

## La controversa approvazione del “pacchetto giustizia” nella Polonia di “Diritto e Giustizia”: ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo

*di Arianna Angeli, Angela Di Gregorio, Jan Sawicki*

**Title:** The tormented approval of the “Justice package” in Poland: further reflections on the Polish constitutional crisis in the light of the European context

**Keywords:** Constitutional crisis; Poland; Justice reform.

1. – Per quale motivo il Presidente della Polonia, Andrzej Duda, ha riscoperto il proprio ruolo costituzionale di supremo garante («vigila sul rispetto della Costituzione») previsto dall’art. 126, c. 2 cost., e il 24 luglio ha dunque rinviato alla Dieta (Sejm) – esercitando una sorta di potere politico di veto – due delle tre leggi che il Parlamento ha recentemente approvato, in particolare quella sul Consiglio Nazionale della Magistratura (KRS) e quella sulla Corte suprema (mentre ha deciso di promulgare la terza, quella sui tribunali “comuni” di primo grado, penali e civili)?

Enunciamo in ordine crescente di plausibilità le possibili spiegazioni. La prima si fonda su una presa di coscienza autonoma e autentica, da parte del Presidente, del proprio ruolo di garante *super partes* in un contesto di iniziale deterioramento, nonché successivo – e sempre più inarrestabile – annichimento delle garanzie di tipo *countermajoritarian* che pure sono assai analiticamente enfatizzate dalla Costituzione del 1997, a cominciare dai più elementari rudimenti di separazione dei poteri e indipendenza della magistratura almeno giudicante. La seconda spiegazione è legata alle pressioni internazionali ed eurocomunitarie, tra cui un fermo richiamo del senatore americano John McCain, in questo affiancato dal [Dipartimento di Stato degli USA](#) (una potenza che ha ancora qualche capacità di persuasione sulla classe dirigente polacca) e soprattutto i rinnovati avvertimenti operati dalla Commissione europea in merito all’attivazione di una procedura di infrazione (per la quale si rinvia al par. 3). La terza è collegata a un parziale risveglio dell’opinione pubblica interna che, seppur sempre riferito a una parte specifica della società, ha manifestato in molte città, in molte decine di migliaia, con forme anche innovative ed efficaci sul piano della comunicazione. La quarta, ed ultima, ha a che fare con uno scontro di potere. Esso è tutto interno al partito di governo in Polonia, “Diritto e giustizia” (acronimo PiS), ed è venuto a focalizzarsi, pur in modo sotterraneo, tra il Presidente Duda e il [Ministro della Giustizia Zbigniew Ziobro](#), il quale ad avviso di quasi tutta la pubblicistica libera (*Rzeczpospolita*, *Gazeta Wyborcza*) in seguito alle leggi per cui si è tanto adoperato, sarebbe diventato l’uomo più potente del paese, fino a contendere questo ruolo al leader del partito, e semplice deputato, Jarosław Kaczyński. Non si vuole eccedere in valutazioni politiche; occorre però riconoscere che queste servono talora a spiegare l’attivazione di alcuni meccanismi giuridici piuttosto che di altri, e ne fanno meglio comprendere la vita concreta.

<sup>1</sup> Pur essendo il lavoro frutto di riflessioni comuni, i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a Jan Sawicki, il 2. ad Arianna Angeli ed il 3. a Angela Di Gregorio.

Qualche parola va spesa sul potere di “veto” presidenziale sulle leggi. Senza ricordarne le remote ragioni storiche, esso stabilisce che una legge rinviata dal Presidente della Repubblica possa entrare in vigore solo se riapprovata dalla camera bassa – il Sejm – a maggioranza di tre quinti dei presenti in presenza di almeno la metà dei suoi componenti (art. 122, c. 5 cost.). Il messaggio di rinvio deve essere motivato, ma l’istituto è alternativo e solo parzialmente fungibile con quello del ricorso preventivo al Tribunale costituzionale (art. 122, cc. 3-4 cost.), nel senso che, se quest’ultimo deve essere argomentato dal capo dello Stato con rilievi di natura giuridica rigorosa, nulla vieta che il primo possa fondarsi anche su discrezionali valutazioni di opportunità politica. Il Presidente Duda avrebbe ben potuto ammantarsi delle sue (stavolta fondatissime) argomentazioni costituzionali e promuovere un giudizio in via diretta al riguardo, smussando un [conflitto](#) che diversamente si è fatto incandescente, nella forma esasperatamente politicizzata che ora ha assunto. Ma potrebbe anche aver calcolato che proprio l’opera di mutazione genetica cui l’organo di giustizia costituzionale è stato sottoposto tra la fine del 2015 e la fine del 2016 – con il determinante contributo del Presidente Duda – ne ha fatto sì un organo di garanzia, ma per i *desiderata* del partito di governo, con il rischio di vedersi restituire due pronunce a lui non favorevoli.

Per quanto riguarda il veto, invece, esso presenta delle *chance* di successo più consistenti. Il partito di governo detiene 234 deputati sul plenum costituzionale di 460 (il Senato non è coinvolto nei rinvii legislativi presidenziali). È quindi lontano dalla maggioranza qualificata dei tre quinti. Ma non far parte della maggioranza di governo non significa essere solo per questo all’opposizione. Se i due partiti di opposizione liberale o moderata, “Nowoczesna” (“Moderna”) e Piattaforma civica, possono contare su 167 deputati – mentre due liste di sinistra, con quasi l’11% dei voti, rimasero totalmente escluse dalla rappresentanza per il modo in cui si presentarono e dispersero i consensi alle elezioni del 2015, regalando al PiS la maggioranza assoluta con il 37,5% dei voti –, vi è una formazione antisistema, quella di Kukiz’15, con anche alcuni suoi fuoriusciti, che è antiliberal per lo meno quanto è distante dall’attuale governo, e il cui comportamento parlamentare è piuttosto imprevedibile (anche se proprio sulle leggi in materia di giustizia tale partito ha condizionato il relativo processo, di sponda con Duda e contro “Diritto e giustizia”). Le possibilità che i veti non siano rovesciati sono insomma elevate, nonostante teorie complottiste contemplino anche sorprese di segno opposto.

Il contenuto delle tre leggi, di quella promulgata e delle due rinviate, sarà esaminato puntualmente nel successivo paragrafo, insieme al relativo iter. Qui se ne rilevano appena due aspetti di contorno, peraltro significativi. Esse, come ormai è consuetudine nell’attuale legislatura, hanno preso avvio nella forma dell’iniziativa parlamentare (con l’eccezione di quella sul Consiglio della magistratura, nella sua ultima versione) sebbene a ciascuno sia nota la paternità e il ferreo controllo da parte del Ministero della Giustizia e del suo titolare politico, Ziobro. Diversamente dai disegni di legge governativi, le iniziative parlamentari consentono di evitare fastidiose audizioni e consultazioni con categorie interessate dai provvedimenti. In secondo luogo, le leggi rinviate non solo affidano all’esecutivo competenze esorbitanti tali da interferire nell’esercizio della funzione giudicante da parte della magistratura; ma, nell’ambito di tali competenze, hanno accentuato il ruolo del Ministro della Giustizia a scapito di quello del Presidente della Repubblica (che pure appartiene secondo Costituzione all’esecutivo, ma cui spetta anche la posizione di “vigilanza” sopra richiamata, in una sorta di ossimoro costituzionale).

È possibile che l’attribuzione di eccessivi poteri al capo dello Stato, anziché al Ministro della Giustizia, avrebbe comportato una parziale attenuazione dei profili patenti di incostituzionalità di queste leggi; in ogni caso, Duda – con il proprio [rinvio selettivo](#) di due leggi su tre – ha evidenziato rilievi relativi soltanto ad alcuni aspetti, come appunto l’ingerenza del Ministro della Giustizia nella selezione dei giudici, ma non ha avuto nulla da obiettare in merito alla violazione della durata, costituzionalmente fissata, del mandato dei membri del Consiglio Nazionale della Magistratura (art. 187, c. 3 cost.) e del primo presidente della Corte suprema (art. 183, c. 3 cost.), come specificazione ulteriore della garanzia di indipendenza dell’ordine giudiziario già enunciata in generale nell’art. 10 della Costituzione. D’intesa con il gruppo Kukiz’15, con il quale sta tessendo un rapporto intenso, Duda era riuscito a far accettare dal partito di maggioranza un emendamento grazie al quale

i membri del Consiglio Nazionale della Magistratura di estrazione parlamentare sarebbero stati eletti con la maggioranza dei tre quinti dei voti, anziché la maggioranza assoluta. Ciò avrebbe senz'altro contribuito a rendere più pluralistica la composizione del collegio, facendola dipendere dalla volontà non di un singolo partito dominante, ma semmai dalla combinazione di questa con compromessi raggiunti con altre forze (esperienza non aliena ad altri ordinamenti). Da questo punto di vista, non sono infondate le obiezioni avanzate soprattutto dal Ministro Ziobro, secondo cui l'adozione di una maggioranza qualificata aumenta i rischi di stallo, specie in un contesto di alta conflittualità e scarsa leale cooperazione tra forze politiche che hanno smesso di riconoscersi reciprocamente. Vi è da chiedersi però se sia più temibile il rischio di pur provvisorie situazioni di stallo o non piuttosto quello in cui i componenti di un organo di garanzia siano facilmente eletti a maggioranza relativa, con la possibilità però di violenti contraccolpi di delegittimazione a effetto ritardato, come è avvenuto in Polonia nel 2015. Vi è ormai una copiosa bibliografia sulla crisi del Tribunale costituzionale polacco; ci si permette di rinviare ad un proprio precedente scritto al riguardo (J. Sawicki, *Prove tecniche di dissoluzione della democrazia liberale: Polonia 2016*, in *Nomos*, n. 1/2016, [www.nomosleattualitaneldiritto.it](http://www.nomosleattualitaneldiritto.it)) nel quale, proprio sotto lo specifico aspetto, si era messo in rilievo come il basso quorum funzionale – maggioranza assoluta dei voti – per l'elezione dei giudici non sarà stata forse l'unica ragione per l'ostilità del partito di governo nei confronti della giustizia costituzionale, ma abbia formato – complice la congiuntura di una singolare serie di eventi – il detonatore per scatenare una guerra distruttiva nei confronti dell'intero istituto. A distanza di tempo, e pur considerando tutti gli allarmanti sviluppi successivi – di cui, anche con riferimenti di dottrina, si darà nota nei paragrafi seguenti – si ha ragione di ribadire quanto in precedenza sostenuto, ovvero che la crisi del Tribunale costituzionale, iniziata nel 2015 e provocata non dalla reazione a specifiche decisioni o ad un orientamento giurisprudenziale complessivo, ma da recriminazioni legate alla sua mera composizione – ritenuta oltremodo squilibrata secondo criteri partitici –, non avrebbe diversamente avuto ragione di insorgere. Bisogna infatti considerare che alcune forzature anche legislative – di cui si parla nel contributo citato –, legate tra l'altro alla combinazione tra scadenza di una legislatura parlamentare e rinnovo parziale di alcuni mandati vacanti nel Tribunale, non avrebbero avuto ragione di prodursi se tali rinnovi avessero dovuto avvenire a maggioranza qualificata, atteso che nessuna compagine maggioritaria, nell'una e nell'altra legislatura, ha mai avuto la forza numerica corrispondente a tale maggioranza, e sempre, dunque, avrebbero dovuto essere raggiunte soluzioni di compromesso con l'opposizione. Si era perciò formulato un elogio nei confronti del sistema misto italiano di selezione dei giudici costituzionali, nel quale è da ritenersi come male minore la possibilità che per qualche tempo risulti difficoltoso eleggerne qualcuno.

In ogni caso, se le due leggi fossero state promulgate, sarebbero entrate ugualmente in vigore norme così incisive da alterare a vantaggio dell'esecutivo il processo di selezione e responsabilizzazione dei giudici, dal momento che il Consiglio Nazionale della Magistratura, nel testo della legge poi rinviata, sarebbe stato composto di due sezioni rigidamente separate, una formata di giudici e una di tecnici del diritto (ma sostanzialmente politici) eletti dal Parlamento, ma con la possibilità per quest'ultima di bloccare una parte consistente delle decisioni assunte dalla prima, soprattutto nel processo di reclutamento dei magistrati. Non sono però aspetti come questo ad aver attirato l'attenzione critica del Presidente Duda, per sua stessa ammissione, ma solo quelli sopra richiamati. Il Presidente Duda ha rinviato infatti questa legge con l'argomentazione “tecnica” di un suo legame indissolubile con quella sulla Corte suprema. Il Presidente non è parso invece contrariato dalla studiata operazione compiuta dal governo, che ha cercato di manipolare le funzioni – o meglio il funzionamento – del Consiglio senza formalmente alterarne la composizione, per come essa è dettagliatamente stabilita dall'art. 187 cost., approfittando però di una piccola lacuna. Tale articolo, infatti, non prevede ma neanche vieta che il Consiglio sia diviso in sezioni, con possibilità di reciproci veti, non prevede ma neanche vieta che anche i suoi membri “togati” – salve le alte cariche che ne fanno parte di diritto – siano eletti dal Sejm (inoltre la divisione in sezioni può consentire anche a quella con un numero di componenti minore di bloccare le deliberazioni di quella più numerosa per volere del costituente, nel formalistico rispetto della Carta). Da questo punto di vista, in una prospettiva di comparazione con il CSM italiano – è cosa poco

nota, ma si tratta dell'unico organo di rilevanza costituzionale al quale in Polonia ci si fosse dichiaratamente ispirati nel periodo costituente – non è di poco rilievo che l'art. 104, c. 4 della nostra Costituzione stabilisca, letteralmente, sia un «tra» sia un «da» con riferimento alle modalità di elezione sia dei membri “laici” sia di quelli “togati”, assicurando ampia autonomia al Parlamento per la selezione dei primi e alla magistratura ordinaria nella selezione dei secondi, mentre il corrispondente art. 187, c.1 nn. 2 e 3 della [Costituzione polacca](#) – omissione per errore? – specifica come debba avvenire l'elezione parlamentare dei “laici” mentre è muta su chi sia competente ad eleggere i “togati” (per vero, la [legge](#) del 2011 tuttora in vigore, all'art. 11, aveva fatto salvo il tacito principio di autonomia al riguardo).

Con queste innovazioni, e nel contesto del nuovo rapporto di forze che si è instaurato nel Tribunale costituzionale, è verosimile che quest'ultimo, se anche fosse stato investito della questione, si sarebbe limitato a riscontrare il mero rispetto formalistico della disposizione costituzionale citata, aprendo fessure per un tradimento del suo “spirito” nel formale ossequio alla sua “lettera”. È il caso di notare come nessuno più del Presidente Duda, nella Polonia attuale, possa essere maggiormente consapevole di una tale eventualità. Il coinvolgimento diretto del Tribunale con una sentenza concernente poteri e composizione della Corte suprema avrebbe posto ulteriori problemi nei rapporti tra soggetti investiti di funzioni giurisdizionali (per quanto riguarda la Corte suprema, i motivi della sua conflittualità con il Tribunale costituzionale sono già stati esacerbati dall'attuale maggioranza politica per cause messe in evidenza da L. Bojarski, *A Polish legal road roller: Can the political sentence be stopped?*, in [www.constitutionnet.org](#), 31 luglio 2017, di modo che è da considerarsi benefico che il TC non sia stato chiamato a pronunciarsi sulla relativa legge).

Confermata l'improbabilità di un superamento parlamentare dei veti presidenziali, resta difficile prevedere gli ulteriori sviluppi. Il Presidente Duda, che non nega a parole la necessità di una radicale riforma dell'ordinamento giudiziario polacco, ha assunto un inedito ruolo di protagonista nella vicenda, facendosi promotore, nelle settimane successive all'apposizione dei due veti, di due separate iniziative dedicate rispettivamente alla Corte suprema e al Consiglio Nazionale della Magistratura. Esse prenderanno la forma di due disegni di legge presidenziali, come consentito dalla Costituzione, e come conforme a una tradizione e a una prassi che proprio nella materia del giudiziario contemplanò un ruolo attivo del capo dello Stato. Per il momento nulla è dato sapere sul contenuto materiale di tali iniziative, che però si suppone potrebbero essere meno radicali delle leggi già rinviate. A margine di questo, non si può al momento prescindere da una considerazione diffusa negli ambienti del PiS, il partito di governo. Se i progetti di iniziativa presidenziale dovessero rivelarsi molto meno dirompenti, e soprattutto più rispettosi della divisione dei poteri, si potrebbe creare una situazione di questo tipo: il PiS, forte della sua finora compatta coesione, potrebbe modificare i progetti presidenziali richiamando in vita, in sostanza, le norme che ora sono state respinte. Al termine dell'iter parlamentare, Duda potrebbe trovarsi nell'imbarazzo della scelta tra accettare l'entrata in vigore di norme che in sostanza riproducono quelle cui già si era opposto, ovvero apporre di nuovo il veto su due leggi che comunque, formalmente, muovono dalla sua iniziativa, dovendo giustificare una tale posizione davanti al paese. È quanto gli è stato già lasciato intendere dal partito dominante, anche se la questione resta ovviamente aperta ai più vari sviluppi.

Il contesto sociale e politico più generale della vicenda legata a queste leggi è difficile da interpretare. Ciò soprattutto per il ruolo “enigmatico” dell'opinione pubblica, che, da un lato, in base agli ultimi sondaggi e indagini demoscopiche, esprime attaccamento per la democrazia, facendo salvi anche i meccanismi di limitazione del potere che servono a proteggerla da un predominio delle maggioranze politiche. La considerazione è fondata – solo per dare l'ultimo esempio – se si tiene a mente la schiacciante [maggioranza](#) a sostegno dei veti del Presidente Duda (69% a favore contro il 12%, il resto indecisi), nella persuasione che le tre leggi del luglio scorso avessero come pretesto quello di rimuovere i privilegi di una “casta” giudiziaria poco limpida, ma come vero obiettivo quello di subordinare la magistratura al partito di governo. Ma dall'altro lato la stessa opinione pubblica, stando a tutti i [sondaggi](#) ancora liberi e indipendenti effettuati dalle stesse società (i media privati, e anche i *social networks*, sono tra i prossimi obiettivi del governo), continua a sostenere “Diritto e giustizia” con ampio margine di vantaggio sul primo partito di opposizione, con

un'incoerenza difficile da decifrare. È questa ambivalenza, più di ogni altra cosa, a generare incertezza sul futuro del paese. Ma gli orientamenti della società devono misurarsi comunque con la forza di un apparato statale rispetto al quale l'efficacia della Costituzione come strumento di limitazione del potere è stata, se non annientata, alquanto affievolita dopo la “cura” riservata all'organo che avrebbe dovuto garantirne il rispetto.

Ed è qui che il caso della Polonia contrasta maggiormente con quello dell'Ungheria. In Polonia il partito vincitore delle elezioni ha ottenuto, con la fortuna che si è detto, un mandato indiscutibile a governare. Ma non ha avuto, diversamente dall'Ungheria, una maggioranza costituzionale. I risultati pratici che si sono potuti raggiungere sono inquietanti da questo punto di vista, poiché la Costituzione, anziché essere modificata o addirittura sostituita introducendo principi discutibili – ancorché secondo procedure legittime – rischia di essere semplicemente svuotata, degradata al rango di un documento politico privo di valore vincolante, come lo era stata nei decenni del socialismo reale. Si può ancora osservare come il gruppo dominante al potere in Polonia, che moltiplica ormai gli argomenti di frizione con l'Unione europea, mostri minore sottigliezza e propensione al compromesso, finto o autentico, rispetto al governo ungherese, confidando nella grezza constatazione del maggior peso demografico e politico del paese. L'attuale classe dirigente, da un lato smentisce categoricamente di puntare a una *Polexit*, a far uscire la Polonia dall'Unione europea; dall'altro sembra non comprendere che non è possibile opporsi a ogni forma di ulteriore integrazione, chiamarsi fuori da processi nei quali pure alcuni partner europei sarebbero interessati a coinvolgerla, e però cercare con ogni mezzo di impedire che la strada di quella maggiore integrazione sia ricercata da altri. Il corso degli eventi, insomma, è tale da poter compromettere, ad un tempo, oltre un quarto di secolo di transizione e felice consolidamento della democrazia, e quasi un quindicennio di riuscita integrazione nell'Unione europea.

2. – Nel mese di luglio il Parlamento polacco ha approvato tre progetti di legge – ovvero il progetto di legge di iniziativa governativa n. 1423 “Che emenda la legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura e altre leggi”, il progetto di legge di iniziativa parlamentare n. 1727 “Sulla Corte suprema” ed il progetto di legge di iniziativa parlamentare n. 1491 “Che emenda la legge sul sistema delle corti comuni [*sądy powszechne*] e altre leggi” – che hanno portato ad un'ondata di proteste nelle principali città della Polonia, tra le più imponenti dal 1989. I manifestanti riuniti sotto l'emblematico slogan “3XNIE” (ossia, “TRE NO”) hanno richiesto al Presidente della Repubblica di porre il veto su tutte e tre le leggi (P. Sobczak, P. Florkiewicz, *Thousands protest after Polish lawmakers approve judiciary overhaul, defying EU*, in reuters.com, 20 luglio 2017; T.T. Koncewicz, *Constitutional Fidelity and the Polish Constitution*, in www.icconnectblog.com, 11 agosto 2017).

Per tutta risposta, il 24 luglio 2017, il capo dello Stato ha rinviato al Sejm – con messaggio motivato – la legge sulla Corte suprema (*Sąd Najwyższy*) e la legge di modifica della legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura (*Krajowa Rada Sądownictwa, infra* KRS) per un riesame, sulla base della procedura prevista dall'art. 122, c. 5 della Costituzione. Per superare il veto presidenziale – sebbene non sia previsto alcun limite di tempo entro il quale il Sejm sia chiamato a pronunciarsi – è necessario, come detto sopra, che i due testi vengano nuovamente approvati dal Sejm a maggioranza dei tre quinti. Il 26 luglio 2017 il Presidente della Repubblica ha firmato la legge “Che emenda la legge sul sistema delle corti comuni e altre leggi”, che è entrata in vigore il 9 agosto 2017 (M. Matczak, *Is Poland's President Duda on the road to Damascus?*, in www.verfassungsblog.de, 26 luglio 2017).

La legge del 12 luglio 2017 “Che emenda la legge sul sistema delle corti comuni e altre leggi” apporta significative modifiche ad una serie di leggi che disciplinano gli organi del potere giudiziario, tra le quali la legge del 27 luglio 2001 “Sul sistema delle corti comuni” e la legge del 16 novembre 2016 “Che emenda la legge sulle pensioni del Fondo di previdenza sociale e altre leggi”.

Innanzitutto, la legge del 12 luglio 2017 attribuisce unicamente al Ministro della Giustizia il potere di nomina dei presidenti delle corti d'appello, di distretto e di circoscrizione, senza che venga richiesto il parere né della rispettiva assemblea generale dei

giudici (o dell'assemblea generale di livello superiore, nel caso delle corti di circoscrizione) né del Consiglio Nazionale della Magistratura, come previsto invece dalla precedente disciplina. In particolare, la legge “Sul sistema delle corti comuni” del 27 luglio 2001, all'art. 23, prevedeva che i presidenti delle corti d'appello, di distretto e di circoscrizione fossero nominati dal Ministro della Giustizia «sentito il parere della rispettiva assemblea generale». Nel caso l'assemblea generale avesse espresso un parere positivo o non si fosse espressa, il Ministro della Giustizia avrebbe potuto procedere alla nomina del presidente della corte d'appello, distretto o circoscrizione. Nel caso di parere negativo, il Ministro della Giustizia avrebbe dovuto rivolgersi al Consiglio Nazionale della Magistratura, il cui parere era vincolante. Secondo quanto previsto invece dall'art. 1, c. 6 della legge del 12 luglio 2017, i presidenti delle corti di appello, distretto e circoscrizione sono nominati dal Ministro della Giustizia e successivamente presentati alla rispettiva assemblea generale dei giudici.

Per quanto concerne la revoca dei presidenti e dei vice presidenti delle corti comuni, la procedura prevista dalla legge del 12 luglio 2017 è molto simile alla precedente. I presidenti ed i vice-presidenti di tali corti possono essere revocati dal Ministro della Giustizia nel corso del proprio mandato in una serie di ipotesi elencate all'art. 1, c. 7, tra le quali: il mancato esercizio delle proprie funzioni; nel caso la prosecuzione dello svolgimento delle proprie funzioni si ponga in contrasto con i fini della giustizia; in caso di dimissioni; «per la scarsa efficienza nella supervisione e nell'organizzazione dei lavori delle corti di livello inferiore». Quest'ultima ipotesi non era contemplata dalla legge del 27 luglio 2001.

Il Ministro della Giustizia notifica, in forma scritta, la propria intenzione di revocare il presidente o il vice-presidente di una corte comune e richiede un parere al Consiglio Nazionale della Magistratura. Nell'ambito di tale procedura, il Ministro della Giustizia può sospendere temporaneamente dall'esercizio delle funzioni il presidente o il vice-presidente di una corte comune. Il parere negativo del KRS è vincolante per il Ministro della Giustizia se adottato a maggioranza dei due terzi dei voti. Qualora invece il KRS non si esprima entro 30 giorni, il Ministro della Giustizia può procedere con la revoca del presidente o vice-presidente della corte.

792

Tali disposizioni assicurano all'esecutivo il pieno controllo sulle corti comuni, soprattutto se si considera che i presidenti delle corti d'appello e distrettuali sono incaricati di determinare – entro il mese di novembre di ogni anno e previa consultazione con la rispettiva assemblea generale dei giudici – l'organizzazione dei lavori delle corti stesse, per quanto concerne in particolare l'assegnazione e il trasferimento dei giudici (art. 1, c. 5, legge 12 luglio 2017).

La legge del 12 luglio 2017 emenda inoltre la legge del 16 novembre 2016 “Sulle pensioni del Fondo di previdenza sociale”. All'art. 13, c. 1 della legge novellata si prevede che i giudici raggiungano l'età pensionabile al compimento del sessantesimo anno d'età, se donne, e del sessantacinquesimo anno, se uomini. Un giudice può però, entro sei mesi dal raggiungimento dell'età pensionabile, presentare una richiesta al Ministro della Giustizia nella quale manifesta l'intenzione di proseguire nello svolgimento delle funzioni, insieme ad una certificazione sul proprio stato di salute. Tale disposizione era già stata introdotta dalla legge del 16 novembre 2016 “Sulle pensioni del Fondo di previdenza sociale”, nella quale si attribuiva al Ministro della Giustizia il potere di decidere sulla prosecuzione della carriera del giudice che avesse raggiunto l'età pensionabile, ma non era prevista alcuna differenza tra uomini e donne. Come sottolineato dalla Commissione europea, tale disposizione si pone in contrasto con il principio di eguaglianza tra uomini e donne (*European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary*, in europa.eu, 29 luglio 2017).

Le competenze attribuite dalla legge del 12 luglio 2017 al Ministro della Giustizia – di nomina e revoca dei presidenti e vice-presidenti delle corti comuni, nonché quelle relative al potenziale prolungamento della carriera dei giudici oltre l'età pensionabile – costituiscono una grave minaccia ai principi di separazione dei poteri e di indipendenza dei giudici. Non è previsto oltretutto alcun limite temporale per quanto concerne la possibilità del Ministro della Giustizia e Procuratore generale di pronunciarsi sulla richiesta dei giudici di proseguire nell'esercizio delle proprie funzioni al raggiungimento dell'età pensionabile. Tali disposizioni attribuiscono in questo modo al Ministro della Giustizia un potere arbitrario sulla carriera

dei singoli giudici, in contrasto con il principio di inamovibilità degli stessi (art. 180, c. 1 cost.).

Dall’analisi del contenuto delle due leggi sulle quali il Presidente della Repubblica ha posto il veto il 24 luglio, emergono elementi altrettanto preoccupanti. *In primis*, sia la modifica alla legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura che la nuova legge sulla Corte suprema prevedono che le funzioni dei componenti dei due organi cessino con l’entrata in vigore dei due testi. Tali previsioni si pongono anch’esse gravemente in contrasto con il principio di inamovibilità dei giudici. In secondo luogo, vengono modificate le modalità di selezione dei membri sia del KRS che della Corte suprema, assicurando al potere esecutivo una maggiore influenza su entrambi gli organi (T.T. Koncewicz, *Farewell to the Separation of Powers – On the Judicial Purge and the Capture in the Heart of Europe*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 19 luglio 2017; M. Kisilowski, *Poland’s point of no return*, in [www.politico.eu](http://www.politico.eu), 14 luglio 2017).

Per quanto concerne la legge “Che emenda la legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura e altre leggi”, si ricorda che un primo progetto di legge era stato presentato dal Ministro della Giustizia già il 25 gennaio 2017, subito dopo la conclusione della crisi che aveva coinvolto il Tribunale costituzionale. Il KRS si era espresso in maniera fortemente critica sul testo, con il parere del 30 gennaio 2017 (per ulteriori approfondimenti si rimanda a P. Mikuli, *An Explicit Constitutional Change by Means of an Ordinary Statute? On a Bill Concerning the Reform of the National Council of the Judiciary in Poland*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 23 febbraio 2017; A. Angeli, *Poland. A new controversial bill to reform the National Council of the Judiciary*, in [www.dipeo.unimi.it](http://www.dipeo.unimi.it), 3 marzo 2017).

Il nuovo progetto di modifica della legge sul KRS è stato presentato il 14 marzo 2017 ed approvato dal Sejm in prima lettura il 7 aprile, in seconda lettura l’8 giugno, in terza lettura il 12 luglio. Il testo è stato infine approvato senza modifiche dal Senato il 15 luglio. In esso, sono presenti molte delle disposizioni sulle quali il KRS aveva espresso grande preoccupazione.

Secondo quanto previsto dalla Costituzione, agli artt. 186-187, il KRS è un organo incaricato di vigilare sull’indipendenza delle corti e dei giudici e si compone del primo presidente della Corte suprema, del Ministro della Giustizia, del presidente della Suprema Corte amministrativa, di un membro nominato dal Presidente della Repubblica, di quattro membri eletti dal Sejm tra i deputati, di due membri eletti dal Senato tra i senatori, e di 15 membri eletti tra i giudici della Corte suprema, delle corti comuni, amministrative e militari. Il KRS è dunque composto da 10 membri “non togati” e da 15 membri “togati”.

La legge “Che emenda la legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura e altre leggi” sulla quale il Presidente della Repubblica ha posto il veto, all’art. 5 prevede che il mandato dei 15 membri togati del KRS termini entro trenta giorni dall’entrata in vigore della legge stessa. Tale disposizione, come già rilevato, si pone in aperto contrasto con il principio di inamovibilità dei giudici. Qualora la nuova legge entrasse in vigore, inoltre, attribuirebbe al Sejm invece che ai giudici – ovvero alla Corte suprema, alla Suprema Corte amministrativa, alle corti di appello, distrettuali e militari – la competenza di eleggere i 15 membri togati del Consiglio (art. 1, c. 1). Secondo quanto previsto dall’art. 85, c. 1 della legge sulla Corte suprema, i membri togati del KRS sarebbero eletti a maggioranza dei tre quinti dei presenti, alla presenza della metà dei membri del Sejm. L’aumento della maggioranza prevista per l’elezione dei membri togati del KRS – dalla maggioranza assoluta dei presenti (art. 31, regolamento del Sejm) alla maggioranza dei tre quinti – è stato inserito nel testo su proposta del Presidente della Repubblica per assicurare il coinvolgimento dei partiti di opposizione, ma è stato interpretato in maniera negativa da una parte della dottrina per due principali ragioni. In primo luogo, così facendo il Presidente della Repubblica avrebbe legittimato l’elezione dei membri del Consiglio da parte del Sejm invece che dei giudici. In secondo luogo, l’introduzione di una maggioranza qualificata per l’elezione dei membri del KRS potrebbe in realtà generare situazioni di stallo nel Sejm e lasciare delle posizioni vacanti nel KRS (M. Matczak, *Who’s next? On the Future of the Rule of Law in Poland, and why President Duda will not save it*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 19 luglio 2017).

Qualora la modifica della legge sul KRS entrasse in vigore, inoltre, la struttura interna del Consiglio verrebbe riorganizzata, attraverso l'istituzione di due sezioni (art. 1, c. 4, che modifica l'art. 15 della legge sul KRS): la prima sezione sarebbe composta dal Ministro della Giustizia, dal primo presidente della Corte suprema, dal presidente della Suprema Corte amministrativa, da una persona nominata dal Presidente, da quattro membri eletti dal Sejm tra i deputati e due membri eletti dal Senato tra i senatori; mentre la seconda sezione sarebbe composta da 15 membri eletti dal Sejm tra i giudici della Corte suprema, delle corti comuni, amministrative e militari (art. 1, c. 7 che introduce l'art. 21b nella legge sul KRS). Tale disposizione indebolirebbe ulteriormente la posizione dei membri togati all'interno dell'organo poiché invece di detenere una solida maggioranza all'interno di un collegio unico (15 su 25 membri), rappresenterebbero solo una delle due sezioni nelle quali si articolerebbe il KRS.

La nuova struttura andrebbe a modificare radicalmente le modalità attraverso le quali il KRS opera. In particolare, per quanto concerne la nomina dei giudici della Corte suprema, delle corti comuni, amministrative e militari, le due sezioni del KRS esprimerebbero tramite risoluzione (*uchwała*) la propria valutazione dei candidati; una valutazione positiva da parte di entrambe le sezioni su un medesimo candidato corrisponderebbe ad una richiesta di nomina (*wnoisek o powołanie*) indirizzata al Presidente della Repubblica, mentre due valutazioni discordanti potrebbero essere superate solo attraverso la convocazione di una seduta comune del Consiglio (art. 1, c. 11 che introduce l'art. 31b nella legge sul KRS). Rispetto alla prima versione della legge del 25 gennaio, l'attuale testo deve essere valutato positivamente, in particolare perché non attribuisce più al Presidente della Repubblica il potere, non previsto dalla Costituzione, di nominare i giudici tra i candidati proposti dalle due sezioni del KRS. Tuttavia, l'accordo richiesto tra le due sezioni per adottare le risoluzioni sulla nomina dei giudici potrebbe rallentare i lavori.

La seconda legge sulla quale il Presidente della Repubblica ha posto il veto riguarda invece la Corte suprema, ed è stata approvata in tempi decisamente rapidi dal Parlamento, soprattutto se si considera che pretende di innovare tutta la disciplina dell'organo al vertice della giustizia civile, penale, del lavoro e militare. Il progetto di legge è stato infatti presentato al Sejm il 12 luglio 2017 ed è stato approvato in prima lettura il 18 luglio, in seconda lettura il 19 luglio e in terza lettura il 20 luglio. Infine, il testo è stato approvato senza modifiche dal Senato il 22 luglio.

Come ricordato, l'aspetto più problematico relativo legge sulla Corte suprema riguarda la cessazione dalle funzioni (o meglio il pensionamento anticipato) di tutti i giudici della Corte dal giorno successivo all'entrata in vigore della stessa, ad esclusione dei giudici che rimarrebbero in carica sulla base del procedimento previsto dall'art. 88. Ovvero, entro 14 giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro della Giustizia dovrebbe proporre al KRS un elenco di giudici della Corte suprema che rimarrebbero in carica in considerazione della necessità di dare attuazione alla riforma e di assicurare la continuità dei lavori della Corte stessa. Il KRS si dovrebbe pronunciare, entro 14 giorni, con una risoluzione non vincolante per ciascuno dei giudici indicati dal Ministro della Giustizia, i quali riceverebbero infine l'approvazione del Presidente della Repubblica. Il potere attribuito all'esecutivo – al Ministro della Giustizia *in primis* ed al Presidente della Repubblica in ultima istanza – nella scelta dei membri della Corte che continuerebbero a svolgere le proprie funzioni, non essendo previsti criteri specifici ai quali fare riferimento, sembra totalmente discrezionale.

Qualora la legge in esame entrasse in vigore sarebbe necessario procedere alla nomina dei nuovi giudici della Corte suprema. Si ritiene a questo scopo importante considerare sia le disposizioni contenute nella legge sulla Corte suprema, che non presentano particolari criticità sotto questo aspetto, sia quelle della legge sul KRS, che richiedono invece maggiore attenzione. La legge sulla Corte suprema del 20 luglio 2017 prevede – così come la legge del 23 novembre 2002 attualmente in vigore – che i giudici della Corte suprema siano nominati dal Presidente della Repubblica su richiesta del Consiglio Nazionale della Magistratura (art. 23). Sono altresì previsti rigidi requisiti per accedere alla carica di giudice della Corte suprema (art. 24).

Tuttavia, come osservato sopra, le nuove disposizioni sulla modalità di elezione dei membri del KRS (con particolare riferimento all'elezione di 15 membri da parte del Sejm), qualora entrassero in vigore, condurrebbero ad una inevitabile politicizzazione dell'organo ed avrebbero serie conseguenze anche sulla composizione della Corte suprema, i cui membri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del KRS, generando pericolose interferenze da parte del potere legislativo ed esecutivo sull'organo apicale del potere giudiziario.

Per quanto concerne il pensionamento dei giudici della Corte suprema, la legge del 20 luglio, sulla quale il Presidente ha posto il veto, introduce una procedura analoga a quella prevista per i giudici delle corti comuni, ma per alcuni aspetti meno problematica. Secondo quanto previsto dall'art. 31 della legge, infatti, i giudici raggiungerebbero l'età pensionabile al compimento del sessantesimo anno di età se donne e del sessantacinquesimo anno di età se uomini e potrebbero continuare a svolgere le proprie funzioni fino al raggiungimento dei settant'anni presentando una richiesta ed un certificato sul proprio stato di salute. Tuttavia, sarebbe il KRS e non il Ministro della Giustizia a pronunciarsi in ultima istanza sulla richiesta dei giudici. La legge sulla Corte suprema prevede però che il mandato del primo presidente termini con il compimento del sessantacinquesimo anno di età (art. 12, c. 10, punto 3). Tale disposizione, non ammettendo la possibilità di proroga fino al settantesimo anno per il primo presidente, introdurrebbe un requisito diverso rispetto a quello previsto per gli altri giudici della Corte suprema che sembra motivato unicamente da considerazioni di natura politica (essendo finalizzato ad eliminare un avversario autorevole e scomodo). Infatti l'attuale primo presidente della Corte Suprema, Małgorzata Gersdorf – che si è strenuamente battuta in difesa dello stato di diritto negli ultimi mesi, soprattutto a seguito della completa riscrittura della legislazione sul Tribunale costituzionale – compirà 65 anni il prossimo novembre.

Inoltre, la legge sulla Corte suprema attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di approvare il regolamento interno della Corte, su proposta del Ministro della Giustizia e sentito il parere del Consiglio Nazionale della Magistratura (art. 1, c. 2). Si tratta di una disposizione che era stata eliminata dalla legge sulla Corte suprema del 23 novembre 2002, per assicurare l'indipendenza dell'organo nell'adozione del proprio regolamento interno. Tale garanzia verrebbe meno con l'entrata in vigore della nuova legge. La riforma porterebbe infine ad una modifica della struttura interna della Corte, con l'introduzione di tre camere (di diritto pubblico, diritto privato e disciplinare) invece delle quattro previste dalla disciplina in vigore, che corrispondono agli ambiti nei quali la Corte esercita la propria giurisdizione (civile, penale, del lavoro e militare).

Come detto sopra, il Presidente Duda ha rinviato all'esame del Sejm la legge sulla Corte suprema e la legge “Che emenda la legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura e altre leggi” con messaggio motivato, nel quale ha ricordato però quanto sia avvertita nel paese la necessità di procedere ad una riforma di ampia portata del sistema giudiziario (*Vetoed bills sent back to parliament*, in [www.president.pl](http://www.president.pl), 31 luglio 2017). Per quanto concerne la legge sulla Corte suprema, tuttavia, il Presidente ha rilevato che vi sono sia aspetti formali (come la presenza di contraddizioni) che sostanziali che necessitano di essere rivisti prima dell'entrata in vigore del testo. A suo avviso, considerata l'importanza dell'organo e l'ampiezza della materia sarebbe stato più opportuno che il processo di approvazione della legge fosse stato più lungo, meditato ed inclusivo. Il capo dello Stato ha ritenuto inoltre che le competenze attribuite al Ministro della Giustizia (che è anche Procuratore generale) sarebbero tanto ampie da fare temere per l'indipendenza della Corte. Infine, il Presidente ha valutato in maniera negativa l'esclusione dal testo della legge delle disposizioni relative alla competenza della Corte suprema di formulare pareri sui progetti di legge, che potrebbe influire sulla qualità dei testi.

Per quanto concerne le motivazioni relative alla modifica della legge sul Consiglio Nazionale della Magistratura, il Presidente si è richiamato innanzitutto alla sentenza K 5/17 del 20 giugno 2017 nella quale il Tribunale costituzionale – pronunciandosi su richiesta del Ministro della Giustizia sulla costituzionalità della legge sul Consiglio del 12 maggio 2011 – ha affermato che la Costituzione non indica quale sia l'organo incaricato dell'elezione dei 15

membri togati del KRS (per ulteriori approfondimenti si rimanda a M. Matczak, *How to Demolish an Independent Judiciary with the Help of a Constitutional Court*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 23 giugno 2017). Per questo, il capo dello Stato si dichiara in linea di principio non contrario all'attribuzione di tale funzione al Sejm, ma ritiene che sia necessaria la maggioranza dei tre quinti, per assicurare l'indipendenza dell'organo ed evitare che i suoi membri vengano identificati con un solo partito politico. Secondo il Presidente, l'elezione dei membri del KRS da parte del Sejm consentirebbe inoltre di superare la scarsa rappresentanza nel KRS delle corti di livello inferiore (quelle distrettuali in particolare) rispetto alle corti di livello superiore, sottolineata anche da una parte della dottrina (B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa* [L'incostituzionalità delle modalità di elezione di alcune componenti del KRS], in *Iustitia*, n. 2, 2015, p. 88; K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa* [Ruolo, poteri e composizione del KRS], in *Iustitia*, n. 3, 2012, p. 124).

Infine, il Presidente della Repubblica ha invitato il Sejm, nel riesaminare la modifica della legge sul KRS, a considerare anche le modifiche da apportare alle leggi ad essa connesse. Il Presidente fa riferimento, in particolare, alla legge dell'11 maggio 2017 "Che emenda la legge sulla Scuola nazionale della Magistratura e della Procura, la legge sul sistema delle corti comuni e altre leggi". In essa si prevede che il KRS abbia un solo mese di tempo per pronunciarsi sull'elenco dei candidati alla carica di giudice proposto dal Ministro della Giustizia, sulla base delle informazioni fornite dal Direttore della Scuola nazionale della Magistratura e della Procura. Nel caso il KRS non formuli alcuna obiezione in tale arco di tempo, l'elenco si ritiene approvato (art. 2, c. 36). Tuttavia, qualora le modifiche apportate alla struttura interna del KRS non consentissero all'organo di pronunciarsi in un lasso di tempo così limitato, il Consiglio perderebbe di fatto la facoltà di esercitare tale competenza.

3. – Quest'anno la Costituzione polacca compie 20 anni e mai contingenze politiche furono più nefaste per questa celebrazione. L'exasperato nazionalismo politico degli ultimi due anni porta a magnificare più la Costituzione del 3 maggio 1791 (la prima Costituzione di stampo liberale in Europa, che ha preceduto di qualche mese quella francese del 3 settembre ma che fu applicata per pochi mesi; vedi J. Wawrzyniak, *La Polonia e le sue Costituzioni dal 1791 ad oggi*, Maggioli, Rimini, 1992) che l'attuale Costituzione post-comunista frutto dei compromessi tra forze ex comuniste e forze ex Solidarność, alla fine di una legislatura che aveva espresso un esecutivo di centro-sinistra (la Costituzione è stata approvata il 2 aprile 1997 dalle due camere riunite in Assemblea nazionale, con 451 voti a favore, 40 contrari e 6 astenuti, per poi essere ratificata dal referendum del 25 maggio successivo con un consenso del 53% ed entrare in vigore il 17 ottobre). Alla base dell'attuale corso politico polacco vi sarebbe proprio il rifiuto del sistema consensuale, patteggiato e compromissorio frutto della lunga stagione costituente polacca, iniziata nell'ottobre 1989 ed arrivata, tramite tappe incrementalmente, all'ottobre del 1997. I precursori del PiS, allora costola minoritaria del movimento Solidarność che aveva scardinato l'ortodossia comunista, avevano dissentito e si erano per anni trincerati dietro lo sdegnato rifiuto di riconoscersi nel patto costituente. Questa auto-esclusione, il fallimento della breve stagione in cui il PiS è stato al governo tra il 2005 e il 2007, e la tragica morte nel 2010 del Presidente Lech Kaczyński e di circa 100 altri alti funzionari pubblici hanno segnato in maniera indelebile la psiche e il comportamento politico dell'attuale leader del PiS Jarosław Kaczyński. Ma basta solo questo a spiegare l'accaduto?

Ricordiamo alcuni passaggi. Seguendo da vicino il precedente ungherese, la nuova leadership polacca vincitrice delle elezioni parlamentari del 25 ottobre 2015 (e delle precedenti elezioni presidenziali del 24 maggio) ha gradualmente e sistematicamente iniziato a riportare sotto il controllo della maggioranza di governo i principali poteri contro-maggioritari, a cominciare dal Tribunale costituzionale e proseguendo con i *media* e la procura. Senza entrare nel dettaglio delle vicende che riguardano il Tribunale costituzionale (per le quali si rinvia a A. Angeli, *Polonia. Le derive di una democrazia (quasi) maggioritaria*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 17/2016; J. Sawicki, *La conquista della Corte costituzionale ad opera della*

maggioranza che non si riconosce nella Costituzione, in *Nomos*, n. 3, 2016; A. Młynarska-Sobaczewska, *Polish Constitutional Tribunal Crisis: Political Dispute or Falling Kelsenian Dogma of Constitutional Review*, in *European Public Law*, n. 23, Issue 3, 2017, pp. 489–506; vari contributi di costituzionalisti polacchi su [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de)), tra le leggi restrittive che sono intervenute prima dell'ultimo pacchetto giustizia esaminato nel paragrafo precedente menzioniamo la legge del 15 gennaio 2016 di modifica della legge sulla Polizia (più competenze nella sorveglianza *online* escludendo controlli giurisdizionali: c'è stato anche un parere della Commissione di Venezia dell'11 giugno 2016), la legge del 28 gennaio 2016 sull'Ufficio del Procuratore (che ha fuso la carica di Procuratore Generale con quella di Ministro della Giustizia così sottoponendo i procuratori all'esecutivo), la legge del 18 marzo 2016 sull'ombudsman (ne ha limitato le garanzie di indipendenza), la legge del 10 giugno 2016 sulle misure anti-terrorismo, etc. Tutti questi provvedimenti (su alcuni dei quali si vedano le valutazioni dell'OSCE: [www.legislationline.org/search/runSearch/1/country/10/rows/10/type/2/page/1](http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/country/10/rows/10/type/2/page/1)), insieme alla nuova legge sulla funzione pubblica del 30 dicembre 2015 ed ad una serie di leggi sui *media* pubblici e sulla libertà di riunione (come la legge del 22 giugno 2016 sul Consiglio nazionale dei *media* e la legge del 18 marzo 2017 di modifica della legge sul diritto di riunione, ritenuta legittima dal “nuovo” Tribunale costituzionale), hanno già profondamente vulnerato una serie di diritti fondamentali e dunque eroso lo stato di diritto, come evidenziato dalla Commissione europea nella Raccomandazione 2016/1374 del 27 luglio 2016 sulla rule of law in Polonia, peraltro rimasta senza seguito nonostante l'ulteriore Raccomandazione 2017/146 del 21 dicembre 2016 (T.T. Koncewicz, *Polish Constitutional Drama: Of Courts, Democracy, Constitutional Shenanigans and Constitutional Self-Defense*, in [www.iconnectblog.com](http://www.iconnectblog.com), 6 dicembre 2015; M. Methivier, *L'état de droit, enjeu central de la crise institutionnelle et politique en Pologne*, in *Lettre de l'Est*, n. 4/2015, pp. 5-15). Ulteriori aspetti della “presa di potere” del PiS riguardano le nomine ad una serie di istituzioni e aziende pubbliche ed anche la trasformazione dei programmi scolastici in una direzione più patriottica e conservatrice (e ultra cattolica: dopo un fallito tentativo ad iniziativa del PiS nel 2006, il Parlamento ha approvato l'incoronazione simbolica di Gesù Cristo come re di Polonia nell'aprile 2016 e la cerimonia si è svolta solennemente alla presenza delle maggiori cariche dello Stato, compreso il Presidente, il 19 novembre 2016 a Cracovia). Per quanto riguarda le sorti del Consiglio Nazionale della Magistratura, anche se la faccenda ha raggiunto il suo apice drammatico nel luglio 2017, l'attacco era già iniziato nell'autunno scorso (W. Zurek, *The National Council of the Judiciary is under attack in different ways*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 11 ottobre 2016; A. Angeli, *Poland. A new controversial bill to reform the National Council of the Judiciary*, cit.).

Come evidenziato da alcuni costituzionalisti polacchi (T.T. Koncewicz, *Farewell to the Separation of Powers- On the Judicial Purge and the Capture in the Heart of Europe*, cit.; A. Śledzińska-Simon, *The Polish Revolution: 2015-2017*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 25 luglio 2017: questa autrice considera anche le implicazioni indirette della riforma della giustizia come la gestione del controllo su elezioni e referendum, che spetta alla Corte suprema, il controllo del Tribunale di Stato che giudica i reati costituzionali ed è presieduto dal primo presidente della Corte suprema, etc.) il disegno “riformatore” del PiS è stato preparato da tempo e poi portato avanti con scientifico rigore. Non è un caso che si sia iniziato col paralizzare e poi rendere innocuo il Tribunale costituzionale, che avrebbe sicuramente considerato incostituzionali i provvedimenti proposti dal nuovo governo. Ciò conferma che non si è trattato solo di seguire il “modello” ungherese (che a confronto con quanto sta accadendo in Polonia sembra più ingenuo e raffazzonato) quanto di una propria precisa linea politica ed ideologica che si era cercato invano di attuare già nel periodo 2005-2007 (sull'ideologia del PiS si veda D. Bunikowski, *The crisis in Poland, and Schmittian questions in “the rule of law” debate*, paper presentato al seminario su *The erosion of the Rule of Law in East Central Europe*, University of Helsinki, 15 febbraio 2017 [www.academia.edu/31450497/The\\_crisis\\_in\\_Poland\\_and\\_Schmittian\\_questions\\_in\\_the\\_rule\\_of\\_law\\_debate](http://www.academia.edu/31450497/The_crisis_in_Poland_and_Schmittian_questions_in_the_rule_of_law_debate); mettono in rilievo la sottovalutazione del programma di governo del PiS del 2005 I. Krastev, *The Strange Death of the Liberal Consensus*, in *Journal of Democracy*, 18(4), 2007 e T. G. Daly, *Diagnosing Democratic Decay*, Comparative Constitutional Law Roundtable, Gilbert & Tobin Centre of Public Law,

UNSW, Sidney, 7 agosto 2017, su [www.academia.edu/34052302/Diagnosing\\_Democratic\\_Decay](http://www.academia.edu/34052302/Diagnosing_Democratic_Decay)). Va inoltre considerato che l'attacco alla magistratura deriva da una serie di decisioni non gradite, o inchieste che pericolosamente si avvicinano ai leader politici, e che perciò vanno messe a tacere (in proposito Ł. Bojarski, *A Polish legal road roller: Can the political sentence be stopped?*, cit., che ricorda il noto caso Kamiński). La presentazione delle ultime riforme concernenti la giustizia è stata preceduta da una campagna diffamatoria nei confronti della magistratura, dipinta come una casta elitaria e corrotta. Lo stesso sta accadendo nei confronti delle ong straniere (saranno il prossimo obiettivo del governo insieme ai *media* privati).

Per affrontare le degenerazioni costituzionali degli ultimi due anni si sono attivati diversi tipi di anticorpi, sia esterni che interni. Finora, i più efficaci sono stati quelli interni, se si considera che le sentite manifestazioni di piazza (organizzate dall'opposizione, ma non solo), con pubbliche letture della Costituzione, hanno già fatto ritirare nell'ottobre scorso una modifica alla legge sull'aborto particolarmente limitativa della libertà di scelta della donna e, da ultimo, hanno esercitato una pressione sul Presidente Duda inducendolo ad apporre il veto a due delle tre leggi del pacchetto giustizia (anche se si tratta di un veto che rischia di non avere risvolti del tutto positivi per l'autonomia della magistratura, come evidenziato da M. Matczak, *Who's next? On the Future of the Rule of Law in Poland, and why President Duda will not save it*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 19 luglio 2017; tra l'altro Duda ha apertamente appoggiato il programma di riforma del potere giudiziario anche se certe modifiche limitano proprio i poteri del capo dello Stato a vantaggio di quelli della maggioranza parlamentare e del Ministro della Giustizia). Si sono mobilitati anche i *media*, le facoltà di giurisprudenza (nonostante una serie di costituzionalisti pro "riforme", come B. Banaszak, M. Muszyński e M. Warciński: questi due ultimi sono stati eletti giudici costituzionali rispettivamente nel dicembre 2015 e nel dicembre 2016 mentre il primo è stato nominato nella Commissione di Venezia nell'aprile 2016 e nel Tribunale di Stato nel gennaio 2017; Muszyński, che è uno dei tre giudici "illegittimi" eletti dal Sejm in violazione delle sentenze del Tribunale costituzionale del 3 e 9 dicembre 2015, è anche membro sostituto della Commissione di Venezia ed è stato nominato vice presidente del Tribunale dopo un periodo di ferie forzate del predecessore il 15 luglio 2017), diverse ong, e un movimento spontaneo nato su Facebook chiamato KOD, *Komitet Obrony Demokracji* (Comitato per la protezione della democrazia), seguito dal movimento "Cittadini della Repubblica".

Altri anticorpi sono stati finora messi in azione dagli stessi giudici o da organi territoriali (si vedano i ripetuti appelli al rispetto delle sentenze del TC nonostante la mancata pubblicazione di alcune delle decisioni più intollerabili per il governo, sia da parte di giudici ordinari che di consigli regionali, o l'impegno di una serie di giudici comuni a non rispettare le sentenze adottate dai tre giudici costituzionali "impostori"; l'aperto sostegno al TC da parte dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura; la contestazione dinanzi ai tribunali ordinari dell'elezione del presidente del TC Przyłębska: alcune di queste vicende in A. Angeli, *Le derive*, cit., pp. 19-22) e forse proprio per questo la riforma in corso cerca di metterli a tacere, dopo avere ridotto il Tribunale costituzionale ad un organo di fatto non funzionante (come ammesso dalla stessa Commissione europea nella Raccomandazione del 26 luglio 2017). Inoltre, da quando la riforma del Tribunale costituzionale è diventata effettiva i giudici di ogni grado si sono mobilitati per mettere in piedi una sorta di controllo di costituzionalità diffuso, in questo supportati dalla dottrina (P. Mikuli, *Toward a diffused judicial review system in Poland?*; M. Wyrzykowski, *Decline of control of constitutionality v. fragmentation of the legal system*, papers presentati all'ICON-S 2017 Conference on Courts, Power, Public Law, University of Copenhagen, 5-7 luglio 2017; Wyrzykowski auspica anche una crescita delle *preliminary references* alla Corte di Lussemburgo per spostare al di fuori del paese la tutela di alcuni diritti fondamentali; in entrambi i casi ci si appella all'applicazione diretta della Costituzione prevista dall'art. 8, c. 2 della stessa). In alcune decisioni della Corte suprema e della Corte amministrativa suprema si trovano tracce di questo tipo di controllo che la dottrina giustifica sulla base del principio di necessità.

Per quanto riguarda le pressioni esterne, queste si sostanziano prevalentemente nella mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale e in blande minacce da parte degli

organismi dell’Unione europea. Le uniche possibilità pratiche di incidere sul governo polacco risiedono nell’attivazione della procedura di infrazione da parte della Commissione (iniziata il 29 luglio 2017 con l’invio di una lettera formale di notifica al governo polacco: purtroppo si possono contestare solo aspetti limitati dell’ampio progetto di riforma della giustizia che si sostanzia in ben 4 leggi, e precisamente la discriminazione di genere nell’età di pensionamento dei giudici che sarebbe contraria all’art. 157 TFEU ed alla direttiva 2006/54, anche se nella lettera di notifica la Commissione ha condannato gli estesi poteri attribuiti al Ministro della Giustizia che potrebbero violare il principio di indipendenza del giudiziario ex art. 19(1) TEU e 47 della Carta dei diritti fondamentali), già sperimentata nel caso ungherese con risultati limitati (la Corte di Giustizia ha condannato l’Ungheria per il pensionamento anticipato dei giudici ma questi non sono stati riammessi in servizio avendo preferito accettare una compensazione monetaria). Invece la procedura puramente simbolica del *rule of law framework*, applicata per la prima volta proprio nei confronti della Polonia, ha già fallito nell’ottobre scorso, quando i tre mesi concessi alla Polonia per modificare le disposizioni di legge lesive dello stato di diritto sono inutilmente trascorsi senza alcuna sanzione come pure gli ulteriori due mesi concessi dalla nuova Raccomandazione del 21 dicembre 2016 (pur avendo il Parlamento polacco eliminato alcune delle disposizioni controverse – evidenziate anche dai pareri della Commissione di Venezia – nella legge sul TC del 22 luglio 2016, tuttavia oggetto di valutazione negativa nel parere dell’organo del Consiglio d’Europa il 15 ottobre successivo). La stessa procedura di *infringement* che può portare alla pronuncia della Corte di giustizia è lunga ed ha una serie di limiti intrinseci, non essendo pensata per violazioni sistemiche e di tale natura. Il 26 luglio 2017 la Commissione europea, adottando una nuova *Rule of law Recommendation*, ha minacciato anche l’attivazione dell’art. 7 del TUE ma difficilmente si procederà in questo senso. Su questa o altre soluzioni, alcune molto originali e fantasiose, si segnalano diversi contributi della dottrina in lingua inglese (tra cui quelli raccolti nel volume a cura di C. Closa and D. Kochenov, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016).

L’analisi dettagliata dei singoli provvedimenti adottati in Polonia dal novembre 2015 ad oggi non è utile se non accompagnata da considerazioni più generali sullo stato di salute delle democrazie costituzionali in generale e sulle giustificazioni concettuali che gli stessi dirigenti polacchi adottano per spiegare il proprio percorso (con la netta contrapposizione tra “democrazia” – in realtà demagogia populista – e “costituzionalismo liberale”, da essi inteso come insieme di congegni non democratici, elitari ed intellettualmente avulsi dalle necessità popolari). La vicenda polacca rischia di essere un’altra cronaca di una morte annunciata, un esempio di come una democrazia, benché giovane, assista annichilita alla disapplicazione del dettato costituzionale ed alla revisione tacita dello stesso tramite legislazione ordinaria (il Presidente Duda ha addirittura promesso un referendum consultivo sulla riforma costituzionale: anche questo *contra constitutionem*). Si tratta di un virus che può colpire anche democrazie più antiche in nome della superiorità della volontà degli eletti sui complicati meccanismi costituzionali di garanzia.

Da quanto detto non stupisce che l’involuzione polacca e quella ungherese abbiano dato vita negli ultimi anni ad un ricco dibattito della dottrina, prevalentemente in lingua inglese, relativamente al decadimento delle democrazie. Il pregio di queste ricerche è di produrre nuove formule esplicative che vadano oltre le tradizionali categorie del diritto pubblico e della scienza politica evitando la secca alternativa autocrazia/democrazia, e in grado di tenere insieme fenomeni geneticamente diversi (“abusive constitutionalism”, “unconstitutional constitution”, “authoritarian democracy”, “democratic backsliding”, “democratic deconsolidation”, “constitutional deconstruction”, “democratic decay”, “democratorship”, “populist constitutionalism”; più neutri i termini “constitutional crisis” o “democratic crisis”, “constitutional retrogression”: vari contributi di T.G. Daly, A. von Bogdandy, P. Sonnevend, N. Bermeo, K. L. Scheppele, P. Blokker, J.W. Müller, molti sono pubblicati sul *Journal of Democracy*; utili anche alcuni riferimenti dottrinali al *political constitutionalism* che sembra vivere nuovi fasti). Tuttavia alcuni di questi interventi non possono fare a meno di suscitare perplessità, per la tendenza ad accomunare fenomeni diversi in aree geografiche distanti e in casi in cui la democrazia non ha mai attecchito. Certamente

condivisibili sono alcuni spunti interpretativi, come il fallimento della condizionalità democratica di diverse organizzazioni sovranazionali e soprattutto dei meccanismi puramente giurisdizionali di soluzione di questi contrasti a favore di una mediazione para-diplomatica o della *soft law* (così T.G. Daly, *The Democratic Recession and the 'New' Public Law: Toward Systematic Analysis*, paper presentato alla I-CON Conference su *Borders, Migration and the Other*, Berlino, 17-19 giugno 2016). Prima di certificare apoditticamente la fine della democrazia nel cuore dell'Europa è però opportuno attendere qualche altro sviluppo o ricordare quanto ciclicamente avvenuto nell'area in tempi non molto remoti e soprattutto evitare pericolose condanne cumulative.

Il politologo e filosofo del diritto ungherese István Bibó parlava, nel 1946, del «nazionalismo antidemocratico», della «mistificazione della democrazia», e di «una certa arretratezza costituzionale nel campo della cultura politica» dei paesi dell'Europa centrale e orientale (trad. it. *Miseria dei piccoli Stati dell'Europa orientale*, il Mulino, 1994, pp. 56-57). Sono passati diversi decenni e due profonde trasformazioni politico-costituzionali nei paesi dell'area (quella comunista e quella post-comunista) ma i giudizi, *mutatis mutandis*, possono essere replicati. Anche gli attori regionali sotto la cui egida queste piccole – o meno piccole – nazioni si muovono sono più o meno gli stessi: l'Europa, la Russia, gli USA (più NATO). Si confermerebbe dunque per (alcuni) di questi paesi una risposta negativa al tentativo di instaurare un sistema democratico duraturo (così smentendo l'ottimismo di chi dava per scontato il consolidamento della democrazia con l'ingresso nella UE). Già nel periodo tra le due guerre, alla nascita dello Stato nazionale in quest'area geografica, ci si poneva gli stessi interrogativi ossia se fosse possibile la democrazia nell'Europa orientale a causa delle «carenze morali, intellettuali e culturali» non solo delle masse «ma soprattutto delle classi dominanti» (H. Seton-Watson, *Le democrazie impossibili. L'Europa orientale tra le due guerre mondiali*, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 1992, pp. 313). Anche allora, come oggi, il problema della sovranità era molto sensibile. L'Unione europea viene percepita oggi dalla Polonia come un attore esterno colpevole di ingerirsi negli affari interni della “democrazia” polacca (per un commento delle dichiarazioni pubbliche di vari esponenti dell'esecutivo polacco vedi K. Lane Scheppele, L. Pech, *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 3 marzo 2017).

La maggioranza di centro-destra polacca sembra intenzionata ad andare avanti a tutti i costi, avendo ignorato apertamente finora non solo le Raccomandazioni della Commissione europea e gli appelli di altri organismi istituzionali internazionali, ma la stessa comunità nazionale dei giuristi (per l'elenco dei pareri negativi sul nuovo pacchetto giustizia da parte dei tribunali ed altri organi direttamente interessati compresi i procuratori e gli ex presidenti del TC, e anche di organizzazioni di categoria delle principali professioni legali, si rinvia alla terza Raccomandazione della Commissione europea sulla rule of law in Polonia del 26 luglio 2017 già citata).

Tuttavia bisogna stare attenti a distinguere i paesi e le situazioni. Diverse narrative mistificatorie aleggiano nella pubblicistica italiana di questi ultimi mesi. Ad esempio che l'Unione europea non avrebbe verificato le cosiddette credenziali democratiche di questi paesi (V. Zagrebelski, *Le democrazie illiberali contro i giudici*, in *La Stampa*, 21 luglio 2017) appiattendolo il suo controllo su mere verifiche di stampo tecnico-economico, così dimenticando il lungo e faticoso percorso della condizionalità democratica europea. Un altro mito da sfatare è quello che porta ad accomunare i paesi di Visegrad in riferimento alle degenerazioni nazionaliste ed alle violazioni della rule of law. Ora, se i V4 hanno adottato una posizione comune in merito alla distribuzione delle quote dei migranti, sotto l'impulso del premier ungherese, non è assolutamente corretto accomunarli dal punto di vista dello sviluppo politico e costituzionale. Anche tra Polonia ed Ungheria ci sono enormi differenze ma certamente né la Slovacchia né tanto meno la Repubblica ceca meritano una valutazione fuori contesto e senza alcun riferimento concreto (tra l'altro il 24 luglio scorso i presidenti delle corti costituzionale, suprema, amministrativa suprema, il procuratore generale e l'ombudsman cechi hanno pubblicato una dichiarazione congiunta di aperta condanna della legislazione di riforma del sistema giudiziario in Polonia esprimendo la loro preoccupazione circa la violazione dei valori della civiltà europea). Analogamente non risulta praticabile, a

nostro avviso, una comparazione così ampia con paesi molti distanti culturalmente e geograficamente per ravvisare a tutti i costi un trend generale di decadimento delle democrazie, in una sorta di riedizione delle ondate (questa volta regressive) di huntingtoniana memoria (vedi A.Z. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, Vol. 65, 2018). Se delle similitudini possono ravvisarsi con la Russia putiniana (è evidente che le restrizioni sui *media*, le ong straniere e le manifestazioni pubbliche sono un diretto portato di quel modello; e del resto non sarebbe la prima volta che la Russia esporta modelli in questi paesi), azzardati sono i raffronti con Turchia, USA di Trump, Venezuela, Sudafrica e simili. Francamente esagerato appare anche chi parla della fine dell'Europa centrale e del ritorno della semplificazione dicotomica Europa occidentale-Europa orientale (B. Bugarcic, *Disappearance of Mitteleuropa? On the Resurgence of Nationalist Populism in Post-communist Europe*, paper presentato all'ICON-S 2017 Conference on Courts, Power, Public Law, University of Copenhagen, 5-7 luglio 2017).

Nonostante i motivi per sperare in una soluzione felice della vicenda siano pochi, perlomeno a breve termine, alla luce della limitata incidenza degli attori europei gli anticorpi interni sono gli unici che, nel lungo periodo, possono portare alla soluzione dei deficit democratici osservati. Polonia e Ungheria hanno già dimostrato in passato di avere la forza di ribaltare situazioni politiche estreme con la forza dell'opposizione civica, europeista, e delle proprie tradizioni culturali: una nuova Solidarność nel caso polacco e un riscatto delle forze di sinistra nel caso ungherese? La mobilitazione civica (di cittadini, associazioni, attori culturali come le università, etc.) e la lettura pubblica della Costituzione testimoniano che questa esce dal dominio ristretto degli specialisti per diventare di dominio sociale. Vedremo se la fine del dominio elitario sul discorso costituzionale potrà portare ad un riscatto popolare contro le più bieche strumentalizzazioni populiste.

4. – Nelle more della pubblicazione di questa Nota, sono intervenuti gli aggiornamenti attesi. Entro il termine dei due mesi che aveva promesso dal momento dell'apposizione dei propri veti, e precisamente il 24 settembre, il Presidente Duda ha trasmesso al *Sejm* [i due disegni di legge di propria iniziativa sulla Corte suprema e sul Consiglio nazionale della magistratura](#).

Con riguardo alla Corte suprema, Duda sottolinea con enfasi, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, il ricorrere nel mese di ottobre di quest'anno del centenario della sua istituzione (in effetti [celebrata tra tante apprensioni](#)). L'iniziativa presidenziale conferma in primo luogo la revisione della divisione in sezioni della Corte suprema, con l'aggiunta di una sezione «di controllo straordinario e degli affari pubblici» e di una sezione disciplinare alle tre già esistenti. La prima delle due nuove sezioni sarebbe competente a conoscere e giudicare in merito a ricorsi straordinari contro sentenze che sono già passate in giudicato, ma che secondo i titolari del diritto a ricorrere – che dovrebbero essere una serie di istituzioni di garanzia, ma anche minoranze parlamentari e il Ministro della giustizia-Procuratore generale – siano lesive di principi o diritti di libertà espressi nella Costituzione, fondate su un'erronea interpretazione del diritto o una sua inappropriata applicazione, contengano errori di fatto o contraddizioni nei propri dispositivi e motivazioni rispetto agli elementi di prova raccolti nel procedimento. La sezione disciplinare è di per sé causa di preoccupazioni per i rischi almeno potenziali di intimidazione che la sua azione può esercitare nei confronti dell'intera magistratura comune giudicante. Di impatto non minore le previsioni in ordine alla composizione dell'organo e allo status dei suoi membri. Diversamente dalla legge già rinviata, la proposta presidenziale non stabilisce la decadenza e il pensionamento immediato e automatico – salvo eccezioni volute dal Governo – di tutti i giudici della Corte suprema in carica, ma unicamente di quelli che hanno compiuto i 65 anni di età, salve norme transitorie ed eccezioni di breve durata che implicano comunque un discrezionale coinvolgimento del potere politico (ritorna qui la controversia relativa alla prima presidente M. Gersdorf, affrontata nel par. 2, per cui sarebbe comunque “calpestata” la durata in carica di sei anni prevista dall'art. 183, c. 3 cost.). Un'altra previsione aggiuntiva è quella che conferisce alla già menzionata sezione di controllo straordinario il potere di decidere definitivamente in merito alla validità delle elezioni legislative, presidenziali,

amministrative ed europee, che preoccupa a causa dell'eccessiva influenza del potere esecutivo in merito alla composizione di tale sezione. Elementi critici sono aggiunti dall'istituzione di giurie popolari nei procedimenti dinnanzi alle singole sezioni, che rischiano di creare confusione e alterazione degli equilibri esistenti.

Per quanto riguarda il progetto sul Consiglio nazionale della magistratura, si mantiene in pieno la previsione dell'elezione parlamentare anche dei membri "togati", con il che sono mantenute tutte le ragioni di critica già sopra espresse, compresi i rilievi sulla maggioranza dei tre quinti. Il Presidente Duda si è posto il problema del rischio di stalli e ha pensato di risolverlo con la soluzione di riserva del voto limitato in aula (incrementando così la probabilità che risulti eletta una maggioranza di giudici voluta dal PiS, che potrebbe anche puntare, in sede di prima votazione, a far mancare i tre quinti proprio per passare al secondo metodo di voto). Egli ha riconosciuto che non si tratta della soluzione ideale, la quale invece – a suo avviso – consisterebbe nell'avocazione a se medesimo del potere di nomina dei membri togati, qualora il Sejm non riuscisse a pervenire a un tale compromesso. Ma simile innovazione sarebbe **incostituzionale**, sempre secondo Duda, in quanto non prevista tra i poteri presidenziali enumerati nel comma 3 dell'art. 144 Cost. Sarebbe dunque il caso di modificare la Costituzione per introdurre una simile competenza, aggirando con norma costituzionale un presunto divieto che a quel livello sarebbe stato posto, piegando la legge fondamentale alle esigenze di quella ordinaria. Ora, a parte che altre ben più pesanti e palesi lesioni costituzionali non sembrano esser state degne di un tale scrupolo, va rilevato che l'elencazione di ben trenta tipi di atto ad opera della norma sopra citata non è affatto esaustiva dei poteri presidenziali – che, come tali, non sono sottoposti ad enumerazione – ma è unicamente riferita ad atti che il costituente ha voluto come svincolati dall'obbligo di controfirma ministeriale o governativa, il che già implicitamente fa assumere che il capo dello Stato disponga di altri poteri assegnati dalla Costituzione o dalla legge (come infatti avviene). Nulla escluderebbe, nel silenzio per il resto della Costituzione, che il capo dello Stato potesse procedere a tali nomine, o almeno una tale facoltà non sarebbe molto più incostituzionale della previsione formulata dell'elezione parlamentare. Ma vi sarebbe appunto l'obbligo di controfirma, ciò che nella situazione attuale può non essere più così scontato.

Le reazioni alle proposte presidenziali non sono delle più favorevoli, e ciò per motivi differenziati a seconda di chi le ha espresse. Le opposizioni parlamentari, e ancor più quella parte dell'opinione pubblica che si era duramente opposta alle leggi di luglio, esprimono tutto il proprio rammarico e la delusione – sarebbe meglio parlare di disillusione – per i progetti presentati, dai quali si attendevano (o mostravano di attendersi) una cura autentica per la divisione dei poteri. Dalla dottrina, sia pure con la brevità di reazioni 'a caldo', piovono già commenti a dir poco taglienti (tra tutti, in inglese, M. Matczak, *President Duda is destroying the Rule of Law Instead of Fixing it*, in [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de), 29 settembre 2017). Per quanto riguarda il partito di governo, Diritto e giustizia (PiS), le reazioni sono miste a prevalenza negativa. Si teme che i progetti presidenziali rallentino quella riforma radicale della giustizia di cui si sostiene la necessità; si avanza il dubbio che Duda possa cercare troppi compromessi con le opposizioni dopo essersi riconquistato uno spazio autonomo nella politica giudiziaria; si contesta in generale l'insufficiente radicalismo delle soluzioni proposte.

Sul piano delle prospettive politiche, la situazione che si registra è dunque della massima incertezza. Si è argomentato che se solo Kaczyński lo avesse voluto, dato il ritmo impresso ai lavori parlamentari negli ultimi due anni, i progetti presidenziali depositati il 24 settembre sarebbero già a uno stadio avanzato del proprio iter, se non già legge in vigore dello Stato, e che il fatto che così non sia farebbe sorgere qualche dubbio sull'identificazione del vero leader politico della nazione. In effetti, le minacce alla Costituzione contenute nei nuovi progetti, in quanto appena meno marcate, non sono per ciò stesso meno reali delle precedenti, con ciò confermando l'ipotesi di partenza, ossia che i veti presidenziali fossero legati per l'essenziale a equilibri in seno al partito al potere. Ed è per questo, verosimilmente, che le iniziative di Duda sono state per il momento nascoste nei cassetti delle competenti

commissioni del Sejm, anche se vi è chi teme che possano tornare alla luce appena se ne creino le condizioni.

Si rileva in conclusione un paradosso. Una parte di democrazia liberale, un brandello sia pure importante di legalità costituzionale, potrebbe essere portato in salvo in Polonia, sia pure a tempo determinato e in senso formale – già enormi essendo i danni arrecati alla fiducia popolare nella giustizia –, non perché vi sia una forza formale e sostanziale della Costituzione a difesa di se stessa (essendo questa già stata liquidata da tempo); non perché l’opposizione, o le proteste popolari, o le pressioni europee e internazionali siano riuscite a frenare questo processo con le proprie iniziative; ma solo per i reciproci freni derivanti da uno scontro di potere, e di prestigio, in seno al partito dominante. Forse anche dai paradossi può derivare una parte di bene e di speranza.