



Le *milestones* della Commissione europea sull'indipendenza dei giudici: presupposto per migliorare le condizioni della *rule of law* o misure puramente cosmetiche?*

di Jan Sawicki**

I mesi centrali del 2022 non sono portatori di eventi di particolare rilievo politico o costituzionale per la Polonia. La vita nazionale, da ogni punto di vista, è condizionata dalla guerra russo-ucraina e dalle conseguenze economiche, soprattutto nella forma dell'inflazione, determinate dal rincaro del prezzo delle materie prime, che in quest'area d'Europa si fanno sentire in maniera particolarmente accentuata.

Proprio la guerra in Ucraina ha offerto alla Polonia la possibilità di un inatteso (e solo in parte meritato) riscatto, capace di attenuare almeno provvisoriamente il conflitto sul rispetto della *rule of law*, latente da sei anni e ormai ufficializzato da almeno tre. Il contributo umanitario dato dal Paese tramite l'accoglienza di più di tre milioni di ucraini, insieme ad aiuti militari non trascurabili e alla fermezza nei confronti della Russia, è sembrato in parte capace di ammorbidire la determinazione dell'Unione europea ad esigere il rispetto di uno standard minimo sul piano della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura giudicante, nei suoi differenziati aspetti: un processo che si è concretizzato, in particolare, in diverse pronunce della Corte di giustizia di Lussemburgo e in una procedura *ex art. 7 TUE* avviata fin dal 2017.

Nel mese di **giugno**, dopo una lunga stasi, l'Esecutivo diretto dal partito di destra PiS era riuscito a ottenere un accordo con la Commissione europea per sbloccare l'erogazione di una *tranche* di fondi in attuazione della versione nazionale del proprio piano di ripresa e resilienza (il cui acronimo polacco è KPO), pari a 34,5 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti, erogazione che era stata congelata a causa delle violazioni ai principi dello stato di diritto già contestate e sanzionate nei confronti della Polonia. Lo sblocco faceva seguito all'impegno preso dal Governo di sopprimere la Sezione disciplinare istituita presso la Corte suprema, e composta di giudici selezionati da procedure non tali da assicurarne l'indipendenza, soprattutto sotto il profilo dell'imparzialità. Nell'ambito di tale strategia di ravvicinamento delle rispettive posizioni sono state concordate delle *milestones*, o pietre miliari, che avrebbero dovuto essere

*Contributo sottoposto a *peer review*.

**Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate

gradualmente soddisfatte per sbloccare l'erogazione dei fondi europei. Queste tappe di avanzamento, in sintesi, dovrebbero consistere non solo nello smantellamento della già menzionata sezione, ma anche nella sua sostituzione ad opera di una nuova istanza capace di fornire maggiori garanzie di indipendenza; prevedono poi l'adozione di una nuova normativa concernente i procedimenti disciplinari, tale da scongiurare l'avvio di procedimenti con motivazioni pretestuose capaci di occultare un sottotesto politico; e dovrebbero infine culminare nella revisione dei procedimenti a carico dei giudici già condannati dalla decaduta sezione disciplinare per aver prodotto sentenze dal contenuto sospetto di non essere gradite al partito di maggioranza, o comunque ad opera di giudici dal dubbio status di indipendenza.

Nel volgere di poche settimane, tuttavia, è diventato evidente che la volontà di collaborazione delle autorità polacche è parziale e limitata, raggiungendo presto un confine entro il quale le modifiche adottate si mostrano poco più che cosmetiche, con ciò riaprendo subito la disputa intorno all'esborso dei fondi europei. Il Presidente della Repubblica Duda, infatti, facendo uso del potere di iniziativa legislativa che la Costituzione gli attribuisce, con una sorta di prerogativa in materia di giustizia, aveva già in primavera depositato in Parlamento alcuni disegni di legge uno dei quali, in particolare, interessa la composizione e il funzionamento della Corte suprema. L'*iter* delle leggi è stato contrastato e soggetto a una duplice pressione: da un lato quella del Ministro della giustizia Zbigniew Ziobro e del suo piccolo partito estremista *Solidarna Polska*, con l'intento ormai dichiarato di sabotare ogni possibile riconciliazione con l'UE e al contrario rompere con le strutture eurounitarie in vista di una *polexit*, e dal lato opposto quella operata dalle opposizioni democratiche, le quali, in leggera maggioranza al Senato, hanno modificato quasi integralmente i testi, in una direzione molto più favorevole agli auspici europei, per poi vedersi quasi azzerati i propri emendamenti nella lettura definitiva alla Dieta. Da tutto ciò è risultato un impianto normativo, approvato in via definitiva il **9 giugno**, che dispone in effetti lo scioglimento della Sezione disciplinare, ma prevede in suo luogo l'istituzione di una Sezione di responsabilità professionale composta in modo tale da ammettere ancora un'elevata influenza della politica.

In ogni caso, il vizio fondamentale e originale contestato dalle forze di opposizione, dagli esperti giuridici nazionali ed europei – ma non ricompreso nella versione finale delle *milestones* – resta quello relativo alla composizione del Consiglio nazionale della magistratura (*Krajowa Rada Sądownictwa* o KRS), che dal 2017 è stata politicizzata tramite l'elezione parlamentare, a maggioranza semplice dal secondo scrutinio, anche dei suoi componenti togati i quali in precedenza, fin dal 1989, erano sempre stati scelti tra i propri pari. Questa scelta è stata favorita da una lacuna costituzionale, consistente nella mancata precisazione della sede in cui i giudici componenti dell'organo avrebbero dovuto essere scelti (parte della dottrina ha sostenuto, senza successo pratico, che il modello dell'autogoverno avrebbe comunque imposto, sul piano dell'interpretazione sistematica, una selezione tra pari). Addirittura il **12 maggio** il KRS si è rinnovato per un nuovo mandato quadriennale, con l'elezione a stretta maggioranza politica da parte del PiS anche della sua componente togata. Si nota dunque come il difetto alla base di tutto l'impianto complessivo contestato dall'UE, che la stessa Unione però non ha osato

mettere in discussione – forse per evitare repliche in grado di dimostrare come modelli di organizzazione del giudiziario in altri ordinamenti europei siano ancora più politicizzati –, sia rimasto alterato, e – al di là di variazioni e correzioni apportate su alcuni punti specifici – seguiti a poter intossicare di politicità la composizione del corpo dei giudici. In realtà vi è un aspetto decisivo, entro lo smantellamento della *rule of law* operato da anni dal regime polacco, che le pur opportune misure correttive suggerite o imposte dall'Unione europea, a livello politico come in sede giudiziaria, non sono in grado di intaccare. Si intende dire che le autorità europee seguitano a operare come se la Polonia fosse ancora al primo stadio di conquista politica del giudiziario, quella cioè in cui alcuni magistrati, indipendenti nel proprio, spirito siano intimiditi dal Governo o esortati a lasciare i propri incarichi tramite, per esempio, collocazioni a riposo anticipate. In realtà si è già ampiamente superato il secondo stadio, quello cioè entro il quale il corpo della magistratura si arricchisce di nuovi membri che non sono affatto 'intimiditi' da alcunché, bensì – al contrario – si sentono motivati e investiti da una missione di purificazione rispetto a una vera o presunta corruzione preesistente, oltre che da una vera o presunta continuità-complicità della magistratura con il passato totalitario del Paese (in piena concordia con il potere politico che ne promuove l'ascesa). Il problema è dunque quello dell'indipendenza 'interna' – secondo un'accezione europea del termine – o in altri termini dell'imparzialità e terzietà dei singoli giudici, per lo meno nelle numerose controversie che possano avere un minimo di contenuto politicamente rilevante. E questo difetto, tra l'altro molto più difficile da dimostrare a livello sistemico, non può essere risolto se non andando alle radici dell'apparato normativo che è stato incardinato negli ultimi cinque anni.

A proposito delle *milestones*, è difficile darne una valutazione oggettiva e scevra di pregiudizi. Una gran parte della dottrina, in Polonia come all'estero, le ha considerate troppo deboli e rinunciarie in considerazione del fatto che in un primo momento la Commissione era parsa incline a considerarle soddisfatte dalla legge di riforma della Corte suprema (verosimilmente anche per la guerra in corso). A partire da **giugno**, però, le cose hanno cominciato ad evolvere in diversa direzione, al punto che l'erogazione dei fondi europei è tuttora congelata e il fatto comincia a costituire un pretesto per consentire al PiS di scatenare una rinnovata propaganda antieuropea, mentre le opposizioni denunciano che questi fondi rischiano di essere persi per sempre. Probabilmente la verità si rinviene nel fatto che le *milestones* sono formulate in maniera così generica da consentire a chi detiene il *power of the purse* – cioè la Commissione – di farne uso discrezionale. Per esempio, secondo l'interpretazione che ne dà la Commissione, i giudici già radiati, trasferiti o puniti ingiustamente nel trattamento economico, dovrebbero essere immediatamente reintegrati nelle proprie funzioni alle condizioni precedenti; invece la legge si limita a stabilire che i loro casi possano essere riesaminati dalla nuova Sezione di responsabilità professionale, senza alcun automatismo. Inoltre, secondo la Commissione gli accordi raggiunti con il Governo impongono alla Polonia di modificare radicalmente il regime disciplinare, in modo – per esempio – da consentire a ogni giudice di presentare rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia europea, o di mettere in dubbio lo status professionale di un proprio collega, anche a causa della composizione del KRS. La nuova legge, invece, diversamente interpretando gli

accordi raggiunti con la Commissione, modifica la composizione delle istituzioni competenti in ordine ai procedimenti disciplinari ma ne lascia inalterato il regime generale, seguitando a considerare illecita l'espressione di dubbi o l'indisponibilità di un magistrato a giudicare insieme a un collega che ritiene privo dei titoli necessari (introdotta nel 2020 dalla famigerata *mużyle lan*). È stato solo introdotto un 'test di indipendenza' che consente alle parti di un processo di facilitarne la ricusazione, senza peraltro modificare le norme già in vigore a riguardo.

Fin qui il versante europeo della controversia sul giudiziario. Dal punto di vista strettamente interno i mesi considerati sono un periodo di stasi che costituisce soprattutto un preparativo alla riorganizzazione soprattutto della Corte suprema, da attendersi per l'autunno. Un momento di sospensione si nota anche per quanto riguarda la giustizia costituzionale. Dopo quasi due anni di decisioni importanti e ormai senza via di ritorno per quanto riguarda il conflitto tra l'ordinamento (in)costituzionale interno e quello sovranazionale e internazionale – in cui il Tribunale costituzionale si è sempre più confermato come *government's enabler*, cioè quale soggetto preposto a dare legittimazione alle decisioni unilaterali del Governo e della maggioranza, su loro esclusiva richiesta, tanto nei rapporti con la CGUE quanto in quelli con la Corte europea dei diritti dell'uomo –, segue ora una fase di inattività. Da tempo sono noti gli scopi per cui l'organo di fatto viene utilizzato, e queste sono le ragioni per cui mai più le opposizioni vi fanno ricorso, come pure sarebbe loro consentito dalla Costituzione e dalla legge, come rarissime sono le questioni incidentali sollevate da giudici comuni nel corso di un processo. Ora che sono state date all'ordinamento eurounitario, e a quello convenzionale dei diritti umani, tutte le 'risposte' che al Governo parevano necessarie, l'organo è precipitato in una ulteriore sostanziale inattività, salvo questioni quasi bagatellari, come riscontrabile anche dal numero più che esiguo delle sue decisioni pubblicate sul sito istituzionale. Nel corso di questo quadrimestre non figura nessuna sentenza che appaia degna di particolare menzione.

Un breve cenno infine si fa alla scena politica nazionale. Da tempo, ormai, quasi tutti i sondaggi indicano un calo generalizzato di popolarità del Governo e del partito di maggioranza, probabilmente dovuto soprattutto all'inflazione – alta come mai fin dal 1998 – quali che siano le cause di quest'ultimo fenomeno, peraltro generalizzato a livello mondiale. In questo rientra un elemento di critica nei confronti della Banca centrale (NBP) la cui politica monetaria è incolpata dalle opposizioni di essere stata fin troppo lasca e allentata, tardiva nel tentare una reazione a un fatto da tempo evidente. Meno evidenti sono i conflitti con l'Europa come causa dell'erosione nel gradimento popolare, nonostante una maggioranza dell'opinione pubblica ritenga il Governo portare maggiore responsabilità per quelle tensioni. Piuttosto questi ultimi sono utili alla frangia di estrema destra in seno alla maggioranza, capeggiata dal ministro della giustizia Ziobro, per inasprire la retorica antieuropea e preparare l'uscita della Polonia dall'Unione (un'ipotesi che però non è condivisa dalla maggioranza della popolazione). In ogni caso i già citati sondaggi segnalano una prevalenza piuttosto netta delle opposizioni democratiche, pur divise, nelle intenzioni di voto, anche nell'ipotesi che nella prossima legislatura i voti del PiS si possano sommare a quelli della formazione alla sua destra, chiamata *Konfederacja*. La questione che ora si pone è in che modo le opposizioni debbano affrontare il

turno elettorale previsto per l'autunno del 2023, e che non si è riusciti finora ad anticipare. I blocchi sono in sostanza quattro: la Nuova sinistra (*Nowa Lewica*), un partito sorto dalla fusione di più formazioni progressiste e socialdemocratiche (la più forte delle quali era stata in passato la SLD); la Coalizione civica (KO), a sua volta dominata dalla Piattaforma civica (*Platforma Obywatelska*), il partito storico dell'ex Premier ed ex Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk; il Partito popolare polacco PSL, di estrazione agraria; e un'altra nuova formazione, *Polska 2050*, guidata dal giornalista Szymon Hołownia, un ecologista cattolico ma propenso a una forte separazione tra Chiesa e Stato, che di recente ha aderito al gruppo europeo *Renew Europe*.

L'idea di presentare una lista comune per queste quattro eterogenee formazioni è dovuta alla formula elettorale d'Hondt in uso per la Dieta, ovvero la camera bassa fornita di poteri nettamente prevalenti nel sistema polacco. Il d'Hondt, nelle ultime due elezioni legislative, ha nettamente favorito il PiS in quanto partito più forte, ma questo forte premio indiretto era dovuto al notevole scarto di voti tra la lista più votata e la seconda, vale a dire la Coalizione civica. Gli strateghi dell'opposizione sono consapevoli che una lista unitaria aumenta le probabilità di scavalcare il PiS anche in termini di voti e conquistare una comoda maggioranza assoluta; ma sanno anche che i cartelli elettorali eterogenei prendono meno voti della somma aritmetica dei singoli partiti. D'altra parte, il vantaggio del PiS in quanto prima formazione sembra essersi alquanto assottigliato, diminuendo l'incentivo a presentarsi in forma unitaria. L'ipotesi più plausibile pare al momento quella di tre liste, con il movimento *Polska 2050* insieme al PSL, mentre gli altri soggetti tengono a mantenere la propria autonomia. Nel frattempo si rincorrono voci, smentite solo a metà, sull'intenzione del PiS e del suo leader Kaczyński di manomettere in qualche forma la legislazione elettorale per assicurarsi la conservazione del potere alle prossime consultazioni.

PARLAMENTO

APPROVATA DEFINITIVAMENTE LA 'RIFORMA DELLA RIFORMA' DELLA CORTE SUPREMA

La Camera bassa o *Sejm* approva in via definitiva il **9 giugno** il disegno di legge presidenziale di riforma dell'[organizzazione della Corte suprema](#), presentato al fine di superare una controversia con la Commissione europea sull'indipendenza della magistratura e ottenere lo sblocco dell'erogazione dei fondi europei del Piano di ripresa e resilienza. Respingendo numerosi emendamenti apportati dal Senato, la legge – che sarà promulgata dal Presidente Duda per entrare in vigore il **15 luglio** – sopprime la Sezione disciplinare della stessa Corte, sostituendola con una Sezione di responsabilità disciplinare. Tuttavia, i giudici che hanno fatto parte della prima non cesseranno di essere membri della Corte suprema, come stabilito dagli emendamenti del Senato, ma saranno addirittura eleggibili alla nuova Sezione. La legge stabilisce l'estrazione a sorte di 33 candidati alla nuova Sezione tra i membri già in carica – 'nuovi' o 'vecchi' – della Corte, e la successiva nomina tra questi di undici da parte del Presidente della Repubblica. Inoltre, tutti i provvedimenti disciplinari già adottati non saranno

automaticamente annullati, bensì potranno essere riesaminati su ricorso da parte della nuova Sezione.

RIELETTI – SULLA BASE DELLE VECCHIE NORME DI DUBBIA COSTITUZIONALITÀ – I MEMBRI TOGATI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA MAGISTRATURA

Il **13 maggio** il *Sejm* elegge, secondo criteri di maggioranza politica, 15 membri togati del Consiglio nazionale della magistratura (KRS), come gli è consentito da una legge del 2018. La legge consente alla Camera bassa del Parlamento di eleggere a maggioranza dei votanti in secondo scrutinio – dopo un primo turno in cui è richiesta la maggioranza di tre quinti dei votanti – anche quei membri togati dell’organo di autogoverno della magistratura giudicante, che in passato erano sempre stati scelti tra i propri pari. Essi si aggiungono ai membri di diritto e ai componenti ‘laici’ già eletti tra i membri delle due Camere parlamentari, confermando così quella politicizzazione dell’organo che è alla base delle lesioni all’indipendenza della magistratura, rispetto alla quale nessun provvedimento dell’Unione europea – nella forma di sanzioni o altro – è riuscito finora a porre alcun rimedio.

GOVERNO

KACZYŃSKI ABBANDONA UFFICIALMENTE IL GOVERNO POLACCO

Dopo meno di due anni in cui ha fatto parte del Consiglio dei ministri in qualità di Vicepremier di Mateusz Morawiecki (con una delega *sui generis* al coordinamento dei servizi segreti e della difesa), il leader del partito di maggioranza Diritto e giustizia (PiS) Jarosław Kaczyński [si dimette ufficialmente dalla propria carica governativa](#), il **21 giugno**, per dedicarsi più intensamente alle attività del partito in vista della preparazione delle elezioni politiche del 2023.

CAPO DELLO STATO

SI CONSOLIDA LA FORTE AMICIZIA CON L’UCRAINA

Il Presidente della Repubblica Andrzej Duda compie una [visita ufficiale a Kyiv](#) il **22 maggio**. Pronunciando un discorso nella sede del Parlamento ucraino, in presenza di tutte le maggiori autorità statali compreso il Presidente Zelensky – il primo discorso di un leader straniero dall’invasione russa del 24 febbraio – Duda esorta la comunità internazionale a chiedere il ritiro completo dell’esercito russo dal territorio ucraino. Se anche un lembo del territorio ucraino fosse sacrificato nel nome di interessi economici, sarebbe inferto un colpo non solo alla nazione ucraina ma all’intero mondo occidentale. Solo l’Ucraina, sostiene Duda, ha il diritto di decidere del proprio futuro.

LA POLONIA DEVE FARE DI PIU' PER LA *RULE OF LAW*, SECONDO LA COMMISSIONE EUROPEA

Ricevuta a Varsavia dal Presidente Duda e dal Premier Morawiecki, il **2 giugno** la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen esorta la Polonia a [impegnarsi maggiormente a tutela dello stato di diritto](#), se vuole ottenere 23,9 miliardi di euro a fondo perduto e 11,5 in prestiti nell'ambito del Programma europeo di ripresa e resilienza. La Commissione europea, dopo aver concordato con la Polonia i c.d. *milestones*, ovvero misure per ovviare alle violazioni della divisione dei poteri compiute negli ultimi anni, in particolare a danno del principio di indipendenza della magistratura giudicante, è consapevole che le leggi in discussione in Parlamento – in particolare una legge di riforma dell'ordinamento della Corte suprema – non sana se non in parte le lesioni allo stato di diritto compiute negli anni precedenti.