

Il travagliato processo di riforma dell'organo di autogoverno della magistratura in Polonia tra accuse di tradimento e rischi di epurazione*

Arianna Angeli

SOMMARIO: 1. Le elezioni parlamentari del 15 ottobre 2023 e l'avvio del processo di “*democratic backsliding reversal*”. – 2. La riforma del Consiglio nazionale della magistratura (KRS) alla luce degli standard internazionali e sovranazionali sull'indipendenza dei consigli di giustizia. – 2.1. Il disegno di legge del 20 febbraio 2024 «Sulla modifica della legge sul KRS». – 2.2. Il parere preliminare dell'ODIHR dell'8 aprile 2024. – 2.5 Il parere della Commissione di Venezia/DGI dell'8 maggio 2024. – 3. Il limitato recepimento delle raccomandazioni ODIHR e della Commissione di Venezia/DGI nella riforma del KRS “ostaggio” del Tribunale costituzionale. – 4. Brevi riflessioni conclusive.

1. Le elezioni parlamentari del 15 ottobre 2023 e l'avvio del processo di “*democratic backsliding reversal*”

Le elezioni parlamentari del 15 ottobre 2023 hanno rappresentato un momento di svolta nella storia recente della Polonia – celebrato dalla stampa europea e polacca come “il ritorno della Polonia all'Europa”¹ – e l'inizio di una intensa stagione di riforme.

A seguito della vittoria alle elezioni presidenziali e parlamentari del 2015 del partito Diritto e Giustizia (*Pravo i Sprawiedliwość*, PiS) si era assistito al progressivo allontanamento della Polonia dal modello della democrazia liberale, attraverso un parziale processo di imitazione della vicina Ungheria². La gravità e la natura sistemica delle violazioni della *rule of law*, ed in particolare del principio di indipendenza del potere giudiziario – oltre che degli altri criteri politici di Copenaghen, ossia la democrazia e i diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, come definiti nell'art. 2 TUE³ – è stata

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ R. Kuźniar, *Drugi powrót Polski do Europy* [Il secondo ritorno della Polonia in Europa], in www.rp.pl/publicystyka/art39536221-roman-kuzniar-drugi-powrot-polski-do-europy; I. Krastev, *Poland is back in Europe's mainstream – and that could secure the EU's future*, in www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/24/poland-europe-eu-future-donald-tusk-viktor-orban; Cfr. P. Buras, *Powrót do Europy. Rekomendacje dla polskiej polityki w Unii Europejskiej* [Il ritorno all'Europa. Raccomandazioni per la politica polacca nell'Unione europea], Fundacja Batorego, Warszawa, 2024.

² A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in A. Di Gregorio, *Diritto costituzionale dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019. Cfr. G. Delledonne, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCEonline*, n. 3, 2020.

³ Cfr. A. Di Gregorio, *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, cit.

analizzata con grande dettaglio nella giurisprudenza delle corti europee, ed in ultimo nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo adottata con procedura pilota nel caso *Wałęsa c. Polonia*, del 23 novembre 2023⁴.

Alle elezioni parlamentari del 2023, dopo otto anni alla guida del Paese, Diritto e Giustizia (che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti) è stato sconfitto da un fronte comune – definito in maniera informale “Coalizione del 15 ottobre⁵” – formato da tre formazioni politiche fortemente eterogenee, che si sono presentate separatamente alle elezioni, ma con l'impegno a governare insieme: Coalizione civica (*Koalicja Obywatelska*, KO), formata da Piattaforma civica (*Platforma Obywatelska*) – che era già stata al governo dal 2007 a 2015, con il suo *leader* Donald Tusk, divenuto nel 2014 Presidente del Consiglio europeo – e da un insieme di partiti minori di orientamento liberale; la coalizione Terza via (*Trzecia Droga*, TD), composta dal partito popolare polacco (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL) e Polonia 2050 (*Polska 2050*); e il partito Nuova sinistra (*Nowa Lewica*, NL), nato nel 2021 dalla fusione del Partito socialdemocratico (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*, SLD), erede del Partito operaio unificato polacco (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*), e Primavera (*Wiosna*)⁶.

L'affluenza alle urne, del 74,38% degli aventi diritto, è stata la più alta della storia della c.d. “Terza repubblica⁷”. Nel *Sejm*, la camera bassa del Parlamento polacco, il fronte comune formato da Coalizione civica, Terza via e Nuova sinistra ha ottenuto

⁴ Si fa riferimento in particolare alle sentenze della CGUE, A.K. e altri c. *Sąd Najwyższy*, CP c. *Sąd Najwyższy*, DO c. *Sąd Najwyższy* [GC], C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 19 novembre 2019, e A.B. e altri c. *Krajowa Rada Sądownictwa* e altri, C-824/18, 2 marzo 2021; ed alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, nei casi *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia* del 7 maggio 2021, *Broda e Bojara c. Polonia* del 29 giugno 2021, *Reczkowicz c. Polonia* del 22 luglio 2021, *Dolińska-Ficek e Ozimek c. Polonia* dell'8 novembre 2021, *Advance Pharma sp. z o.o. c. Polonia* del 3 febbraio 2022, *Grzęda c. Polonia* del 15 marzo 2022, *Żurek c. Polonia* del 16 giugno 2022, *Juszczyszyn c. Polonia* del 6 ottobre 2022, *Tuleya c. Polonia* del 6 luglio 2023, *Pajak et al. c. Polonia* del 24 ottobre 2023, ed infine alla sentenza adottata con procedura pilota nel caso *Wałęsa c. Polonia* del 23 novembre 2023.

⁵ Le tre formazioni politiche della “Coalizione del 15 ottobre”, a seguito delle elezioni, hanno formalmente sottoscritto un accordo contenente il programma che si impegnavano a realizzare insieme. *Umowa “Koalicji 15 października”* [L'accordo della “Coalizione del 15 ottobre”], www.gov.pl/web/premier/koalicja-15października-program.

⁶ Per un commento sui risultati delle elezioni si rimanda a J. Sawicki, *La vittoria elettorale di un'ampia coalizione liberal-democratica come sfida lanciata ad un regime illiberale consolidato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023. I dati ufficiali sugli esiti delle elezioni sono pubblicati sul sito della Commissione statale per le elezioni sejmsenat2023.pkw.gov.pl.

⁷ Nella storiografia polacca, con il termine “I Repubblica” si fa riferimento alla Repubblica delle Due Nazioni, *Rzeczpospolita Obojga Narodów* (1569-1795); con “II Repubblica” (1918-1939) alla Polonia indipendente nel periodo tra le due guerre e con “III Repubblica” all'ultima fase della storia polacca, che ha avuto inizio con il crollo del regime comunista nel 1989. Il termine “IV Repubblica” rappresenta invece uno slogan politico utilizzato, a partire dal 2005, sia dal partito Diritto e Giustizia per designare il processo di rinnovamento politico del quale il partito si faceva promotore, che dai suoi detrattori che in quel programma di riforme ravvisavano un tentativo di sovvertimento dell'ordine costituzionale. Si preferisce per questo evitare qualsiasi riferimento al termine “IV Repubblica” per designare la nuova fase della storia polacca che ha avuto inizio con le elezioni del 15 ottobre 2023.

248 su 460 seggi (di cui 157 KO, 65 TD e 26 NL), mentre nel *Senat*, la camera alta, ben 65 su 100. Diritto e Giustizia rimane però il primo partito per numero di seggi sia nella camera bassa che nella camera alta del Parlamento, con 194 seggi al *Sejm* e 34 seggi al *Senat*.

Nonostante dalle elezioni fosse emersa una maggioranza chiara, si è assistito ad una dilatazione dei tempi nella formazione del nuovo governo, la massima consentita dalla Costituzione. Si ricorda infatti che, secondo quanto previsto dall'art. 190, c. 2, Cost., la prima seduta del *Sejm* e del *Senat* è convocata dal Presidente della Repubblica entro trenta giorni dalle elezioni. Entro 14 giorni dalla prima seduta del *Sejm*, il Capo dello Stato nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e su proposta di quest'ultimo gli altri membri del Consiglio dei Ministri, e ne accoglie il giuramento (art. 154, c. 1). Il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro 14 giorni dalla nomina, presenta al *Sejm* il programma di governo, insieme a una mozione per la concessione del "voto di fiducia" (*wniosek o udzielenie wotum zaufania*). La fiducia è approvata a maggioranza assoluta dei voti, alla presenza di almeno la metà dei membri dell'organo⁸ (art. 154, c. 2).

Qualora il Consiglio dei Ministri non venga nominato ai sensi del c. 1, o non ottenga il voto di fiducia ai sensi del c. 2, il *Sejm* elegge il Presidente e i membri del Consiglio dei Ministri da questi proposti a maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno la metà dei membri dell'organo. Il Capo dello Stato nomina il *premier* e gli altri membri del Consiglio dei Ministri così eletti, e ne accoglie il giuramento (art. 154, c. 3)⁹.

La prima sessione del *Sejm* si è tenuta il 13 novembre 2023, il trentesimo giorno successivo alle elezioni. Il 27 novembre, 14 giorni dopo, il Presidente della Repubblica Andrzej Duda – che si ricorda era stato eletto nel 2015 come candidato del PiS, e rieletto nel 2020 per un secondo mandato – ha designato Mateusz Morawiecki Presidente del Consiglio dei Ministri (*ex art.* 154, c. 1, Cost.).

L'11 dicembre 2023, il quattordicesimo giorno successivo alla nomina del nuovo governo, Morawiecki ha presentato alla camera bassa del Parlamento il programma di governo. Il *Sejm* come era prevedibile, non ha concesso la fiducia al *premier* del PiS, e sulla base di quanto previsto dall'art. 154, c. 3, Cost., quello stesso giorno ha eletto come Presidente del Consiglio dei Ministri il *leader* della Coalizione civica Donald Tusk, con 248 voti a favore¹⁰.

⁸ «*Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów*». Per "maggioranza assoluta dei voti" si intende «almeno un voto in più rispetto alla somma dei restanti voti validi espressi, ovvero voti negativi e astenuti». Cfr. Sentenza Tribunale costituzionale del 20 settembre 1995, in isap.sejm.gov.pl.

⁹ Cfr. J. Sawicki, *La Costituzione della Polonia (1997)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*. Volume III, Padova, 2013.

¹⁰ I risultati delle due votazioni sono disponibili alla pagina: *Głosowania w dniu 11-12-2023 r. na 1. posiedzeniu Sejmu* [Votazioni dell'11 dicembre 2023, della prima sessione del *Sejm*], in www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=listaglos&IdDnia=1981. Cfr. *Sejm zdecydował: Donald Tusk premierem* [Il Sejm ha deciso: Donald Tusk Premier], in tvn24.pl.

Il 12 dicembre 2023, Tusk ha presentato la composizione del Consiglio dei Ministri ed il programma di governo (c.d. *exposé*), ed ha ottenuto il voto di fiducia del *Sejm*¹¹. Il nuovo Consiglio dei Ministri ha infine giurato davanti al Presidente della Repubblica il 13 dicembre 2023¹².

Le questioni istituzionali, ed in particolare la riforma del sistema giudiziario, della procura e del Tribunale costituzionale, comparivano tra i principali punti del programma di governo, insieme a questioni tecniche tra le quali la riforma del sistema sanitario, l'aumento dei salari nel settore pubblico, la riforma dell'istruzione, misure a sostegno della maternità e degli anziani, misure a sostegno dell'economia, ed il rafforzamento della Polonia sullo scenario internazionale, sia nel contesto della NATO che dell'Unione europea¹³.

Appena insediato, il nuovo governo ha immediatamente dato avvio al programma di riforme. Per quanto concerne le questioni istituzionali, con l'ordinanza n. 652 del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 dicembre 2023¹⁴, è stato istituito il "Comitato interministeriale per il ripristino dello Stato di diritto e dell'ordine costituzionale". Si tratta di un organo ausiliario del Consiglio dei Ministri, incaricato di individuare gli ambiti di intervento, elaborare piani di azione, proposte normative e pareri e di svolgere attività di monitoraggio per garantire il rispetto dello Stato di diritto, presieduto dal Ministro della Giustizia, e composto dal Ministro per i rapporti con l'Unione europea, dal Ministro degli Esteri, dal Ministro per lo Sviluppo regionale, e da altri alti funzionari dello Stato.

Il 20 febbraio 2024, il Ministro della Giustizia e Procuratore generale Adam Bodnar – in occasione della riunione del Consiglio Affari generali dell'Unione Europea – ha presentato il piano di azione per "restaurare lo Stato di diritto in Polonia", per dare soluzione alle questioni sollevate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura *ex art. 7 TUE*. Nel documento si ribadiva innanzitutto l'impegno del Paese a rispettare le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁵. La riforma del Consiglio nazionale della magistratura

¹¹ *Głosowanie nr 105 na 1. posiedzeniu Sejmu* [Votazione n. 105 della prima sessione del *Sejm*], in www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=10&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=105. A testimonianza del clima di tensione nel quale si è svolto il procedimento di investitura del nuovo governo, si ricorda che quello stesso giorno il *Sejm* ha eletto i membri del comitato investigativo sulle elezioni per corrispondenza del Presidente della Repubblica di Polonia del 2020.

¹² *Rząd premiera Donalda Tuska zaprzysiężony* [Il governo del Premier Donald Tusk ha prestato giuramento], in www.gov.pl/web/premier/rzad-premiera-donalda-tuska-zaprzysieczony.

¹³ *Exposé Donalda Tuska* [Exposé di Donald Tusk], in www.gov.pl/web/premier/expose-donalda-tuska23. Alla stessa pagina è disponibile il programma dei precedenti governi.

¹⁴ *Międzyresortowy Zespół do spraw przywracania praworządności oraz porządku konstytucyjnego* [Comitato interministeriale per il ripristino dello Stato di diritto e dell'ordine costituzionale], in www.gov.pl/web/premier/miedzyresortowy-zespol-do-spraw-przywracania-praworzadnosci-oraz-porzadku-konstytucyjnego.

¹⁵ *Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law*, in www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law.

(*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS) veniva considerata prioritaria, e si prevedeva che sarebbe stata seguita da una più ampia riforma delle corti comuni, della Corte suprema e del Tribunale costituzionale, e dalla separazione delle cariche di Ministro della Giustizia e Procuratore generale.

Le riforme annunciate dal Ministro della Giustizia polacco hanno consentito al Paese di avere accesso a fondi europei bloccati dal 2022¹⁶. Inoltre, il 29 maggio 2024 la Commissione europea ha chiuso la procedura la procedura *ex art. 7 TUE*¹⁷, ritirando la proposta motivata che aveva presentato contro la Polonia, il 9 dicembre 2017 (il giorno successivo all'approvazione delle ultime due leggi del c.d. "Pacchetto giustizia")¹⁸.

Infine, nel gennaio 2024, la Polonia ha presentato la richiesta per aderire alla Procura europea (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO), che ha iniziato ad operare nel Paese il 1° giugno 2024¹⁹.

2. La riforma del Consiglio nazionale della magistratura (KRS) alla luce degli standard internazionali e sovranazionali sull'indipendenza dei consigli di giustizia

La modifica dei meccanismi di selezione dei membri dell'organo di autogoverno della magistratura costituisce la vera e propria "chiave di volta" delle riforme previste dalla nuova maggioranza politica formata da Coalizione civica, Terza via e Nuova sinistra per ripristinare l'indipendenza del potere giudiziario, ed il rispetto della *rule of law*.

Il Consiglio nazionale della magistratura – istituito nel 1989 a seguito del crollo del regime comunista²⁰ – è l'organo incaricato di «garantire l'indipendenza e

¹⁶ Il 29 febbraio 2024, la Commissione europea ha autorizzato il primo pagamento della Polonia nell'ambito del Dispositivo sulla ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*). Quello stesso giorno la Commissione ha concluso con esito positivo anche la valutazione delle c.d. "condizioni abilitanti orizzontali", connesse al rispetto Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021), assicurando al Paese l'accesso a tre programmi di finanziamento (Politiche di coesione 2021-2027, Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e Affari interni). *Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds*, in ec.europa.eu.

¹⁷ *Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland*, in ec.europa.eu.

¹⁸ Il pacchetto giustizia si componeva di tre leggi, la legge del 12 luglio 2017 «Sulla modifica la legge sul sistema delle corti comuni e alcune altre leggi», la legge «Sulla modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e di altre leggi» e la legge «Sulla Corte suprema», entrambe dell'8 dicembre 2017. Cfr. 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, 19 luglio 2017.

¹⁹ *Poland joins the European Public Prosecutor's Office*, in www.gov.pl.

²⁰ Si ricorda che già dal 1981 – in un contesto politico segnato da gravi disordini, che condussero alla proclamazione della legge marziale il 13 dicembre di quello stesso anno – si iniziò a discutere della riforma del sistema giudiziario e della possibilità di introdurre un consiglio di giustizia. Tuttavia, solo a seguito del crollo del regime, nell'ambito dei negoziati della Tavola Rotonda, fu possibile arrivare ad un

l'imparzialità delle corti e dei giudici» (art. 186, c. 1, Cost.). Secondo quanto previsto dall'art. 187, Cost., il KRS è composto da 25 membri: quattro membri “di diritto”, ovvero il primo presidente della Corte suprema, il Ministro della Giustizia, il presidente della Suprema Corte amministrativa e un membro nominato dal Presidente della Repubblica e 21 membri “elettivi”, tra i quali 6 membri “laici”, di cui quattro eletti dal *Sejm* tra i deputati e due eletti dal *Senat* tra i senatori, e 15 membri “togati”, eletti tra i giudici della Corte suprema, delle corti comuni, amministrative e militari (art. 187, c. 1). Tutti i 21 membri elettivi rimangono in carica per un mandato di quattro anni (art. 187, c. 3). La Costituzione stabilisce che l'organizzazione, l'ambito di attività e le modalità di funzionamento del Consiglio nazionale della magistratura siano definite per legge (art. 187, c. 4)²¹. Tale disposizione ha trovato attuazione attraverso la legge del 27 luglio 2001 «Sul Consiglio nazionale della magistratura», sostituita poi dalla legge del 12 maggio 2011 «Sul Consiglio nazionale della magistratura»²².

La legge sul KRS è stata emendata più volte, soprattutto a partire dal 2017²³. In particolare, con la legge «Sulla modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura e di altre leggi»²⁴ dell'8 dicembre 2017 sono state introdotte importanti

accordo sull'istituzione del Consiglio nazionale della magistratura, dotato di competenze relative alla carriera dei giudici ed all'organizzazione delle corti. Con la legge del 7 aprile 1989, che modificava la Costituzione della Repubblica popolare polacca, si introduceva all'art. 60, c. 1 un nuovo meccanismo di selezione dei giudici, che sarebbero stati nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio nazionale della magistratura (invece che dal Consiglio di Stato su proposta del Ministro della Giustizia). Il KRS venne istituito con la legge del 20 dicembre 1989 e iniziò a operare il 20 aprile 1990. Con la legge costituzionale del 17 ottobre 1992, la c.d. “Piccola costituzione”, e successivamente la Costituzione del 1997 e la legge del 27 luglio 2001, il KRS è risultato grandemente rafforzato. K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji. Prace doktorskie* [Il POUP e la magistratura negli anni 1980-1985. I tentativi di arrestare la rivoluzione di Solidarność. Tesi di dottorato], in <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/5435>, 2017; *Historia Krajowej Rady Sądownictwa* [Storia del Consiglio nazionale della magistratura], in <https://krs.pl/pl/o-radzie/historia/527-historia.html>.

²¹ Cfr. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [La Costituzione della Repubblica di Polonia. Commentario], Warszawa, 2005.

²² *Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*, in [hisap.sejm.gov.pl](https://isap.sejm.gov.pl).

²³ A. Angeli – A. Di Gregorio – J. Sawicki, *La controversa approvazione del “pacchetto giustizia” nella Polonia di “Diritto e Giustizia”: ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCEonline*, n. 3, 2017; A. Śledzińska-Simon, *The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, in *German Law Journal*, 2018, p. 1847-1851, S. Bartole, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018; A. Fusco, *I “terzi poteri” dell'Unione vigilano sull'indipendenza del giudice, principio cardine del costituzionalismo europeo. Alcune considerazioni sulle vicende del giudice polacco (a margine di CGUE, Grande Sezione, sentt. 24 giugno 2019, 19 novembre 2019 e 26 marzo 2020)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; M. Volpi, *Il governo autonomo della magistratura: una situazione complessa e dinamica*, in *DPCEonline*, n. 4, 2020; M. Mazza, *Le garanzie istituzionali della magistratura in Polonia: un presente difficile, un futuro incerto*, in *DPCEonline*, n. 4, 2020; Cfr. S. Penasa, *L'amministrazione della giustizia in Ungheria: un sistema istituzionale “bicefalo” di derivazione “democratico-illiberale”*, in *DPCEonline*, n. 4, 2020.

²⁴ *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*, in isap.sejm.gov.pl.

modifiche alla struttura ed alle modalità di funzionamento dell'organo. Quest'ultima – per la prima volta dall'istituzione del Consiglio nazionale della magistratura nel 1989²⁵ – ha attribuito al *Sejm* invece che alle corti la competenza di eleggere i 15 membri togati del KRS²⁶. Sempre sulla base di quanto stabilito nella legge dell'8 dicembre 2017, artt. 6-7, il mandato dei membri togati del KRS è cessato anticipatamente²⁷ e si è proceduto alla selezione dei nuovi membri dell'organo, che hanno iniziato ad operare nel 2018. Per effetto della riforma, dal 2018 al 2022, 21 su 25 membri KRS – definito in maniera colloquiale dalla stampa polacca come “nuovo-KRS”, *neo-KRS* –, sono stati selezionati dalla maggioranza di governo, guidata dal PiS²⁸.

La riforma del KRS – ovvero l'organo incaricato di formulare proposte sulla nomina dei giudici al Presidente della Repubblica – unita all'abbassamento dell'età pensionabile, ha poi consentito al PiS di immettere nel sistema giudiziario un elevato numero di giudici vicini alle posizioni del partito, definiti dalla stampa polacca come “neo-giudici” (*neo-sędziowie*). Si stima che a seguito della riforma del 2017 siano stati

²⁵ La legge del 20 dicembre 1989 prevedeva che i membri togati del KRS fossero eletti dai giudici della Corte suprema, dai giudici della Suprema Corte amministrativa e dalle assemblee dei rappresentanti dei giudici delle corti comuni e di voivodato. Sebbene la composizione dell'organo sia stata riformata nel corso del tempo, tale meccanismo di selezione dei membri togati del KRS è stato ripreso dalla legge sul KRS del 2001 e del 2011. *Written comments of the Commissioner for Human Rights in the case Jan Grzęda against Poland (Application no. 43572/18)*, in https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Amicus_RPO_12.12.2019.pdf.

²⁶ La legge sul KRS del 2011 prevedeva che l'adunanza generale della Corte suprema selezionasse tra i propri membri due membri togati del KRS, che l'adunanza generale della Suprema Corte amministrativa insieme ai rappresentanti delle corti amministrative di voivodato selezionasse due membri del KRS, che l'assemblea dei rappresentanti delle corti di appello selezionasse due membri del KRS, che l'assemblea dei rappresentanti delle corti distrettuali selezionasse otto membri del KRS ed infine l'assemblea dei giudici delle corti militari selezionasse un membro del KRS. La sentenza K 5/17 del 20 giugno 2017 Tribunale costituzionale ha stabilito l'incostituzionalità delle disposizioni della legge del 2011 sull'elezione dei membri togati del KRS e sollecitato l'intervento del legislatore. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%205/17>.

²⁷ L'art. 6 della legge dell'8 dicembre 2017 – la quale stabiliva che il mandato dei 15 membri togati in servizio presso il KRS sarebbe durato fino al giorno prima delle elezioni dei nuovi membri togati del KRS, ma in ogni caso non oltre il novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge – ha portato alla cessazione anticipata del mandato di 13 dei 15 membri togati del KRS. Tuttavia solo il mandato di 2 giudici (eletti nel 2016 sarebbe dovuto terminare nel 2020) si riduceva di due anni (Grzęda, Wojtaszek). Il mandato di 11 giudici, eletti nel 2014, sarebbe comunque terminato nel 2018 (Adamczuk, Drachal, Gonera, Kremer, Motylska-Kucharczyk, Niedużak, Ott, Palka, Zawistowski, Zimny, Żurek). Un giudice ha ottenuto un avanzamento di carriera nel novembre 2017 ed ha rinunciato alla posizione nel KRS (Preneta-Ambicka). Infine, il mandato di un giudice è terminato alla scadenza prevista nel gennaio 2018 (Raczkowski). I nuovi membri togati del KRS sono stati eletti dal *Sejm* il 6 marzo 2018. *Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa* [I membri del Consiglio nazionale della magistratura], krs.pl.

²⁸ K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, in *Gdańskie Studia Prawnicze*, n. 4, vol. 48, 2020, p. 161-169.

nominati alla carica di giudice tra 2.500 e 3.500 persone, corrispondenti al 30% del totale dei giudici in servizio nel Paese²⁹.

Come ampiamente sottolineato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo oltre che dalle corti nazionali, ed in particolare dalla Corte suprema e dalla Suprema Corte amministrativa³⁰, proprio l'introduzione dei nuovi meccanismi di selezione dei 15 membri togati del KRS avrebbe rappresentato la prima e principale causa della violazione sistemica del principio di indipendenza del potere giudiziario da parte della Polonia³¹.

Il 20 dicembre 2023 – prima che venissero formalmente presentati i progetti di legge relativi alle riforme istituzionali annunciate nel programma di governo –, il *Sejm* ha adottato la risoluzione «Sulla soluzione delle conseguenze della crisi costituzionale con riferimento al ruolo ed alle funzioni del KRS in uno Stato democratico»³², con 239 voti a favore e 169 contro. Nella risoluzione si ricordava che l'organo di autogoverno della magistratura, per potere svolgere le funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, ovvero assicurare l'indipendenza e l'imparzialità delle corti e dei giudici, avrebbe dovuto essere composto da rappresentanti dei giudici selezionati dalla “comunità dei giudici”, senza la partecipazione attiva dell'organo legislativo e di quello esecutivo. Le risoluzioni del *Sejm* del 6 marzo 2018, del 20 maggio 2021 e del 12 maggio 2022 sull'elezione dei membri togati del KRS – sulla base della nuova procedura introdotta dalla legge dell'8 dicembre 2017 – sarebbero state adottate in palese violazione della Costituzione ed i membri elettivi togati del KRS erano invitati a cessare immediatamente dalle proprie funzioni.

Il KRS ha però rifiutato di conformarsi alla risoluzione del *Sejm* e il 9 gennaio 2024, il *presidium* del KRS ha rilasciato una dichiarazione nella quale veniva formulata una durissima condanna nei confronti del *Sejm*³³.

²⁹ Poland – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland, issued on 8 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), CDL-AD(2024)018-e, www.venice.coe.int.

³⁰ Per un commento della “saga” sull'attuazione della sentenza della CGUE A.K. del 19 novembre 2019, sia consentito rimandare a A. Angeli, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2021.

³¹ « (...) For these reasons, the Court, unanimously, (...) holds that the above violations of Article 6 § 1 of the Convention originated in the interrelated systemic problems connected with the malfunctioning of domestic legislation and practice caused by: (a) a defective procedure for judicial appointments involving the National Council of the Judiciary as established under the 2017 Amending Act (...). In hudoc.echr.coe.int. Per un commento sia consentito rimandare a A. Angeli, *La sentenza della Prima Sezione della Corte europea dei diritti umani del 23 novembre 2023 nel caso Wałęsa c. Polonia*, in *Questa rivista*, 12 febbraio 2024.

³² orka.sejm.gov.pl.

³³ Nella dichiarazione del KRS si afferma che la risoluzione del *Sejm* costituisce un attacco senza precedenti nella storia della Repubblica alle istituzioni dello Stato ed uno strumento al quale mai è stato fatto ricorso «né durante il regime totalitario comunista né durante le guerre e l'occupazione tedesca», e

L'11 gennaio 2024 il Ministro della Giustizia e Procuratore generale Adam Bodnar ha pubblicato il progetto della riforma del KRS³⁴. Dopo oltre un mese di consultazioni, il 20 febbraio 2024, il testo del disegno di legge «Sulla modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura» è stato presentato al *Sejm*³⁵.

La definizione dei meccanismi di selezione dei membri dell'organo rappresentava come già detto, l'aspetto più importante della riforma. Se vi era un consenso ampio e generalizzato sul principio generale di attribuzione ai giudici della competenza di selezionare i membri togati del KRS, non vi era tuttavia una comunanza di vedute su come darvi attuazione. Dalla proposta della bozza del disegno di legge all'approvazione della versione finale del testo sono stati discussi ben tre differenti meccanismi per l'elezione dei membri togati del KRS.

Dopo essere stato approvato in tre letture dalla camera bassa del parlamento, il disegno di legge è stato inviato al *Senat* – che ha approvato il testo con una serie di emendamenti il 9 maggio 2024 – ed infine approvato dal *Sejm* 12 luglio 2024 e inviato al Presidente per la promulgazione e la pubblicazione nella gazzetta ufficiale, il *Monitor Polski*.

La legge n. 15 del 12 luglio 2024³⁶ non è però ancora entrata in vigore. Il Presidente della Repubblica ha infatti presentato richiesta al Tribunale costituzionale (*Trybunał Konstytucyjny*, TK) “catturato” per una verifica di conformità della legge alla Costituzione, *ex art.* 122, c. 3, Cost.

Non è chiaro se il Tribunale costituzionale sia in grado di pronunciarsi sulla richiesta del Presidente della Repubblica³⁷ ed anche qualora lo fosse l'esito della

che «mina i fondamenti costituzionali dello Stato». *KRS zbiera się pierwszy raz po uchwale Sejmu, sędziowie nie zamierzają składać broni* [Il Consiglio nazionale della magistratura si riunisce per la prima volta dopo la delibera del Sejm, i giudici non intendono deporre le armi], in www.prawo.pl/prawnicy-sady/krajowa-rada-sadownictwa-jak-przeprowadzic-zmiany-po-uchwale-sejmu,524805.html.

³⁴ *Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, in www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekt-nowelizacji-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa2.

³⁵ *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, in www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6102FFF2A02AF58AC1258ACB003C83D4.

³⁶ Si ricorda che nell'ordinamento polacco la numerazione e la data delle leggi sono riferite alla data di approvazione del testo da parte del *Sejm*, e non alla data di promulgazione e pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

³⁷ Dal 20 dicembre 2022, per quasi un anno, l'attività del TK è stata paralizzata da una disputa interna sulla durata del mandato della Presidente Przyłębska, che ha impedito all'organo di giustizia costituzionale di operare nella composizione di 11 giudici. Sei giudici del Tribunale costituzionale (Jakub Stelina, Wojciech Sych, Zbigniew Jędrzejewski, Bogdan Świączkowski, Andrzej Zielonacki e Mariusz Muszyński), in una lettera pubblicata sulla stampa polacca, sostenevano infatti che il mandato della Presidente del Tribunale si sarebbe dovuto concludere nel dicembre 2022 e dichiaravano che non avrebbero partecipato ai lavori del Tribunale fino a quando non fosse stato eletto un nuovo Presidente. Pochi mesi più tardi due giudici (Świączkowski, Jędrzejewski) sono tornati a partecipare ai lavori del TK, senza motivare la propria decisione. Nel dicembre 2023 il Tribunale costituzionale è stato per questo in grado di pronunciarsi nella composizione di 11 giudici in due casi di grande rilievo politico. Si tratta delle sentenze Kp 1/23 (sulla riforma della Corte suprema) e K 8/21 (sulla costituzionalità delle disposizioni del TFUE sulle sanzioni pecuniarie contro gli Stati membri dell'Unione), entrambe dell'11

decisione parrebbe scontato. Inoltre, sulla base di quanto previsto dalla risoluzione del *Sejm* del 6 aprile 2024 «Sulla rimozione delle conseguenze crisi costituzionale del periodo 2015-2023 nel contesto delle attività del TK»³⁸, è stata sospesa la pubblicazione delle sentenze del TK nella raccolta ufficiale delle leggi, che compaiono unicamente sul sito del Tribunale costituzionale³⁹. Nella fase attuale sembra dunque improbabile che la riforma possa entrare in vigore.

Nelle pagine che seguono, dopo avere esaminato il contenuto del disegno «Sulla modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura» nella versione originaria presentata al *Sejm*, si cercherà di fornire una lettura critica delle principali questioni emerse nelle differenti fasi del processo di approvazione della riforma, di valutare le soluzioni adottate nella versione finale del testo alla luce degli standard internazionali e sovranazionali in materia di indipendenza dei consigli di giustizia ed infine di comprendere le complesse problematiche politiche ed istituzionali che la Polonia si trova ad affrontare nella fase attuale.

2.1 Il disegno di legge «Sulla modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura»

Il disegno di legge, nella versione originaria presentata al *Sejm* il 20 febbraio 2024 – così come la versione finale approvata dal *Sejm* il 12 luglio 2024 –, si configura come un testo breve ma particolarmente complesso, composto da soli sei articoli.

L'obiettivo primario della riforma – come affermato nelle motivazioni (*uzasadnienie*), allegate al disegno di legge – era quello di ripristinare l'indipendenza del KRS e dare attuazione alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo, oltre che delle corti polacche ed in particolare della Corte suprema e della Suprema Corte amministrativa.

Nelle motivazioni si ricordava innanzitutto che, per assicurare l'indipendenza dell'organo di autogoverno della magistratura, i membri togati avrebbero dovuto essere selezionati “dai giudici tra i giudici”. Ciò emergeva da una interpretazione storica e sistemica delle disposizioni costituzionali, dei lavori della commissione costituzionale dell'Assemblea nazionale che aveva elaborato il progetto della Costituzione e dell'accordo concluso tra il governo e le opposizioni nel 1989 (la c.d. Tavola Rotonda).

dicembre 2023. *Sześciu sędziów TK nie uznaje Julii Przyłębskiej. Chcą wyboru nowego prezesa* [Sei giudici del Tribunale costituzionale non riconoscono Julia Przyłębska. Vogliono che venga eletto un nuovo presidente], in wiadomosci.gazeta.pl; S. Drzazga, *Zwycięzca może być tylko jeden. Szarża Świączkowskiego w drodze do prezesury?* [Può esserci un solo vincitore. La carica di Świączkowski in viaggio verso la presidenza?], in <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/29543>. Si rileva però che dal dicembre 2023 il TK si è pronunciato unicamente nella composizione da 5 o 3 giudici, in <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki>.

³⁸ *Uchwała Sejmu w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015-2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego*, in sip.lex.pl.

³⁹ *Przyłębska publikuje wyroki na stronie TK* [Przyłębska pubblica le sentenze sul sito web del Tribunale costituzionale], in wiadomosci.wp.pl.

Il disegno di legge, nella versione originaria, attribuiva direttamente ai giudici – invece che alle adunanze generali/assemblee dei presidenti delle corti come previsto dalla legge sul KRS nella versione originaria, o al *Sejm* come previsto dalla riforma del 2017 – la competenza di selezionare i membri togati del KRS (art. 1).

Si intendeva in questo modo colmare il “deficit” di rappresentanza delle diverse tipologie di corti, dando soluzione ad un insieme di criticità emerse nella prassi⁴⁰. A ciascun giudice si riconosceva infatti il diritto di votare per un candidato e si stabiliva che sarebbero risultati eletti i candidati appartenenti alle diverse categorie di corti che avessero ottenuto il maggior numero di voti⁴¹.

Si attribuiva poi alla Commissione statale per le elezioni (*Państwowa Komisja Wyborcza*, PKW) la competenza di organizzare le elezioni dei membri togati del KRS ed alla Suprema Corte amministrativa (e non alla Corte suprema come si era originariamente ipotizzato nella bozza del testo) la competenza di giudicare sui ricorsi relativi alla procedura di selezione dei membri togati del KRS.

A seguito dell'elezione dei nuovi membri dell'organo, gli attuali membri togati del KRS⁴² (eletti dal *Sejm* nel 2022 e che avrebbero dovuto terminare il proprio mandato nel 2026) sarebbero cessati dalle proprie funzioni (art. 2). Si prevedeva dunque un nuovo “azzeramento” dell'organo, a poco più di sei anni dal precedente.

Le elezioni dei nuovi membri togati del KRS sarebbero state indette dalla PKW entro tre settimane, e si sarebbero svolte non oltre tre mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 3, c. 1). Ai “neo-giudici⁴³” sarebbe stato riconosciuto il diritto di votare, ma preclusa la possibilità di candidarsi per divenire membro del KRS (art. 3, c. 2). Inoltre, tutti i procedimenti in corso davanti al KRS sarebbero stati sospesi fino al rinnovo della composizione dell'organo (art. 4).

Tra le novità di maggiore rilievo introdotte dal testo – e come si vedrà tra le più controverse – vi era infine l'istituzione presso il KRS di un nuovo organo, il Consiglio

⁴⁰ Nelle motivazioni si sostiene, che nella versione originaria, la legge sul KRS non assicurava una adeguata rappresentanza delle corti comuni di livello inferiore, ed in particolare delle corti di circoscrizione. Al contrario nella riforma del 2017 i meccanismi di selezione dei membri togati del KRS sono stati definiti in maniera tanto generica da consentire l'esclusione dei giudici della Corte suprema dal KRS.

⁴¹ Si prevedeva in particolare che sarebbe risultato eletto un giudice della Corte suprema, due giudici delle corti di appello, tre giudici delle corti distrettuali e sei giudici delle corti di circoscrizione, un giudice della Suprema Corte amministrativa, un giudice delle corti amministrative di voivodato e un giudice delle corti militari.

⁴² Nel disegno di legge del 20 febbraio 2024, a differenza della bozza del testo dell'11 gennaio 2024, per designare i membri togati in servizio presso il KRS viene utilizzata l'espressione «persone elette dal *Sejm*». Si tratta di una precisa scelta politica con la quale si vuole escludere che le persone elette nel KRS con le risoluzioni del *Sejm* del 6 marzo 2018, del 20 maggio 2021 e del 12 maggio 2022 possano essere considerati come membri del KRS.

⁴³ Formalmente definiti nel disegno di legge come «giudici che hanno assunto le proprie funzioni in seguito a una proposta di nomina alla funzione di giudice, presentata al Presidente della Repubblica di Polonia, dal Consiglio nazionale della magistratura, costituito in applicazione dell'articolo 9a della legge».

sociale (*Rada Społeczna przy KRS*), incaricato di fornire pareri nei procedimenti di selezione dei giudici della Corte suprema, delle corti comuni, delle corti amministrative e dei tribunali militari (art. 5). Il Consiglio sociale del KRS sarebbe stato inoltre incaricato di garantire la partecipazione della società civile e delle associazioni di settore (giudici, procuratori, giuristi) all'elaborazione delle riforme degli organi del potere giudiziario.

2.2 Il parere preliminare dell'ODIHR dell'8 aprile 2024

Il 21 marzo 2024, il Presidente della Commissione giustizia e diritti fondamentali del *Sejm* ha richiesto il parere dell'Ufficio per le Istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR) sul disegno di legge «Sulla modifica della legge sul KRS». L'ODIHR ha dunque esaminato la versione originaria del testo del disegno di legge del 20 febbraio 2024 e ha adottato un parere “provvisorio e urgente”, pubblicato l'8 aprile 2024⁴⁴.

La riforma dell'organo di governo autonomo della magistratura è stata valutata alla luce degli *standard* internazionali e sovranazionali in materia di indipendenza dei consigli di giustizia e del potere giudiziario elaborati nella dimensione ONU, del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, e dell'OSCE/ODIHR⁴⁵. Nel parere si fa riferimento, inoltre, alla giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE, ai documenti di *soft-law* adottati nella dimensione OSCE/ODIHR⁴⁶, del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e della Rete europea dei consigli di giustizia (ENCJ) ed infine ai pareri elaborati dall'OSCE/ODIHR e dalla Commissione di Venezia sulle riforme del potere giudiziario introdotte in Polonia a partire dal 2017.

Nel parere dell'8 aprile 2024 si ricorda che l'indipendenza del potere giudiziario è un principio essenziale per ogni Stato democratico che si fonda sulla *rule of law* e

⁴⁴ Si ricorda che all'elaborazione del parere hanno contribuito i giudici Slavica Banić (Corte costituzionale croata), Andras Sajó (Corte EDU), Đuro Sessa (Corte suprema croata), e gli esperti internazionali Tamara Otiashvili e Jan van Zyl Smit. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/566626.pdf>.

⁴⁵ Si fa riferimento in particolare, per quanto concerne la dimensione ONU all'art. 10 Dichiarazione universale dei diritti umani e all'art. 14 Convenant sui diritti civili e politici; per quanto concerne il Consiglio d'Europa all'art. 6 CEDU e alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità CM/Rec(2010)12; per quanto riguarda l'UE si ricorda l'art. 2 TUE e l'art. 47 della Carta; per quanto riguarda la CSCE, poi OSCE, si menzionano gli impegni assunti dagli Stati nell'ambito delle Conferenze sulla Dimensione umana, con il Documento di Copenaghen del 1990 e il Documento di Mosca del 1991 e la Decisione n. 7/08 sull'ulteriore rafforzamento dello Stato di diritto nell'area OSCE del 2008.

⁴⁶ Si ricordano in particolare le Raccomandazioni sull'indipendenza del potere giudiziario in Europa orientale, nel Caucaso meridionale e in Asia centrale del 2010 (Raccomandazioni di Kiev), le Raccomandazioni sull'indipendenza e la responsabilità del potere giudiziario del 2023 (Raccomandazioni di Varsavia) e la Nota comparativa ODIHR sui modelli dei consigli di giustizia quali organi indipendenti di governo autonomo della magistratura del 2021.

condizione necessaria per garantire il diritto ad un equo processo. Si assicura la massima discrezionalità agli Stati nell'individuare gli strumenti idonei a garantire l'indipendenza degli organi del potere giudiziario. Tuttavia, si sottolinea che laddove siano stati istituiti consigli di giustizia, questi debbano offrire garanzie di indipendenza e imparzialità. I meccanismi per la nomina e le garanzie connesse alla durata del mandato dei membri dei consigli di giustizia costituiscono i criteri fondamentali per verificare l'adeguatezza dell'organizzazione dei consigli di giustizia rispetto al principio di indipendenza, come evidenziato anche nella giurisprudenza della Corte EDU, nei casi *Olujic c. Croazia* del 5 maggio 2009 e *Volkov c. Ucraina* del 25 maggio 2013⁴⁷.

Trattandosi di un parere urgente, nel documento non viene valutata la generale conformità delle disposizioni sulla composizione e sul funzionamento dell'organo di autogoverno della magistratura polacco agli *standard* internazionali e sovranazionali sull'indipendenza dei consigli di giustizia, ma solo le questioni di maggiore rilievo connesse alla riforma del KRS del 2024, ed in particolare: la scelta di introdurre un progetto di legge sul KRS invece che una più ampia riforma del sistema delle corti, il meccanismo di selezione dei membri togati del KRS e, infine, le disposizioni transitorie.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'ODIHR ha fatto presente innanzitutto che per assicurare il rispetto dello Stato di diritto in Polonia sarebbe necessario procedere ad una riforma dell'intero sistema delle corti, attraverso un processo inclusivo e partecipato. L'approvazione di una rapida serie di provvedimenti normativi di portata limitata potrebbe sollevare critiche e generare ulteriore incertezza.

Si è rilevato inoltre che nel disegno di legge «Sulla modifica della legge sul KRS» del 20 febbraio 2024 non sono state affrontate una serie di questioni evidenziate dall'ODIHR nel parere del 5 maggio 2017⁴⁸. Si fa riferimento in particolare alla necessità di assicurare la parità di genere nella composizione del KRS, di garantire il coinvolgimento di ong, università, associazioni di settore, esperti e rappresentanti della società civile nei procedimenti di selezione dei membri “laici” del KRS, di ripensare i meccanismi di selezione di tutti i membri elettivi del KRS ed introdurre un disallineamento tra i mandati dei membri eletti dal *Sejm* e dal *Senat*, e di introdurre meccanismi per contrastare l'autoreferenzialità dell'organo, promuovendo il dialogo e la condivisione di informazioni con la società civile.

Il disegno di legge introdurrebbe un meccanismo complesso per l'elezione dei membri togati del KRS, ma non adeguatamente regolamentato. Una disciplina più dettagliata di alcuni aspetti connessi ai meccanismi di voto dei membri togati del KRS e di presentazione delle candidature, oltre che dei procedimenti di ricorso davanti alla Suprema Corte amministrativa si considera auspicabile.

⁴⁷ Cfr. J. Omejec, *Appointment, promotion and dismissal of judges and ethical standards*, in *European Court of Human Rights Seminar “Strengthening Confidence in the Judiciary”*, 2019.

⁴⁸ Final Opinion on the Draft Amendments to the Act on the National Council of the Judiciary and Certain other Acts of Poland, JUD-POL/305/2017-Final, 5 May 2017, in www.osce.org/files/f/documents/f/c/315946.pdf.

Nel parere si ritiene inoltre che l'attribuzione di importanti funzioni nei procedimenti di selezione dei nuovi membri togati del KRS ad organi che non offrono adeguate garanzie di indipendenza potrebbe generare ulteriore incertezza. Si fa riferimento in particolare alla Commissione statale per le elezioni alla quale verrebbe attribuita la competenza di organizzare le elezioni dei membri togati del KRS e alla Suprema Corte amministrativa alla quale si riconosce il potere di giudicare in materia di ricorsi sulle elezioni dei membri togati del KRS. Si ricorda a questo proposito che tutti i membri della Commissione statale per elezioni sono stati selezionati dalla precedente maggioranza di governo guidata dal PiS e che circa un terzo dei giudici in servizio presso la Suprema Corte amministrativa possono essere considerati come *neo-giudici*.

Infine, nel parere – sulla base di un'ampia ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo sul principio di indipendenza del potere giudiziario – si afferma che la cessazione anticipata dei membri togati del KRS potrebbe rappresentare una soluzione giustificata in un contesto di eccezione. Al contempo, si invita il Paese a valutare soluzioni alternative, come l'istituzione di una assemblea di giudici incaricata di decidere sulla cessazione anticipata dei membri togati del KRS (con un processo di “*vetting*”). Per le posizioni che dovrebbero rendersi vacanti per effetto della valutazione della commissione potrebbero essere indette nuove elezioni.

Analogamente, l'ODIHR ha sottolineato che l'esclusione dal diritto di candidarsi ad una posizione nel KRS per i giudici che sono stati nominati o che hanno avuto un avanzamento di carriera dopo il 2017 potrebbe essere considerata come una soluzione ammissibile, in una situazione di “non-normalità”. Tuttavia, si chiede alla Polonia di prendere in considerazione anche soluzioni meno radicali, come l'esclusione dei soli giudici nominati dopo il 2017.

2.3 Il parere della Commissione di Venezia dell'8 maggio 2024

Il 7 marzo 2024, la Presidente del Comitato di Monitoraggio dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Kalniņa-Lukaševica, ha richiesto un parere alla Commissione di Venezia (CDL) sulla riforma del KRS, la quale a sua volta si è avvalsa della collaborazione del Direttorato generale su Diritti umani e Stato di diritto del Consiglio d'Europa (DGI) per elaborare un parere congiunto CDL/DGI. Il 15 aprile, il Ministro della Giustizia Bodnar ha chiesto che il parere venisse approvato con procedura di urgenza, ai sensi dell'art. 14a del Regolamento della Commissione di Venezia, affinché il documento potesse essere adottato prima della conclusione dei lavori sul testo in Parlamento, e la richiesta è stata accolta. La Commissione di Venezia

e il DGI hanno adottato il parere congiunto urgente sulla riforma del KRS l'8 maggio 2024⁴⁹.

Nel parere congiunto vengono affrontate le questioni che la Commissione di Venezia e il DGI ritengono essere più problematiche, tra le quali in particolare l'organizzazione delle elezioni dei componenti togati dell'organo da parte della Commissione statale per le elezioni, l'esclusione della candidatura dei giudici nominati o promossi ad incarico di livello superiore a seguito della riforma del 2017, la cessazione anticipata dalle funzioni dei 15 membri togati del KRS eletti nel 2022 (il cui mandato dovrebbe terminare nel 2026) e l'istituzione del Consiglio sociale presso il KRS con funzioni consultive.

A differenza di quanto rilevato dall'ODIHR, l'attribuzione alla Commissione statale per le elezioni dell'organizzazione delle elezioni dei membri togati del KRS si considera conforme agli *standard* europei. Secondo la Commissione di Venezia, la PKW offrirebbe adeguate garanzie di indipendenza; inoltre, la possibilità di ricorrere contro le decisioni della PKW davanti alla Suprema Corte amministrativa costituirebbe un'ulteriore garanzia della correttezza formale dei procedimenti.

La Commissione di Venezia e il DGI hanno sottolineato tuttavia la necessità di regolamentare con maggiore dettaglio lo svolgimento delle elezioni dei componenti togati del KRS, per quanto concerne in particolare le audizioni pubbliche dei candidati.

Le questioni più problematiche che sono state affrontate nel parere riguardano il diritto all'elettorato attivo e passivo per la selezione dei membri togati del KRS e la destituzione degli attuali membri dell'organo di autogoverno della magistratura.

Nel parere congiunto si sostiene che l'esclusione delle candidature dei giudici che avevano assunto le proprie funzioni o ottenuto un avanzamento di carriera a seguito della riforma del 2017 potrebbe recare pregiudizio al sistema giudiziario nella sua interezza e comportare l'esclusione di un numero decisamente elevato di giudici, senza alcuna valutazione individuale (*"vetting"*). Si tratterebbe di persone che, in quel particolare momento storico, dopo avere completato la propria formazione, potrebbero non avere avuto altra scelta – considerato anche il numero di anni nei quali il KRS ha continuato ad operare nella nuova composizione – se non quella di assumere le funzioni di giudice attraverso la procedura prevista dalla legge dell'8 dicembre 2017.

La Commissione di Venezia e il DGI hanno sottolineato per questo che la definizione di norme particolarmente rigide sulla ricusazione potrebbe in parte sanare il vizio procedurale connesso alla nomina dei *"neo-giudici"* e consentire loro di essere eletti nel rinnovato KRS. Un medesimo risultato si potrebbe parimenti raggiungere introducendo tra i requisiti di eleggibilità dei membri togati del KRS un numero

⁴⁹ Poland - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland, issued on 8 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024), CDL-AD(2024)018-e, in [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2024\)009](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2024)009).

minimo di anni di servizio, come in molti altri ordinamenti europei. Nel parere si menzionano in particolare i casi di Bulgaria, Albania, Armenia, Romania.

Per quanto concerne la destituzione dei membri togati del KRS eletti nel 2022, non si riconosce la possibilità di invocare le garanzie costituzionali sulla durata del mandato per conservare immutata una situazione in palese contrasto con la stessa Costituzione. L'assenza di meccanismi rimediali per i membri togati del KRS eletti nel 2022 viene parimenti considerata ammissibile.

Si manifestano poi riserve in relazione all'istituzione Consiglio sociale presso il KRS, regolamentato in maniera lacunosa.

Infine, nel parere si sottolinea la necessità di garantire la “stabilità delle riforme”, attraverso la costituzionalizzazione delle disposizioni sulle modalità di selezione della componente togata del KRS, sulle funzioni dell'organo e sulla partecipazione della società civile. Secondo la Commissione di Venezia e il DGI, infatti, l'obiettivo di rafforzare la fiducia nelle istituzioni, perseguito dalla riforma, potrebbe essere gravemente compromesso da un eventuale avvicendamento delle forze politiche alla guida del Paese.

3. Il limitato recepimento delle raccomandazioni ODIHR e della Commissione di Venezia/DGI nella riforma del KRS “ostaggio” del Tribunale costituzionale

Il disegno di legge «Sulla modifica della legge sul KRS», come già detto, dopo essere stato approvato in tre letture dal *Sejm*, è stato approvato con una serie di emendamenti dal *Senat* il 9 maggio 2024⁵⁰. Tra questi rientrava una importante modifica all'art. 2 con la quale si riconosceva a tutti i giudici la possibilità di candidarsi alla posizione di membro togato del rinnovato KRS. Per questa via, il Senato aveva cercato di promuovere una soluzione meno radicale per la riforma del KRS e di recepire le raccomandazioni contenute nei pareri dell'ODIHR e della Commissione di Venezia/DGI. Tale emendamento è stato però respinto dalla camera bassa, che ha escluso qualsiasi soluzione di compromesso che consentisse ai *neo*-giudici di essere eletti nel KRS.

Nella versione finale del testo approvato dal *Sejm* il 12 luglio 2024 – la cui entrata in vigore, come già detto, è sospesa da un giudizio di legittimità pendente davanti al Tribunale costituzionale richiesto dal Presidente della Repubblica – le

⁵⁰ Per un commento si rimanda a *Opinie ekspertów dotyczące projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa po senackich poprawkach* [Pareri di esperti sul disegno di legge sul Consiglio nazionale della magistratura dopo gli emendamenti del Senato], in iustitia.pl/opinie-ekspertow-dotyczace-projektu-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa-po-senackich-poprawkach/; *Profesor Marek Safjan ocenia procedowane zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz projekty Iustitii* [Il professor Marek Safjan valuta le modifiche in corso alla legge sul Consiglio nazionale della magistratura e i progetti Iustitia], in iustitia.pl/profesor-marek-safjan-ocenia-procedowane-zmiany-w-ustawie-o-krajowej-radzie-sadownictwa-oraz-projekty-iustitii/.

raccomandazioni contenute nel parere del OSCE/ODIHR e nel parere congiunto della Commissione di Venezia/DGI sono state recepite in maniera estremamente limitata e le modifiche introdotte rispetto alla versione originaria del testo riguardano prevalentemente questioni tecniche.

La principale novità introdotta dalla riforma riguarda il meccanismo di selezione dei membri togati del KRS, il terzo proposto dall'inizio dall'avvio della riforma, in realtà simile a quello contenuto nella bozza del disegno di legge dell'11 gennaio 2024.

Come nella versione originaria del disegno di legge del 20 febbraio 2024, si prevede che nel KRS siedano 15 membri togati, tra i quali due giudici delle corti di appello (*sąd apelacyjny*), tre giudici delle corti distrettuali (*sąd okręgowy*), sei giudici delle corti circoscrizione (*sąd rejonowy*), oltre a un giudice della Corte suprema, un giudice della Suprema Corte amministrativa, un giudice delle corti amministrative di voivodato e un giudice delle corti militari.

Nella versione finale del testo approvato dal *Sejm* il 12 luglio 2024, recependo una raccomandazione ODIHR, si prevede che ogni giudice, a prescindere dalla corte presso la quale è in servizio, possa esprimere il proprio voto per ciascuna categoria di giudici che deve essere eletta nel KRS, fino a un massimo di 11 voti (art. 11, lett. f, punto 3)⁵¹ e si stabilisce che risultino eletti i candidati che ricevono il maggior numero di voti (art. 11, lett. f, punto 4).

Poche novità vengono introdotte nella versione finale del testo con riferimento agli altri aspetti esaminati nei pareri dell'ODIHR e nel parere congiunto della Commissione di Venezia/DGI.

Qualora una posizione si renda vacante nel KRS relativamente alla quota di membri togati elettivi (per morte, dimissioni, o per ragioni di salute), si prevede che l'incarico venga assunto dal secondo candidato che ha ricevuto il maggior numero di voti nelle elezioni del KRS. In questo senso, non vengono recepite nella versione finale del testo le raccomandazioni contenute nei pareri ODIHR del 2017 e del 2024 sull'attribuzione della posizione vacante al primo candidato di sesso opposto o appartenente ad una minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti per favorire l'inclusione di gruppi tendenzialmente sottorappresentati negli organi di autogoverno della magistratura.

Come nella versione originaria del disegno di legge si prevede l'introduzione di un meccanismo partecipativo nei procedimenti di selezione dei membri togati del KRS. È prevista infatti un'udienza dei candidati aperta al pubblico, nell'ambito della quale si riconosce a qualsiasi "persona fisica" la possibilità di partecipare e porre domande ai candidati⁵². Alla Commissione statale per le elezioni è però attribuita la facoltà di

⁵¹ In particolare, ogni giudice può esprimere un voto per un giudice della Corte suprema, un giudice delle corti militari, un giudice della Suprema Corte amministrativa e un giudice delle corti amministrative di voivodato, due voti per i giudici delle corti di appello, due voti per i giudici delle corti distrettuali e tre voti per i giudici delle corti di circoscrizione.

⁵² L'art. 11, lett. p, c. 3 attribuisce a qualsiasi persona fisica (*osoba fizyczna*) il diritto di registrarsi e di porre domande ai candidati alla carica di membro del KRS, registrandosi sul sito della PKW.

limitare il numero di partecipanti ed il numero di domande che possono essere poste ai candidati per ragioni organizzative (art. 11, lett. p). Non verrebbero così recepite le raccomandazioni della Commissione di Venezia/DGI sulla necessità di regolamentare con maggiore dettaglio lo svolgimento delle audizioni dei candidati alla posizione di membro togato del KRS.

Alla PKW viene inoltre attribuita la competenza di verificare la correttezza delle candidature presentate, sulla base delle informazioni ricevute dal Ministro della Giustizia, dal Primo Presidente della Corte suprema e dal Presidente della Suprema Corte amministrativa. Anche in questa sezione del testo, non vengono presi in considerazione i rilievi formulati dall'ODIHR nel parere dell'8 aprile 2024, sui rischi connessi all'attribuzione di importanti competenze connesse all'acquisizione e trattamento di dati sensibili sui candidati, ad organi che si ritiene potrebbero non essere in grado di fornire adeguate garanzie di indipendenza.

Come già detto, infine, non è stato possibile raggiungere un compromesso nella riforma del KRS sulle disposizioni transitorie. Innanzitutto, non si riconosce ai *neo*-giudici il diritto di candidarsi alla carica di membro del KRS, anche se rispetto alla versione originaria del testo viene tolto il riferimento ai giudici che hanno ottenuto un avanzamento di carriera. Il medesimo risultato, come suggerito dalla Commissione di Venezia, si sarebbe potuto ottenere in maniera meno conflittuale indicando un numero minimo di anni di servizio per i giudici per potere presentare la propria candidatura al KRS.

Si stabilisce poi che «le persone elette dal *Sejm* nel Consiglio nazionale della magistratura» cessino di esercitare le proprie funzioni il giorno della proclamazione dei risultati delle elezioni dei nuovi componenti togati dell'organo e che i procedimenti pendenti davanti al KRS siano sospesi ed affidati al KRS nella sua nuova composizione⁵³. Si è così rinunciato a considerare soluzioni meno radicali proposte dall'ODIHR, come la costituzione di una commissione di valutazione degli attuali membri togati del KRS.

Infine, come già detto, si prevede l'istituzione del Consiglio sociale presso il Consiglio nazionale della magistratura – composto da dieci membri⁵⁴, in parte nominati

⁵³ Secondo il Commissario per i diritti dei cittadini, la definizione dei “membri togati” del *neo*-KRS come «persone elette dal *Sejm* nel Consiglio nazionale della magistratura» sarebbe contraria al principio dello Stato di diritto (art. 2, Cost.). L'utilizzo di tale definizione condurrebbe a negare l'esistenza del KRS – non a stabilire l'irregolarità nei procedimenti di formazione dell'organo –, e di conseguenza di tutte le decisioni adottate dal KRS tra il 2018 e il 2024. Cfr. *Projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Pismo Marcina Wiącka do Senatu* [Progetto di modifica della legge sul Consiglio nazionale della magistratura. La lettera di Marcin Wiącek al Senato], in bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-krs-projekt-nowelizacji-opinia-senat. Cfr. M. Szwed, *Rebuilding the Rule of Law. Three Guiding Principles*, in <https://verfassungsblog.de/rebuilding-the-rule-of-law/>.

⁵⁴ La legge del 12 luglio 2024 prevede che i membri del Consiglio sociale del KRS siano eletti dal Consiglio forense polacco, dal Consiglio nazionale dei consulenti giuridici, dal Consiglio nazionale del Notariato, dal Consiglio nazionale degli Ufficiali giudiziari, dal Consiglio centrale della Scienza e dell'Istruzione superiore, dal Consiglio nazionale dei Procuratori e dal Consiglio per le attività di

e in parte eletti per un mandato di quattro anni – incaricato di formulare pareri nelle materie di competenza del KRS. Nella versione finale del testo, è stata aggiunta una disposizione con la quale si prevede che il KRS, qualora non tenga conto del parere del Consiglio sociale, abbia l'obbligo di motivare la propria decisione. Non vengono invece definite né la portata dei pareri del Consiglio sociale, né la tipologia di informazioni che tale organo può ottenere dal KRS sui candidati alla carica di giudice, come invece richiesto nei pareri dell'ODIHR e della Commissione di Venezia/DGI.

4. Brevi riflessioni conclusive

A seguito delle elezioni del 2023, con la formazione del nuovo esecutivo composto da Coalizione civica/Terza via/Nuova sinistra ha avuto inizio in Polonia una intensa stagione di riforme finalizzate al “ripristino del costituzionalismo”⁵⁵.

Come già detto, la riforma della composizione e del funzionamento del KRS, ed in particolare la modifica dei meccanismi di selezione dei componenti togati dell'organo, rappresenta la vera e propria chiave di volta del piano di azione presentato dal Ministro Bodnar per assicurare l'indipendenza del potere giudiziario ed il rispetto della *rule of law*.

Già nel processo di approvazione del disegno di legge sul KRS sono emerse tuttavia delle criticità. Il testo è stato approvato da entrambe le camere attraverso un processo “aperto, trasparente ed inclusivo”, pienamente in linea con gli *standard* europei⁵⁶, anche se in un clima politico – interno ed internazionale – poco sereno. Tuttavia, le raccomandazioni contenute nel parere del OSCE/ODIHR e nel parere della Commissione di Venezia/DGI sono state recepite in maniera limitata nella versione finale del testo, approvata dal *Sejm* il 12 luglio 2024, che non può essere considerata pienamente conforme agli *standard* internazionali sull'indipendenza degli organi di governo autonomo della magistratura.

La nuova maggioranza di governo ha infatti rinunciato a prendere in esame soluzioni di più ampio respiro – che si ritrovano in particolare nei due pareri ODIHR sul KRS del 2017 e del 2024 e nel parere congiunto della Commissione di Venezia/DGI⁵⁷ – che avrebbero potuto contribuire a rafforzare l'indipendenza dell'organo di autogoverno della magistratura, contenendo al contempo i rischi di autoreferenzialità e chiusura settaria dell'ordine giudiziario, rischi ai quali i consigli di

pubblica utilità tra le ong. Si prevede infine che un membro sia nominato dal Commissionario per i diritti dei cittadini.

⁵⁵ A. Di Gregorio, *L'Europa centro-orientale sulle pagine della rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, in *DPCE*, numero speciale, 2024.

⁵⁶ Cfr. *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, in www.osce.org/odihr/558321.

⁵⁷ Così come le proposte contenute nel progetto elaborato dall'associazione di giudici Iustitia, nel dicembre 2023.

giustizia sono sempre esposti⁵⁸. Inoltre, il timore che qualsiasi apertura a soluzioni di compromesso, condivise dalle opposizioni, potesse essere interpretata come un segnale di debolezza o come un'indiretta legittimazione delle scelte politiche della precedente maggioranza di governo ha condotto all'irrigidimento delle posizioni della nuova maggioranza di governo formata da Coalizione civica/Terza via/Nuova sinistra.

I rapporti tra i due attori politici – il PiS, da un lato, e la Coalizione del 15 ottobre, dall'altro – possono essere descritti in termini di mancanza di riconoscimento reciproco della legittimità dell'avversario. Non si tratta di una semplice divergenza sul merito delle riforme, ma di visioni inconciliabili dei principi sui quali si fonda la *Rzeczpospolita*, nonché di una interpretazione della storia costituzionale del Paese – dall'avvio della transizione – basata su chiavi di lettura differenti⁵⁹.

La nuova maggioranza di governo ritiene che l'elezione da parte del *Sejm* dei 15 membri togati del KRS costituisca non un mero vizio procedurale, ma una misura finalizzata al sovvertimento dell'ordine costituzionale. I giudici eletti dal *Sejm* nel *neo-KRS* vengono di conseguenza ritenuti corresponsabili della gravissima regressione costituzionale che ha sperimentato il Paese. Tale posizione parrebbe condivisa anche da una parte della dottrina e dei membri delle associazioni di giudici, tra le quali Iustitia⁶⁰ e la Fondazione Batory⁶¹. Nel giugno 2024, il Ministro della Giustizia ha per questo avviato procedimenti disciplinari contro 18 membri togati selezionati dal *Sejm* a partire dal 2018, tra i quali la presidente ed i vice-presidenti del KRS: Dagmara Pawelczyk-Woicka, Rafał Puchalski e Stanisław Zdun⁶².

Proprio l'indisponibilità o, meglio, l'"impossibilità" – considerati questi elementi di contesto – del *Sejm* a valutare soluzioni di compromesso nella riforma del KRS ha

⁵⁸ ODIHR, *Report: Towards a Culture of Accountability of Councils for the Judiciary*, 2022, in www.osce.org/files/f/documents/9/d/512260.pdf; ODIHR, *Judicial independence and accountability the focus of new ODIHR recommendations*, (Warsaw Recommendations), 2023, www.osce.org/files/f/documents/c/5/552718.pdf.

⁵⁹ Cfr. A. Bień-Kacała – T. Kucharski – M. Gałędek, *Is historical argumentation relevant to resolving the constitutional crisis in Poland? A historical perspective*. Intervento al convegno ICONs Madrid del 10 luglio 2024.

⁶⁰ Iustitia è la più grande associazione di giudici della Polonia, con oltre 3.600 membri (su circa 10.000 giudici in servizio nel Paese). In iustitia.pl/o-nas/.

⁶¹ Si fa riferimento, in particolare, ad una serie di articoli pubblicati sul sito dell'associazione di giudici Iustitia, tra i quali si ricordano in particolare: P. Gąciarek, *Państwo polskie finansuje gremium, które szkodzi obywatelom* [Lo Stato polacco finanzia un ente che danneggia i cittadini]; D. Zabłudowska, *Mamy kryzys, którego ofiarą padają obywatele* [Viviamo una crisi di cui sono vittime i cittadini]; B. Przymusiński, *Odpowiedzialność sędziów w obliczu wartości systemu* [La responsabilità dei giudici di fronte ai valori del sistema], disponibili al link iustitia.pl/aktualnosci/. In diversi pareri, i membri dell'associazione Iustitia e della Fondazione Batory hanno sottolineato che sarebbe tuttavia opportuno operare una distinzione tra i *neo*-giudici che si sono formati alla Scuola nazionale della magistratura e della Procura dai *neo*-giudici che sono stati semplicemente selezionati dal *neo*-KRS.

⁶² *Bodnar zaczyna rozliczać członków neo-KRS. Grozi im dyscyplinarka za pracę w nielegalnym organie* [Bodnar inizia a ritenere responsabili i membri del *neo*-KRS. Rischiano sanzioni disciplinari per aver lavorato in un organismo illegale], in oko.press/bodnar-dyscyplinarka-neo-kr.

condotto all'inevitabile scontro con il Capo dello Stato che, come già detto, il 1° agosto 2024 ha impugnato la legge del 12 luglio 2024 davanti al Tribunale costituzionale "catturato"⁶³. Nella fase attuale appare improbabile che la riforma possa entrare in vigore.

Tale situazione potrebbe poi non trovare soluzione nel breve periodo. Nel dicembre del 2024 terminerà il mandato di tre giudici del TK – ovvero quello del giudice Piotr Pszczółkowski, del "giudice doppio"⁶⁴ Mariusz Muszyński e della Presidente del TK Julia Przyłębska⁶⁵ – e nell'agosto 2025 terminerà il mandato del Presidente della Repubblica. Tuttavia, non si può non considerare che la maggioranza dei giudici costituzionali, eletti per un mandato di nove anni, rimarrà per molto tempo legata al PiS e vi è incertezza sull'esito delle elezioni presidenziali previste per il prossimo anno.

Oltre nove mesi dopo l'insediamento del nuovo governo non si può che esprimere preoccupazione con riferimento alla situazione di stallo ed incertezza che il Paese vive nella fase attuale⁶⁶. La necessità di procedere nella direzione delle riforme per assicurare il rispetto dello Stato di diritto è impellente e potrebbe precludere al Paese l'accesso ai fondi europei⁶⁷.

La maggioranza di governo non ha tuttavia un sostegno sufficiente in Parlamento per approvare una revisione costituzionale, che consentirebbe di introdurre una riforma organica dell'organo di autogoverno della magistratura, del sistema delle corti, della procura e del Tribunale costituzionale. L'approvazione delle leggi ordinarie, come si è visto, incontra il limite invalicabile rappresentato dall'asse formato da Presidente-Tribunale costituzionale. Ad oggi, dunque, le principali riforme – anche per venire incontro alle istanze delle istituzioni europee – sono state introdotte

⁶³ Il Presidente della Repubblica ha sollevato dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni della legge del 12 luglio 2024: sull'esclusione del diritto di candidarsi come membro del KRS per i *neo*-giudici, sulla cessazione anticipata delle funzioni del KRS nella sua attuale composizione, sull'attribuzione alla suprema Corte amministrativa della competenza di giudicare in materia di ricorsi relativi alle procedure di selezione dei membri togati del KRS. In www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tk/nowela-ustawy-o-krs-skierowana-do-trybunalu-konstytucyjnego,89868.

⁶⁴ I giudici "doppi" sono tre giudici del TK eletti illegittimamente dal *Sejm* nel 2015. Per una ricostruzione della "saga" sull'elezione dei giudici del TK, all'origine della crisi costituzionale polacca e poi della regressione democratica del Paese sia consentito rimandare a A. Angeli, *Polonia. Le derive di una democrazia (quasi) maggioritaria: tra rischio di paralisi dell'organo di giustizia costituzionale e dualismo giuridico*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2016.

⁶⁵ *Kadencje sędziów – zestawienie* [Mandato dei giudici – sintesi], in trybunal.gov.pl/o-trybunale/sedziowie-trybunalu.

⁶⁶ W. Sadurski, *Odbudowa państwa prawa. Teraz trzeba pójść na ostro* [Ricostruire lo Stato di diritto. Ora dobbiamo impegnarci al massimo], in wyborcza.pl/7,75968,31238933,odbudowa-panstwa-prawa-teraz-trzeba-pojsc-na-ostro.html.

⁶⁷ *Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds*, in ec.europa.eu/. Cfr. L. Pech – A. Wójcik – P. Wachowicz, *The case for activating the rule of law conditionality regulation in respect of Poland*, extranet.greens-efa.eu/.

attraverso atti sub-legislativi del Ministro della Giustizia, i quali tuttavia rischiano di produrre ulteriore incertezza.

In particolare, già con l'ordinanza del Ministro della Giustizia del 6 febbraio 2024 che modifica il Regolamento sulle corti comuni, i giudici che hanno assunto le proprie funzioni/hanno ottenuto un avanzamento di carriera su proposta del *neo-KRS* sono stati esclusi dalla possibilità di giudicare in determinate categorie di cause civili e penali e di conseguenza dal c.d. "sistema di attribuzione casuale delle cause"⁶⁸. L'ordinanza è stata però annullata dal Tribunale costituzionale, il 16 maggio 2024, su istanza del KRS⁶⁹.

Il Ministro Bodnar ha poi proceduto alla rimozione di un grande numero di presidenti delle corti di appello e delle corti di livello inferiore nominati dal *neo-KRS*⁷⁰ – compreso il presidente della corte di appello di Varsavia e Commissario presso il KRS per i procedimenti disciplinari contro i giudici delle corti comuni, Piotr Schab, un fedelissimo del precedente Ministro della Giustizia Ziobro⁷¹ – avvalendosi della competenza che proprio la legge sulle corti comuni del 12 luglio 2017 (una delle tre leggi del "pacchetto giustizia") attribuisce al Ministro della Giustizia. Diversi giudici, nel frattempo, hanno spontaneamente deciso di rinunciare all'avanzamento di carriera ottenuto su proposta del *neo-KRS*, per evitare di incorrere in misure punitive.

Appare dunque fondato, nella fase attuale, il timore che la situazione "caotica" che si è venuta a creare possa protrarsi a lungo nel tempo, e che la validità di decine di migliaia di sentenze pronunciate dai *neo-giudici* possa essere messa in discussione⁷².

Altrettanto concreto è anche il rischio che dinamiche del tutto identiche a quelle sperimentate con riferimento alla riforma del KRS possano ripetersi nell'ambito dei

⁶⁸ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych* [Ordinanza del Ministro della Giustizia del 6 febbraio 2024 che modifica il Regolamento sul funzionamento dei tribunali comuni], in isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000149.

⁶⁹ TK: *Regulamin dotyczący wyłączenia neo-sędziów jest niekonstytucyjny* [Tribunale costituzionale: le norme sull'esclusione dei neo-giudici sono incostituzionali], www.prawo.pl/prawnicy-sady/tk-rozporzadzenie-dotyczace-neo-sedziow-jest-niekonstytucyjne,525462.html.

⁷⁰ Per i quali si rimanda alla sezione di attualità del sito del Ministero della Giustizia, in www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/aktualnosci-wydarzenia.

⁷¹ La figura del Commissario per i procedimenti disciplinari contro i giudici delle corti comuni è stata introdotta dalla legge sulle corti comuni del 12 luglio 2017. Secondo quanto previsto dalla legge, il Commissario è nominato dal Ministro della Giustizia, rimane in carica per 4 anni e il suo mandato può essere rinnovato per una sola volta. Piotr Shab è stato nominato Commissario dal Ministro della Giustizia Ziobro il 4 giugno 2018 e confermato nel 2022. Quello stesso anno, Shab è stato nominato da Ziobro presidente della corte di appello di Varsavia.

⁷² M. Safjan, *Będzie fala podważania wyroków z powodu zależnych sędziów? Prof. Safjan: istnieje podstawa* [Ci sarà un'ondata di ricorsi contro le sentenze a causa delle questioni connesse all'indipendenza dei giudici? Prof. Safjan: è un timore fondato], in www.money.pl/gospodarka/bedzie-fala-podwazania-wyrokow-z-powodu-zaleznych-sedziow-prof-safjan-istnieje-podstawa-7046922537868192a.html. Cfr. *Jak przywrócić praworządność? Debata publiczna po wyborach parlamentarnych w 2023 roku* [Come ripristinare lo Stato di diritto? Dibattito pubblico dopo le elezioni parlamentari del 2023] in Fundacja Monitoringu Obywatelskiego OKO, 2024, [archiwumosiatsynskiego.pl](https://www.archiwumosiatsynskiego.pl).

processi di approvazione di tutte le riforme previste dal piano di azione presentato dal Ministro Bodnar nel febbraio 2024, e dunque con riferimento alla riforma delle corti comuni, della procura, della Corte suprema, ma anche la più complessa riforma del Tribunale costituzionale⁷³.

ABSTRACT: The reform of the National Council of the Judiciary (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS) in Poland is the real cornerstone of reform program of the new governing coalition – composed by Civic Coalition, Third Way and New Left – to restore the independence of the judiciary and the rule of law. We will try to analyse the main issues emerged in different stages of the process which led to the approval of the reform, that has not yet entered into force. We will then evaluate the solutions adopted in the final version of the text against international and supranational standards on the independence of the judicial councils. Finally, we will try to understand the complex political and institutional problems that Poland is facing in the current phase.

KEYWORDS: Poland – Restoring Constitutionalism – Rule of Law – National Council of the Judiciary – International Standards

Arianna Angeli – Ricercatore di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano (arianna.angeli@unimi.it).

⁷³ *Pakiet rozwiązań uzdrawiających Trybunał Konstytucyjny* [Pacchetto di soluzioni per sanare il Tribunale costituzionale], in www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/pakiet-rozwiazan-uzdrawiajacych-trybunal-konstytucyjny, 04.03.2024.