carica del Tribunale costituzionale, tre della Corte suprema e tre del Supremo tribunale amministrativo (NSA). Secondo il progetto, la Corte suprema sarebbe totalmente esclusa dalla compagine, mentre i due restanti organi potrebbero delegare un proprio singolo componente; gli altri sette membri della PKW sarebbero eletti dal *Sejm*, anche qui per volontà politica, da una rosa di soggetti indicati tra giudici, procuratori, avvocati, e dottori o professori in materie giuridiche).

Il progetto suscita una [reazione sdegnata delle opposizioni](#) che vi intravedono un passo ulteriore da parte del PiS nella edificazione di una 'democrazia illiberale', quello che finora non era stato ancor compiuto: un passo in avanti verso la manipolazione del processo elettorale. Il partito di maggioranza, da parte sua, decide di anticipare le innovazioni al sistema per le elezioni amministrative generali, che sono le più vicine, riservandosi di estenderle, o apportarne di nuove, anche alle elezioni politiche.

L'APPROVAZIONE DEFINITIVA DELLE LEGGI SULLA CORTE SUPREMA E SUL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA MAGISTRATURA

Il **10 dicembre** viene definitivamente approvata alla Dieta la riforma della Corte suprema e del Consiglio nazionale della magistratura, di cui si è detto nell'introduzione. *In extremis* viene adottato un emendamento con cui si estende da 80 a 120 il numero dei componenti della Corte suprema, anche per riempire gli organici delle nuove sezioni disciplinare e sui ricorsi straordinari. Insieme alla decadenza di gran numero dei vecchi

componenti, l'aumento delle nuove immissioni contribuirà ancor di più al rinnovamento personale dell'organo.

GOVERNO

IL GOVERNO DI BEATA SZYDŁO SUPERA AMPIAMENTE UN VOTO DI SFIDUCIA COSTRUTTIVA

Il **7 dicembre** il Gabinetto presieduto da Beata Szydło resiste alla Dieta, con 238 voti contro 174 e 4 astenuti, a una mozione di sfiducia costruttiva presentata dall'opposizione, recante il nome di Grzegorz Schetyna – leader della Piattaforma civica – come candidato alternativo. La Szydło si difende con un discorso denso di affermazioni sprezzanti verso l'opposizione, ma è diffusa la consapevolezza che poco o nulla potrà difenderla dalla sua sostituzione imminente alla guida del Governo per volontà di Jarosław Kaczyński.

IL GOVERNO DI BEATA SZYDŁO SI DIMETTE 'SPONTANEAMENTE' PER FAR POSTO A MATEUSZ MORAWIECKI

L'**11 dicembre** la Premier Beata Szydło rassegna le dimissioni sue e del proprio Gabinetto nelle mani del Presidente della Repubblica, che nomina in suo luogo il ministro delle finanze uscenti [Mateusz Morawiecki](#), il quale mantiene anche l'*interim* su quest'ultimo dicastero (oltre alla gestione dei fondi europei). Il tecnocrate 49enne forma un Gabinetto per il resto quasi del tutto invariato, con la Szydło che assume però l'incarico di vicepremier con delega alle politiche sociali. Morawiecki si presenterà alla Dieta il **12 dicembre**, dove ottiene la [fiducia](#) con 243 voti a favore e 192 contrari. Equilibri interni al partito di Governo, il PiS, hanno imposto di accelerare l'avvicendamento alla guida del Governo lasciando quasi immutata la sua compagine; ma si ritiene che alcune personalità dovranno presto essere sostituite, tra cui il ministro della difesa Antoni Macierewicz, entrato in rotta di collisione con il Presidente Duda e ritenuto non più troppo credibile per dimostrare la tesi dell'attentato rispetto all'incidente aereo mortale del defunto Presidente Lech Kaczyński nel 2010.

CAPO DELLO STATO

CONTRO UNA MAGGIORE INTEGRAZIONE EUROPEA MA ANCHE CONTRO L'EUROPA DELLE DUE VELOCITÀ

Il Presidente della Repubblica, Andrzej Duda, prende posizione in merito al dibattito in corso sulle riforme interne all'Unione europea, puntualizzando le idee largamente condivise al riguardo nell'attuale classe dirigente polacca. Parlando al forum economico di Krynica, il **5 settembre**, Duda mette in guardia dal rafforzamento della cooperazione tra alcuni Stati in materie selezionate, perché questo corrisponderebbe a una dannosa divisione dell'Europa. Duda, come il Governo in carica, non trova alcuna contraddizione tra la contrarietà della Polonia a entrare a far parte di cooperazioni rafforzate e il fatto che altri paesi desiderino eventualmente dar vita alle stesse, ma al contrario, nel sostenere l'aspirazione a entrare nella UE di paesi come la Moldavia e la Georgia, dei quali si fa promotore, afferma che tali cooperazioni riducono l'attrattiva complessiva della stessa UE.

I DISEGNI DI LEGGE PRESIDENZIALI SULLA CORTE SUPREMA E SUL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA MAGISTRATURA VEDONO LA LUCE

Il **25 settembre**, a due mesi dal rinvio sospensivo al *Sejm* delle due leggi di riforma della Corte suprema e del Consiglio nazionale della magistratura – veti che la Camera bassa non è stata in grado di superare con la necessaria maggioranza qualificata – il Presidente Duda trasmette alla stessa Dieta le sue proprie iniziative al riguardo (di cui si dice sopra nell'introduzione). All'indomani di questa iniziativa si diffonde la notizia che la Commissione europea ha deciso, con l'assenso di quasi tutti gli Stati membri, di chiedere alla Commissione di Venezia di pronunciarsi con un parere in merito ai progetti presidenziali, attesa la rilevanza che l'indipendenza della magistratura in Polonia presenta per gli interessi dell'intera UE.