COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.7.2017
C(2017) 5320 final

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 26.7.2017

relativa allo Stato di diritto in Polonia

complementare alle raccomandazioni della Commissione (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 26.7.2017

relativa allo Stato di diritto in Polonia

complementare alle raccomandazioni della Commissione (UE) 2016/1374 e (UE) 2017/146

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

(1) Il 27 luglio 2016 la Commissione ha adottato una raccomandazione relativa allo Stato di diritto in Polonia[1], nella quale esprime le proprie preoccupazioni per la situazione del Tribunale costituzionale e formula raccomandazioni su come affrontare i problemi che le hanno suscitate. Il 21 dicembre 2016 la Commissione ha adottato una raccomandazione complementare relativa allo Stato di diritto in Polonia[2].

(2) Le raccomandazioni della Commissione sono state adottate ai sensi del quadro sullo Stato di diritto[3]. Il quadro sullo Stato di diritto illustra come la Commissione reagirà qualora emergessero chiare indicazioni di una minaccia allo Stato di diritto in uno Stato membro dell'Unione e spiega i principi che informano lo Stato di diritto. La comunicazione sullo Stato di diritto fornisce orientamenti per un dialogo tra la Commissione e lo Stato membro interessato, al fine di prevenire l'insorgere di una minaccia sistemica allo Stato di diritto tale da poter evolvere in un "evidente rischio di violazione grave", che potrebbe potenzialmente innescare il ricorso alla "procedura di cui all'articolo 7 del TUE". Laddove vi siano chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro, la Commissione può avviare un dialogo con lo Stato membro in applicazione del quadro sullo Stato di diritto.

(3) L'Unione europea è fondata su una serie di valori comuni sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea ("TUE"), che includono il rispetto dello Stato di diritto. La Commissione, oltre al compito di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, è altresì responsabile, insieme al Parlamento europeo, agli Stati membri e al Consiglio, di garantire i valori comuni dell'Unione.

---

[1] Raccomandazione (UE) 2016/1374 della Commissione, del 27 luglio 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia (GU L 217 del 12.8.2016, pag. 53).

[2] Raccomandazione (UE) 2017/146 della Commissione, del 21 dicembre 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia complementare alla raccomandazione (UE) 2017/146 (GU L 22 del 27.1.2017, pag. 65).

[3] Comunicazione *"Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto"*, COM(2014) 158 final.

(4) La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo e i documenti redatti dal Consiglio d'Europa forniscono, soprattutto basandosi sull'esperienza della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (*"commissione di Venezia"*), un elenco non esaustivo dei principi informatori dello Stato di diritto, valore comune dell'Unione ai sensi dell'articolo 2 del TUE, e ne definiscono il significato essenziale. Si tratta dei principi di legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità dei tribunali; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza dinanzi alla legge[4]. Oltre a difendere tali principi e valori, le istituzioni degli Stati hanno anche il dovere di cooperare lealmente.

(5) Nella raccomandazione del 27 luglio 2016 la Commissione ha precisato le circostanze in cui ha deciso, in data 13 gennaio 2016, di esaminare la situazione ai sensi del quadro sullo Stato di diritto e in cui ha adottato, in data 1° giugno 2016, il parere relativo allo Stato di diritto in Polonia. La raccomandazione ha inoltre spiegato che gli scambi tra la Commissione e il governo polacco non sono riusciti a dissipare le preoccupazioni della Commissione.

(6) Nella raccomandazione la Commissione ha constatato l'esistenza di una minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia e ha raccomandato alle autorità polacche di adottare misure adeguate per affrontare questa minaccia con la massima urgenza.

(7) Nella raccomandazione del 21 dicembre 2016 la Commissione ha tenuto conto degli ultimi sviluppi della situazione in Polonia, sopraggiunti dopo la raccomandazione del 27 luglio 2016. La Commissione ritiene che, anche se alcune delle questioni sollevate nella sua ultima raccomandazione sono state risolte, altre questioni importanti restino irrisolte e che nel frattempo siano sorte nuove preoccupazioni. Ritiene inoltre che la procedura che ha portato alla nomina del nuovo presidente del Tribunale dia adito a gravi preoccupazioni sotto il profilo dello Stato di diritto. La Commissione ha concluso che permane una minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia e ha invitato il governo polacco a risolvere i problemi individuati come urgenti entro due mesi e a informarla delle misure adottate in tal senso. La Commissione ha sottolineato di essere pronta a proseguire il dialogo costruttivo con il governo polacco sulla base della raccomandazione.

(8) Il 20 febbraio 2017, entro il termine di due mesi stabilito, il governo polacco ha risposto alla raccomandazione complementare della Commissione. La risposta contesta tutti i punti sollevati nella raccomandazione e non annuncia alcuna nuova azione volta a dissipare le preoccupazioni della Commissione. La risposta sottolinea che la nomina del nuovo presidente del Tribunale del 21 dicembre 2016, l'entrata in vigore delle disposizioni della legge sull'organizzazione e sui procedimenti dinanzi al Tribunale costituzionale, la legge sullo status dei giudici del Tribunale costituzionale e la legge di attuazione della legge sull'organizzazione e sui procedimenti e della legge sullo status dei giudici hanno creato le condizioni adeguate per il funzionamento del Tribunale dopo un periodo di stasi, dovuto agli scontri politici tra esponenti dell'opposizione cui ha preso parte anche l'ex-presidente del Tribunale.

(9) Il 21 dicembre 2016 Mariusz Muszyński, che era stato nominato dall'8ª legislatura del *Sejm* senza una valida base giuridica e ammesso ad assumere le funzioni di

[4] Cfr. COM(2014) 158 final, parte 2, allegato I.

giudice presso il Tribunale costituzionale il 20 dicembre 2016 dall'allora presidente facente funzioni del Tribunale, è stato nominato a sostituire il nuovo presidente del Tribunale in caso di assenza.

(10) Il 10 gennaio 2017 il vicepresidente del Tribunale costituzionale è stato costretto dal nuovo presidente del Tribunale a prendere le ferie che gli rimanevano. Il 24 marzo 2017 il presidente del Tribunale ha prolungato il congedo del vicepresidente del Tribunale fino alla fine di giugno, nonostante la richiesta del vicepresidente di riprendere le sue funzioni di giudice presso il Tribunale dal 1º aprile 2017.

(11) Il 12 gennaio 2017 il ministro della Giustizia ha avviato un procedimento dinanzi al Tribunale costituzionale al fine di riesaminare la costituzionalità dell'elezione, avvenuta nel 2010, di tre giudici del Tribunale. A seguito di tale procedimento a tali tre giudici non sono più stati assegnati casi.

(12) Il 16 gennaio 2017 il presidente della commissione di Venezia ha rilasciato una dichiarazione in cui ha espresso la propria preoccupazione per il peggioramento della situazione nel Tribunale.

(13) Il 20 gennaio 2017 il governo ha annunciato una riforma globale del sistema giudiziario. Il ministro della Giustizia ha presentato un progetto di legge sul Consiglio nazionale della magistratura.

(14) Il 25 gennaio 2017 il ministro della Giustizia ha presentato un progetto di legge sulla Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri.

(15) Il 10 febbraio 2017 la Corte d'appello di Varsavia ha adito la Corte suprema in relazione alla valutazione della legittimità della nomina del giudice Julia Przyłębska alla carica di presidente del Tribunale costituzionale. La Corte suprema non ha ancora emesso una sentenza.

(16) Il 24 febbraio 2017 il *Sejm* ha nominato un nuovo giudice in sostituzione di un giudice che si è dimesso dalle sue funzioni presso il Tribunale costituzionale per esercitare presso la Corte suprema polacca.

(17) Il 1º marzo 2017 un gruppo di 50 membri del *Sejm* ha chiesto al Tribunale costituzionale di dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni della legge sulla Corte suprema sulla cui base è stato eletto il primo presidente di tale Corte.

(18) Il 13 marzo 2017 il Consiglio nazionale della magistratura ha ritirato quattro mozioni presentate presso il Tribunale costituzionale in conseguenza delle modifiche apportate alla composizione dei relativi collegi giudicanti a seguito di una decisione del presidente del Tribunale.

(19) Il 12 aprile 2017 un gruppo di 50 membri del *Sejm* ha presentato un progetto di legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari.

(20) L'11 maggio 2017 il *Sejm* ha adottato la legge che modifica la legge sulla Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e alcune altre leggi ("legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura"). Tale legge è stata pubblicata il 13 giugno 2017.

(21) Il 16 maggio 2017 la Commissione ha informato il Consiglio "Affari generali" sulla situazione dello Stato di diritto in Polonia. Tutti hanno convenuto che lo Stato di diritto è un interesse comune e una responsabilità comune delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Un'ampia maggioranza di Stati membri ha espresso il proprio favore sul ruolo della Commissione e l'impegno profuso per affrontare questo

problema. Gli Stati membri hanno invitato il governo polacco a riprendere il dialogo con la Commissione al fine di risolvere le questioni in sospeso, attendendo eventuali aggiornamenti da parte del Consiglio "Affari generali".

(22) Il 23 giugno 2017 il Consiglio europeo ha approvato in linea generale le raccomandazioni specifiche per paese formulate per gli Stati membri nel quadro del semestre europeo 2017. In un considerando della raccomandazione destinata alla Polonia si sottolinea che "*La certezza giuridica, nonché la fiducia nella qualità e nella prevedibilità delle politiche e delle istituzioni a livello normativo, fiscale e in altri settori sono fattori importanti che potrebbero consentire un aumento del tasso di investimento. In tale contesto sono essenziali anche lo Stato di diritto e l'indipendenza del sistema giudiziario. Affrontare le gravi preoccupazioni relative allo Stato di diritto aiuterà a migliorare la certezza giuridica"*. L'11 luglio 2017 il Consiglio "Economia e finanza"[5] ha adottato le raccomandazioni specifiche per paese.

(23) Il 5 luglio 2017, a seguito della scadenza del mandato del precedente vicepresidente del Tribunale costituzionale, il presidente della Repubblica ha nominato Mariusz Muszyński a nuovo vicepresidente del Tribunale, nonostante fosse uno dei tre giudici del Tribunale nominati illegittimamente.

(24) Il 5 luglio 2017 un gruppo di membri del *Sejm* ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni che permettono alla Corte suprema di sostenere la validità della nomina del presidente del Tribunale da parte del presidente della Repubblica.

(25) Il 12 luglio 2017 un gruppo di membri del *Sejm* ha presentato un progetto di legge sulla Corte suprema, che prevedeva, tra l'altro, la destituzione e il pensionamento forzato di tutti i giudici della Corte suprema, tranne quelli indicati dal ministero della Giustizia.

(26) Il 13 luglio 2017 la Commissione ha scritto al governo polacco per esprimere la propria preoccupazione in merito alle recenti proposte legislative relative al sistema giudiziario e alla Corte suprema, ha sottolineato l'importanza di astenersi dall'adottare queste proposte al fine di permettere un dialogo costruttivo e ha invitato il ministro degli Esteri polacco e il ministro della Giustizia polacco a una riunione dedicata a tali questioni, da tenersi il prima possibile. Il 14 luglio 2017 il governo polacco ha scritto alla Commissione ribadendo le spiegazioni precedentemente fornite sulla situazione del Tribunale costituzionale.

(27) Il 15 luglio 2017 il Senato ha approvato la legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura e alcune altre leggi ("legge sul Consiglio nazionale della magistratura") e la legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari ("legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari").

(28) Il 19 luglio 2017 il governo polacco ha risposto alla lettera della Commissione del 13 luglio 2017 riferendosi alle attuali riforme legislative dell'apparato giudiziario polacco e invitando la Commissione a formulare osservazioni concrete in relazione alle nuove leggi per un'ulteriore discussione.

(29) Il 22 luglio 2017 il Senato ha approvato la legge sulla Corte suprema.

---

[5] Considerando 14 della raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2017 sul programma nazionale di riforma 2017 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 della Polonia.

(30) Il 24 luglio 2017 il presidente della Repubblica ha rilasciato una dichiarazione circa la sua decisione di rinviare al *Sejm* la legge sulla Corte suprema e la legge sul consiglio nazionale della magistratura.

(31) Il 25 luglio 2017 il presidente della Repubblica ha firmato la legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. La Repubblica di Polonia è invitata a tenere debitamente conto dell'analisi della Commissione esposta di seguito e ad adottare le misure che figurano nella sezione 5 della presente raccomandazione, in modo da affrontare i problemi individuati entro il termine stabilito.

1. AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE

2. La presente raccomandazione integra le raccomandazioni del 27 luglio 2016 e del 21 dicembre 2016. Esamina quali dei problemi in merito ai quali erano state espresse preoccupazioni in tali raccomandazioni siano stati affrontati, illustra le questioni rimaste irrisolte ed elenca una serie di nuove preoccupazioni della Commissione per quanto riguarda lo Stato di diritto in Polonia che sono emerse nel frattempo. Su tale base, formula raccomandazioni alle autorità polacche sul modo di affrontare tali questioni. Le preoccupazioni si riferiscono ai seguenti punti:

   (1) l'assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente;

   (2) l'adozione da parte del parlamento polacco di una nuova legislazione sul sistema giudiziario polacco che solleva gravi preoccupazioni per quanto concerne l'indipendenza del sistema giudiziario e aumenta in modo significativo la minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia:

      (a) la legge che modifica la legge sulla Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e alcune altre leggi ("legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura"), pubblicata nella Gazzetta ufficiale polacca il 13 giugno 2017 ed entrata in vigore il 20 giugno 2017;

      (b) la legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura e alcune altre leggi ("legge sul Consiglio nazionale della magistratura"), approvata dal Senato il 15 luglio 2017 e rinviata al *Sejm* il 24 luglio 2017;

      (c) la legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari ("legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari"), approvata dal Senato il 15 luglio 2017 e firmata dal presidente il 25 luglio;

      (d) la legge sulla Corte suprema, approvata dal Senato il 22 luglio 2017 e rinviata al *Sejm* il 24 luglio 2017.

2. ASSENZA DI UN CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ LEGITTIMO E INDIPENDENTE

3. Nella raccomandazione del 21 dicembre 2016 la Commissione ha raccomandato alle autorità polacche di intraprendere le seguenti azioni, come già richiesto nella raccomandazione del 27 luglio 2016:

   (a) dare piena attuazione alle sentenze del Tribunale costituzionale del 3 e del 9 dicembre 2015, in base alle quali i tre giudici che sono stati legittimamente

nominati nel mese di ottobre 2015 dalla precedente legislatura possano assumere la loro funzione di giudice del Tribunale costituzionale e i tre giudici nominati dalla nuova legislatura, senza valida base giuridica, non possano assumere l'incarico di giudice senza essere stati validamente eletti; per questo motivo, il presidente della Repubblica è tenuto a far prestare giuramento con urgenza ai tre giudici eletti nella precedente legislatura;

(b) pubblicare e attuare pienamente le sentenze del Tribunale costituzionale del 9 marzo 2016 e la sentenza dell'11 agosto 2016, relativa alla legge sul Tribunale costituzionale del 22 luglio 2016 e altre sentenze pronunciate dopo tale data e le future sentenze;

(c) garantire che qualsiasi riforma della legge sul Tribunale costituzionale rispetti le sentenze del Tribunale costituzionale, tenga in piena considerazione i pareri della commissione di Venezia e garantisca che non sia compromessa l'efficacia del Tribunale costituzionale come garante della Costituzione;

(d) astenersi da azioni e dichiarazioni pubbliche che possano minare la legittimità e l'efficienza del Tribunale costituzionale.

4. Oltre alle suddette azioni la Commissione ha raccomandato alle autorità polacche di:

(a) assicurare che il Tribunale costituzionale possa, nei casi urgenti, controllare efficacemente la legge sullo status dei giudici, la legge sull'organizzazione e sui procedimenti e la legge di attuazione, e che le sentenze in questione siano pubblicate senza indugio e pienamente attuate;

(b) garantire che la nomina del nuovo presidente del Tribunale costituzionale non abbia luogo finché le sentenze del Tribunale costituzionale sulla costituzionalità delle nuove leggi non saranno pubblicate e attuate pienamente, e a condizione che i tre giudici che sono stati legittimamente nominati nell'ottobre 2015, nel corso della 7ª legislatura del *Sejm*, abbiano assunto le proprie funzioni giudiziarie in Tribunale;

(c) garantire che, finché non sarà legittimamente designato il nuovo presidente del Tribunale costituzionale, egli venga sostituito dal vicepresidente del Tribunale e non da un presidente facente funzioni oppure dalla persona nominata presidente del Tribunale il 21 dicembre 2016.

5. La Commissione osserva che nessuna delle azioni raccomandate dalla Commissione è stata realizzata:

(a) i tre giudici legittimamente nominati nel mese di ottobre 2015 dalla precedente legislatura non hanno ancora potuto assumere la loro funzione di giudice del Tribunale costituzionale. Invece, i tre giudici nominati nel corso dell'8ª legislatura del *Sejm*, senza valida base giuridica, sono stati ammessi ad assumere la loro funzione dal presidente facente funzioni del Tribunale;

(b) tre importanti sentenze del Tribunale costituzionale, rispettivamente del 9 marzo 2016, dell'11 agosto 2016 e del 7 novembre 2016, non sono ancora state pubblicate e sono state cancellate dal ruolo del Tribunale, accessibile sul suo sito Internet. Altre sentenze che non erano state ancora pubblicate al momento dell'adozione della raccomandazione della Commissione del 21 dicembre 2016 sono state invece pubblicate il 29 dicembre 2016 nella Gazzetta ufficiale;

(c) la legge sullo status dei giudici, la legge sull'organizzazione e sui procedimenti e la legge di attuazione non sono ancora state urgentemente sottoposte a un

efficace controllo di costituzionalità da parte del Tribunale costituzionale e la nomina del nuovo presidente del Tribunale costituzionale ha avuto luogo prima che venisse effettuato tale controllo;

(d) dopo la fine del mandato dell'ex presidente del Tribunale costituzionale, non è stato ancora legalmente nominato un nuovo presidente. L'ex presidente non è stato sostituito dal vicepresidente del Tribunale, ma da un presidente facente funzioni e, successivamente, dalla persona nominata come presidente del Tribunale il 21 dicembre 2016.

6. Come spiegato nella raccomandazione del 21 dicembre 2016[6], la Commissione ritiene che la procedura che ha portato alla nomina del nuovo presidente del Tribunale sia fondamentalmente viziata sotto il profilo dello Stato di diritto. La procedura è stata avviata da un presidente facente funzioni la cui nomina ha sollevato gravi preoccupazioni in merito ai principi di separazione dei poteri e di indipendenza degli organi giurisdizionali, garantiti dalla Costituzione polacca. Inoltre, il fatto che la procedura abbia consentito ai tre "giudici di dicembre", illegittimamente nominati nella nuova legislatura del *Sejm*, di partecipare al processo di selezione ha reso l'intero processo incostituzionale. Analogamente, il fatto che i "giudici di ottobre" legittimamente eletti non potessero partecipare al processo di selezione ha avuto anch'esso un impatto negativo sui risultati viziando il processo. Inoltre, il breve preavviso per la convocazione dell'Assemblea generale e il rifiuto di rinviare la riunione ha suscitato gravi preoccupazioni. Infine, l'elezione dei candidati da parte soltanto di sei giudici era incompatibile con la sentenza del Tribunale del 7 novembre 2016, in base alla quale l'articolo 194, secondo paragrafo, della Costituzione dev'essere interpretato nel senso che prevede che il presidente del Tribunale sia nominato dal presidente della Repubblica tra i candidati che hanno ottenuto la maggioranza dei voti in sede di Assemblea generale del Tribunale.

7. La Commissione osserva inoltre che, in seguito alla nomina del presidente del Tribunale costituzionale, c'è stata una serie di sviluppi che ha ulteriormente minato la legittimità del Tribunale. In particolare: il vicepresidente del Tribunale, la cui posizione è riconosciuta nella Costituzione, è stato costretto dal nuovo presidente del Tribunale a prendere le ferie che gli rimanevano fino alla fine del suo mandato; a seguito di un ricorso presentato dal Procuratore generale per contestare la validità delle elezioni nel 2010 di tre giudici del Tribunale costituzionale, tali giudici sono stati successivamente esclusi dall'attività giudiziaria del Tribunale; il nuovo presidente del Tribunale ha modificato la composizione dei collegi giudicanti e le cause sono state riassegnate a collegi costituiti in parte da giudici nominati in maniera illegittima; le richieste, in particolare del difensore civico, di revocare dai collegi giudicanti i giudici illegittimamente nominati sono state respinte; un numero significativo di sentenze è stato pronunciato dai giudici nominati da collegi di cui facevano parte giudici illegittimamente nominati; infine, alla fine del mandato del vicepresidente del Tribunale, è stato designato nuovo vicepresidente un giudice nominato illegittimamente.

8. Questi sviluppi hanno, di fatto, portato a una completa ricomposizione del Tribunale costituzionale al di fuori del normale processo costituzionale per le nomine dei giudici.

[6] Cfr. i punti 5.3 e 5.4 della raccomandazione.

9. La risposta delle autorità polacche alla raccomandazione complementare, ricevuta il 20 febbraio 2017, non attenua le preoccupazioni della Commissione e non annuncia alcuna misura concreta volta ad affrontare le questioni sollevate dalla Commissione. Nella risposta si sostiene che le nuove leggi sul Tribunale costituzionale e la nomina del nuovo presidente del Tribunale costituzionale hanno creato le condizioni adeguate per il suo funzionamento dopo un periodo di stasi, dovuto agli scontri politici tra gli esponenti dell'opposizione. Per quanto riguarda la composizione del Tribunale, nella risposta, analogamente alla precedente risposta alla raccomandazione del 27 luglio 2016, viene negato qualsiasi effetto alle sentenze del Tribunale costituzionale del 3 e del 9 dicembre 2015. Per quanto riguarda la procedura di selezione del presidente del Tribunale costituzionale, la risposta ignora la sentenza del 7 novembre 2016 secondo la quale la Costituzione prevede che il presidente del Tribunale sia nominato tra i candidati che hanno ottenuto la maggioranza dei voti in sede di Assemblea generale del Tribunale. Per quanto riguarda il ruolo del vicepresidente del Tribunale, la risposta non tiene conto del fatto che la Costituzione riconosce esplicitamente la posizione del vicepresidente, che è soggetta alla medesima procedura di nomina del presidente del Tribunale. Per quanto riguarda la nomina del presidente facente funzione del Tribunale costituzionale, la risposta non individua alcuna base giuridica nella Costituzione e ritiene che si sia trattato di un meccanismo di adeguamento eccezionale dettato da circostanze straordinarie.

10. In conclusione, la Commissione ritiene che l'indipendenza e la legittimità del Tribunale costituzionale siano seriamente compromesse e che, pertanto, la costituzionalità delle leggi polacche non possa più essere effettivamente garantita[7]. La situazione è particolarmente preoccupante per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto dal momento che, come spiegato nelle raccomandazioni precedenti, il Parlamento polacco ha adottato una serie di atti legislativi particolarmente sensibili, come la nuova legge sul pubblico impiego[8], una legge che modifica la legge sulla polizia e alcune altre leggi[9], leggi sull'Ufficio del pubblico ministero[10], una nuova legge sul Mediatore e che modifica talune altre leggi[11], una legge sul Consiglio nazionale dei media[12] e una nuova legge anti-terrorismo[13].

---

[7] In base all'articolo 188 della Costituzione, il Tribunale costituzionale è competente a pronunciarsi sulla conformità delle leggi e dei trattati internazionali alla Costituzione, sulla conformità delle leggi ai trattati internazionali ratificati la cui ratifica esige la previa autorizzazione espressa per legge, sulla conformità delle disposizioni giuridiche emanate da organi centrali dello Stato alla Costituzione, ai trattati ratificati e alle leggi, sulla conformità alla Costituzione delle finalità o dell'attività dei partiti politici, nonché sui ricorsi relativi alle violazioni della Costituzione. Ai sensi dell'articolo 189 della Costituzione, il Tribunale costituzionale deve inoltre risolvere i conflitti di autorità tra gli organi costituzionali dello Stato.

[8] Legge del 30 dicembre 2015 che modifica la legge sul pubblico impiego e alcune altre leggi, pubblicata nella Gazzetta ufficiale l'8 gennaio 2016, atto n. 34.

[9] Legge del 15 gennaio 2016 che modifica la legge sulla polizia e altre leggi, pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 4 febbraio 2016, atto n. 147.

[10] Legge del 28 gennaio 2016 sull'ufficio della Procura, pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 15 febbraio 2016, atto n. 177; legge del 28 gennaio 2016 - regolamento di attuazione della legge - legge sull'ufficio della Procura, pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 15 febbraio 2016, atto n. 178.

[11] Legge del 18 marzo 2016 sul Mediatore e che modifica alcune altre leggi. La legge è stata firmata dal presidente della Repubblica il 4 maggio 2016.

[12] Legge del 22 giugno 2016 sul Consiglio nazionale dei media. La legge è stata firmata dal presidente della Repubblica il 27 giugno 2016.

11. Inoltre, l'impatto negativo sullo Stato di diritto dell'assenza di un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente in Polonia è ora notevolmente aggravato dal fatto che la costituzionalità delle nuove leggi relative al sistema giudiziario polacco menzionate al paragrafo 2, punto 2, e analizzate qui di seguito nella parte 3 non può più essere verificata e garantita da un Tribunale costituzionale indipendente.

3. LA MINACCIA PER L'INDIPENDENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO

12. La legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura, la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge sulla Corte suprema contengono una serie di disposizioni che danno adito a serie preoccupazioni per quanto concerne i principi di indipendenza della magistratura e separazione dei poteri.

13. La Commissione osserva che in una serie di dichiarazioni e pareri, tra cui quelli della Corte suprema, del Mediatore e del Consiglio nazionale della magistratura, è stata espressa preoccupazione per quanto riguarda la compatibilità delle nuove leggi con la Costituzione.

3.1. I giudici assistenti

14. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 2, paragrafo 36, della legge che modifica la legge sulla Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e alcune altre leggi, ai giudici assistenti vengono affidati compiti di giudice nei tribunali distrettuali per un periodo di quattro anni. In particolare, i giudici assistenti sono autorizzati ad agire come giudici monocratici nei tribunali distrettuali.

15. Nel sistema giuridico polacco, però, i giudici assistenti non hanno lo stesso status dei giudici[14]. I giudici assistenti sono nominati per un periodo limitato di quattro anni e dopo 36 mesi possono iniziare a presentare domanda per nuove procedure al fine di diventare giudici. I giudici assistenti non sono soggetti alle stesse garanzie per tutelare l'indipendenza del sistema giudiziario di quelle applicabili ai giudici – ad esempio per quanto riguarda la nomina, la quale non è soggetta alla stessa procedura prevista per i giudici. A differenza della carica dei giudici, la carica di giudici assistenti investiti di funzioni giudiziarie non è prevista dalla Costituzione. Ciò implica che il loro status, nonché le garanzie per la loro indipendenza, possono essere modificati con una legge ordinaria e non richiedono alcuna modifica della Costituzione[15].

16. Nel corso dell'iter legislativo della legge sulla Scuola nazionale della magistratura la Corte suprema e il Consiglio nazionale della magistratura hanno espresso preoccupazioni chiedendosi se le garanzie di indipendenza degli assistenti giudici rispettino la Costituzione e soddisfino in maniera sufficiente i requisiti di un processo

---

[13] Legge del 10 giugno 2016 in materia di anti-terrorismo. La legge è stata firmata dal presidente della Repubblica il 22 giugno 2016.

[14] I giudici assistenti, benché incaricati di funzioni di giudice, sono nominati direttamente dal ministro della Giustizia con una minima partecipazione del Consiglio nazionale della magistratura, che può soltanto opporsi solo entro 30 giorni.

[15] L'indipendenza del giudice deve essere sancita dalla Costituzione con norme più specifiche previste a livello legislativo (raccomandazione CM/Racc.(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sui giudici: "Indipendenza, efficacia e responsabilità", adottata il 17 novembre 2010 ("raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010", punto 7). Va inoltre osservato che, nei loro pareri, la Corte suprema e il Consiglio nazionale della magistratura hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale per quanto riguarda tale legge.

equo stabiliti dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo[16]. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha statuito che il precedente regime non soddisfaceva tali criteri per quanto riguarda gli assistenti giudici in Polonia[17].

17. Considerata la breve durata del mandato, lo status di assistenti giudici rende questi ultimi particolarmente vulnerabili alle influenze esterne, soprattutto da parte del ministro della Giustizia. Il ministro della Giustizia ha un'influenza significativa sulla carriera degli assistenti giudici dal momento che partecipa alla procedura di selezione e di nomina a giudici. Gli assistenti giudici che intendono diventare giudici devono superare una procedura di selezione e di nomina completamente nuova. Gli assistenti giudici devono dapprima presentare una domanda per essere nominati giudici al Consiglio nazionale della magistratura, che procederà a una valutazione completa dei candidati e deciderà se proporre o meno al presidente della Repubblica il candidato al posto di giudice. È il presidente della Repubblica che nomina il candidato al posto di giudice. Il desiderio legittimo degli assistenti giudici di diventare giudici, unito all'assenza di garanzie sufficienti per la tutela della loro indipendenza personale durante tale periodo, espone gli assistenti giudici a pressioni da parte del ministro della Giustizia e può ripercuotersi sulla loro indipendenza personale quando esercitano le loro funzioni.

3.2. I presidenti dei tribunali

18. Nel sistema giuridico polacco, i presidenti dei tribunali hanno un duplice ruolo: non solo sono responsabili della gestione dei tribunali, ma svolgono anche funzioni giudiziarie. La nuova legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari solleva preoccupazioni per quanto riguarda l'indipendenza personale dei presidenti dei tribunali nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, ma anche per quanto riguarda la loro influenza sugli altri giudici.

19. L'articolo 1, paragrafo 6, l'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 18, paragrafo 1, della nuova legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari prevede norme sulla destituzione e sulla nomina dei presidenti dei tribunali. Per un periodo di sei mesi, al ministro della Giustizia viene attribuito il potere di nominare e destituire i presidenti di tribunale, senza essere vincolato da criteri concreti, senza obbligo di motivazione e senza alcuna possibilità per la magistratura (né per il Consiglio nazionale della magistratura, né per il collegio di giudici di un determinato tribunale) di bloccare tali decisioni. Inoltre, non è previsto alcun controllo giurisdizionale contro una decisione di destituzione presa dal ministro della Giustizia. Dopo il periodo di sei mesi il ministro della Giustizia può nominare i presidenti dei tribunali a propria discrezione; solo in caso di destituzione di un presidente di tribunale il Consiglio nazionale della magistratura può, con una maggioranza qualificata di due terzi di tutti i membri del Consiglio, bloccare la decisione del Ministro della giustizia[18].

20. Il potere del ministro della Giustizia di destituire arbitrariamente i presidenti dei tribunali permette al ministro della Giustizia di mantenere un'influenza sui presidenti

---

[16] Parere della Corte suprema del 3 febbraio 2017; parere del Consiglio nazionale della magistratura del 10 febbraio 2017.

[17] Causa della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Henryk Urban e Ryszard Urban contro Polonia*, 23614/08, 28 febbraio 2011; Causa della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Mirosław Garlicki contro Polonia*, 36921/07, 14 settembre 2011; Causa della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Pohoska contro Polonia*, 33530/06, 10 aprile 2012.

[18] Articolo 1, paragrafo 7, della legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari.

dei tribunali che può pregiudicare la loro indipendenza personale quando svolgono le loro funzioni giudicanti. Ad esempio, un presidente di tribunale chiamato a pronunciarsi in una causa sensibile contro lo Stato può sentirsi condizionato dal ministro della Giustizia ad adeguarsi alla posizione dello Stato al fine di evitare di essere destituito dalla carica di presidente del tribunale.

21. Anche i giudici che non sono presidenti di tribunale, ma desiderano diventarlo, potrebbero essere indotti a non andare contro una posizione del ministro della Giustizia, al fine di non ridurre le loro possibilità di essere nominati presidenti di tribunale. La loro indipendenza personale ne risulterebbe compromessa, quando esercitano le loro funzioni giudicanti.

22. Occorre inoltre rilevare che i presidenti di tribunale, in qualità di responsabili della gestione dei tribunali, hanno importanti poteri su altri giudici e possono quindi interferire con l'indipendenza personale di tali giudici. Ad esempio, i presidenti di tribunale hanno il potere di sostituire i giudici nella loro funzione di capi divisione o capi sezione di tribunali, il potere di rilasciare notifiche scritte comportanti sanzioni pecuniarie a tali capi divisione o capi sezione in caso di carenze e il potere di trasferire i giudici senza il loro consenso nell'ambito della giurisdizione in questione.

23. Infine, tali disposizioni sollevano problemi di legittimità costituzionale, come sottolineato in particolare dai pareri della Corte suprema, del Consiglio nazionale della magistratura e del Mediatore. In particolare, permettere tale possibilità di destituzione dei presidenti di tribunale da parte del ministro della Giustizia viola i principi di indipendenza della magistratura e di separazione dei poteri.

3.3. La nomina e la carriera dei giudici

24. Conformemente alla Costituzione polacca, l'indipendenza dei giudici è salvaguardata dal Consiglio nazionale della magistratura[19]. Il ruolo del Consiglio nazionale della magistratura ha un impatto diretto sull'indipendenza dei giudici, in particolare per quanto riguarda la loro promozione, trasferimento, procedure disciplinari, destituzione e pensionamento anticipato. Ad esempio, la promozione di un giudice (da un tribunale di distretto a un tribunale regionale) richiede che sia il presidente della Repubblica a nominare nuovamente il giudice, e, pertanto, anche in questo caso, dovrà essere seguita la procedura di valutazione e di nomina giudiziaria cui partecipa il Consiglio nazionale della magistratura.

25. Per questo motivo, negli Stati membri in cui è stato istituito un Consiglio della magistratura, la sua indipendenza è particolarmente importante per evitare indebite ingerenze da parte del governo o del parlamento sull'indipendenza dei giudici. Ad esempio, nel contesto dei procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici condotti dal Consiglio, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sollevato la questione del livello di influenza delle autorità legislative o esecutive, dato che il Consiglio era composto da una maggioranza di membri nominati direttamente da tali autorità[20]. Per lo stesso motivo, norme europee consolidate, in particolare la raccomandazione del 2010 del comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, stabiliscono che "almeno metà dei membri dei [Consigli della magistratura] dovrebbe essere costituita da

[19] Articolo 186, paragrafo 1, della Costituzione polacca: "Il Consiglio nazionale della magistratura garantisce l'indipendenza dei tribunali e dei giudici".

[20] Corte europea dei diritti dell'uomo, causa *Ramos Nunes de Carvalho E Sá contro Portogallo*, n. 55391/13, n. 57728/13 e n. 74041/13, 21 giugno 2016, punto 77.

giudici scelti da loro pari di tutti i livelli della magistratura e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario"[21]. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, decidendo anche se istituire o meno un Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia, quando tale Consiglio viene istituito, come nel caso della Polonia, la sua indipendenza deve essere garantita conformemente alle norme europee.

26. Finora il sistema polacco era pienamente in linea con tali norme, dal momento che il Consiglio nazionale della magistratura era composto da una maggioranza di giudici scelti da giudici. L'articolo 1, paragrafo 1, e l'articolo 7 della legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura modificherebbe radicalmente tale sistema in quanto prevede che i 15 giudici membri del Consiglio nazionale della magistratura siano nominati, e possano essere rinominati, dal *Sejm*[22] e istituisce una nuova struttura in seno al Consiglio. Le nuove norme per la nomina dei giudici membri del Consiglio nazionale della magistratura aumentano in misura significativa l'influenza del parlamento sul Consiglio compromettendo l'indipendenza di quest'ultimo, in contrasto con le norme europee. Il fatto che i giudici membri saranno nominati dal *Sejm* con una maggioranza di 3/5 non attenua tali preoccupazioni.

27. Il fatto che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, verrebbe posta fine prematuramente ai mandati di tutti gli attuali giudici membri del Consiglio nazionale della magistratura aggrava ulteriormente tali preoccupazioni poiché il parlamento acquisterebbe immediatamente un'influenza determinante sulla composizione del Consiglio, a scapito dell'influenza degli stessi giudici.

28. La politicizzazione del Consiglio nazionale della magistratura è anche aggravata dalla nuova struttura interna. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 7, della legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, il Consiglio sarebbe composto da due assemblee: la prima, con una maggioranza di deputati del parlamento, la seconda con giudici nominati dal parlamento. Formalmente, il Consiglio resterebbe composto in maggioranza da giudici, ma in realtà la nuova assemblea "politica" potrebbe rendere più difficile il processo decisionale del Consiglio nazionale della magistratura. Se le due assemblee differissero nella loro valutazione di un candidato, l'assemblea di parere favorevole potrebbe chiedere un riesame da parte del Consiglio nella sua composizione plenaria con una maggioranza dei due terzi di tutti i membri del Consiglio. Tale soglia sarebbe molto difficile da rispettare, anche in considerazione dell'aumentata influenza del potere legislativo sulla composizione del Consiglio. Questo nuovo sistema avrebbe un'incidenza diretta sulla nomina e sulla carriera dei giudici in Polonia dal momento che i giudici membri del Consiglio che compongono la seconda assemblea potrebbero, in determinate

---

[21] Punto 27; si veda anche il piano d'azione del Consiglio d'Europa "Rafforzare l'Imparzialità e l'indipendenza giudiziaria", adottato il 13 aprile 2016, (CM(2016)36 definitivo), C, punto ii). Parere n. 10 del CCJE sul Consiglio della magistratura al servizio della società, punto 27; diversi pareri della commissione di Venezia e norme della rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ) nella relazione 2010-11 sui Consigli della magistratura, punto 2.3.

[22] La Costituzione prevede che il Consiglio nazionale della magistratura si componga di membri *ex officio* (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 i membri eletti. I membri eletti consistono in quattro deputati "*scelti dal Sejm*", in due senatori "*scelti dal Senato*" e in 15 giudici ("*scelti tra*" i tribunali ordinari, amministrativi e militari e la Corte suprema).

circostanze, non avere più l'ultima parola su questioni riguardanti la valutazione dei candidati alla carica di giudici[23].

29. Questa situazione solleva preoccupazioni dal punto di vista dell'indipendenza della magistratura. Per esempio, un giudice distrettuale che deve emettere una sentenza in una causa politicamente sensibile e che al tempo stesso presenta una domanda per la promozione a giudice regionale può essere propenso a seguire la posizione suggerita dalla maggioranza politica al fine di non compromettere le sue possibilità di ottenere la promozione. Anche se tale rischio non si concretizzasse, il nuovo sistema non fornisce garanzie sufficienti ad assicurare l'indipendenza, che è fondamentale per mantenere la fiducia che i tribunali devono ispirare ai cittadini nelle società democratiche[24].

30. La Commissione osserva che la Corte suprema e il Consiglio nazionale della magistratura, nei loro pareri concernenti il progetto di legge, hanno manifestato una serie di preoccupazioni in merito alla costituzionalità del nuovo sistema. È stato osservato, in particolare, che le nuove norme porterebbero il Consiglio nazionale della magistratura a dipendere dalle decisioni politiche della maggioranza parlamentare. I pareri sottolineano inoltre che il Consiglio nazionale della magistratura è un organismo unitario che non può essere suddiviso in due organi sconosciuti alla Costituzione e che il progetto di legge modificherebbe l'ordinamento costituzionale attribuendo al *Sejm* una posizione dominante nei confronti della magistratura. Inoltre, la cessazione anticipata del mandato dei giudici membri del Consiglio e del funzionamento di un organo costituzionale, violerebbe il principio di uno Stato democratico fondato sullo Stato di diritto e sul principio di legalità. Come spiegato in precedenza, la Commissione ricorda che un efficace controllo di costituzionalità di tali disposizioni non è attualmente possibile.

3. 4. L'età pensionabile e il potere di prorogare il mandato dei giudici

31. L'articolo 1, paragrafo 26, lettere b) e c), e l'articolo 13, paragrafo 1, della legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari modificano il regime di pensionamento applicabile ai giudici ordinari abbassando l'età del pensionamento da 67 a 60 anni per le donne giudici e da 67 a 65 anni per gli uomini giudici e attribuendo al ministro della Giustizia il potere di decidere in merito alla proroga del loro mandato (fino al 70º anno di età) sulla base di criteri vaghi. In attesa di tale decisione i giudici interessati rimangono in carica.

32. Il nuovo regime pensionistico si ripercuoterebbe negativamente sull'indipendenza dei giudici[25]. Le nuove norme creano un ulteriore strumento mediante il quale il ministro della Giustizia può esercitare la sua influenza su singoli giudici. In particolare, i criteri vaghi per la proroga dei mandati permettono un'indebita discrezionalità, compromettendo il principio di inamovibilità dei giudici[26]. Pur abbassando l'età pensionabile, la legge consente ai giudici di ottenere dal ministro della Giustizia una

---

[23] Ciò è in contrasto con le norme del Consiglio d'Europa: raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 (punto 26); piano d'azione del Consiglio d'Europa Rafforzare l'Imparzialità e l'indipendenza giudiziaria, adottato il 13 aprile 2016, (CM(2016)36 definitivo), punto C.

[24] Cause della Corte europea dei diritti dell'uomo: *Morice contro Francia*, n. 29369/10, 23 aprile 2015, punto 78; *Cipro contro Turchia*, n. 25781/94, 10 maggio 2001, punto 233.

[25] Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010, punto 49.

[26] Secondo la legge, il ministro della Giustizia decide sull'opportunità o meno di prorogare il mandato di un giudice, "tenendo in considerazione l'utilizzo razionale del personale giudiziario ordinario e le esigenze derivanti dal carico di lavoro di specifici tribunali" (cfr. l'articolo 1, paragrafo 26, lettera b), della legge).

proroga del loro mandato fino a un massimo di dieci anni per le donne giudici e di cinque anni per gli uomini giudici. Inoltre, non vi è alcun termine entro il quale il ministro della Giustizia debba prendere una decisione sulla proroga del mandato, il che gli consente di mantenere l'influenza sui giudici in questione per il tempo rimanente del loro mandato giudiziario. Anche prima dell'età della pensione, la semplice prospettiva di dover chiedere al ministro della Giustizia tale proroga potrebbe configurarsi come una pressione sui giudici interessati.

33. Abbassando l'età pensionabile dei giudici e, nel contempo, subordinando la proroga del loro mandato alla decisione del ministro della Giustizia, le nuove norme compromettono il principio di inamovibilità dei giudici, principio che costituisce un elemento fondamentale della loro indipendenza, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tra i requisiti di un tribunale indipendente, la Corte di giustizia ha affermato che i giudici devono godere di indipendenza dal punto di vista personale e funzionale nell'esercizio delle loro funzioni e devono anche essere tutelati dalla destituzione mediante efficaci garanzie contro indebiti interventi o pressioni da parte del potere esecutivo[27]. Le disposizioni in questione non sono ancora conformi alle norme europee in base a cui l'inamovibilità dei giudici deve essere garantita fino all'età pensionabile obbligatoria, qualora essa sia prevista.

34. La Commissione rileva che le nuove norme hanno inoltre fatto sorgere dubbi per quanto riguarda la loro costituzionalità. Secondo il parere della Corte suprema[28], permettere al ministro della Giustizia di decidere in merito alla proroga del mandato di un giudice, in combinazione con l'abbassamento dell'età di pensionamento dei giudici, viola il principio di inamovibilità dei giudici (articolo 180, paragrafo 1, della Costituzione). Come spiegato in precedenza, la Commissione ricorda che un efficace controllo di costituzionalità di tali disposizioni non è attualmente possibile.

3.5. La Corte suprema

3.5.1. Destituzione, pensionamenti forzati e nuova nomina dei giudici della Corte suprema

35. Ai sensi dell'articolo 87 della nuova legge sulla Corte suprema, il giorno successivo all'entrata in vigore della legge, tutti i giudici della Corte suprema saranno destituiti e collocati in pensione[29].

36. Ai sensi dell'articolo 88 della medesima legge, solo i giudici indicati dal ministro della Giustizia rimarranno inizialmente attivi per un periodo transitorio fintantoché il presidente della Repubblica non avrà effettuato una selezione definitiva dei giudici che saranno autorizzati a rimanere in carica a seguito di una speciale procedura di verifica. Questa procedura implica che il presidente della Repubblica scelga i giudici che rimarranno in carica tra i giudici della Corte suprema che sono stati preselezionati dal ministro della Giustizia e valutati dal Consiglio nazionale della

---

[27] Causa C-53/03 *Syfait and Others*, 31 maggio 2005, punto 31; Causa C-103/97*Köllensperger and Atzwanger*, 4 febbraio 1999, punto 20.

[28] Parere della Corte suprema del 28 aprile 2017.

[29] Ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 1, i giudici che sono destituiti o pensionati beneficiano, fino al compimento dei 65 anni di età, di un emolumento pari alla retribuzione che ricevevano per l'ultima carica ricoperta nella Corte suprema. L'articolo 89, paragrafo 2, della legge sulla Corte suprema stabilisce che i giudici destituiti dalla Corte suprema conservano il diritto di chiedere al ministro della Giustizia, entro 14 giorni dal loro ritiro, il trasferimento a una funzione giudiziaria in un tribunale ordinario, militare o amministrativo. Il ministro della Giustizia ha il diritto di respingere tale domanda.

magistratura. La legge include criteri vaghi e imprecisi per la scelta dei giudici che dovranno restare in carica. Eventuali risoluzioni del Consiglio nazionale della magistratura in materia non saranno vincolanti per il presidente della Repubblica[30]. Ai sensi dell'articolo 91 della legge sulla Corte suprema, se il giudice che esercita le funzioni di primo presidente della Corte suprema è destituito e collocato in pensione, il presidente della Repubblica sceglie un primo presidente ad interim della Corte suprema.

37. La destituzione e il pensionamento forzato di tutti i giudici della Corte suprema, considerati in connessione con le norme per una loro eventuale rinomina, violerebbero il principio dell'indipendenza giudiziaria dei giudici della Corte suprema. I giudici dovrebbero essere tutelati dalla destituzione mediante efficaci dispositivi di salvaguardia da pressioni o interventi indebiti da parte di altre autorità dello Stato[31]. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle norme europee, l'indipendenza della magistratura richiede garanzie idonee a tutelare la persona che svolge la funzione giurisdizionale in una controversia[32]. L'inamovibilità dei giudici da parte dell'esecutivo nel corso del loro mandato è una conseguenza della loro indipendenza e pertanto rientra tra le garanzie di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo[33]. Di conseguenza, i giudici possono essere destituiti solo individualmente, qualora ciò sia giustificato, sulla base di una procedura disciplinare relativa alle loro attività individuali e che offra tutte le garanzie di difesa in una società democratica. I giudici non possono essere destituiti in quanto categoria; i giudici non possono essere destituiti per ragioni non connesse a comportamenti individuali.

38. Tali garanzie e salvaguardie mancano nel caso di specie e le disposizioni in questione costituiscono una flagrante violazione dell'indipendenza dei giudici della Corte suprema e della separazione dei poteri[34], e, di conseguenza, dello Stato di diritto.

---

30 Successivamente, ai sensi dell'articolo 95 della legge sulla Corte suprema, il ministro della Giustizia annuncia i posti vacanti in particolari sezioni della Corte suprema, per poi proporre un candidato di sua scelta per ciascun posto annunciato al Consiglio nazionale della magistratura. Il Consiglio nazionale della magistratura valuta ciascuna candidatura e presenta una proposta al presidente della Repubblica per la nomina a un posto di giudice della Corte suprema. In alcuni casi il Consiglio nazionale della magistratura potrà presentare la propria proposta soltanto tramite una delle sue assemblee, escludendo in tal modo potenzialmente l'assemblea composta dai giudici membri. Il ministro della Giustizia può effettuare un ulteriore annuncio sui posti rimanenti vacanti. Successivamente, i candidati possono presentare con regolare procedura la loro candidatura che il Consiglio nazionale della magistratura valuta per poi presentare al presidente della Repubblica una domanda ai fini della loro nomina a giudici della Corte suprema.

31 Causa C-53/03 *Syfait and Others*, 31 maggio 2005, punto 31; Causa C-103/97*Köllensperger and Atzwanger*, 4 febbraio 1999, punto 20.

32 Causa C-222/13 *TDC*, 9 ottobre 2014, punti 29-32; Causa C-506/04 *Wilson*, 19 settembre 2006, punto 53; Causa C-103/97*Köllensperger and Atzwanger*, 4 febbraio 1999, punti 20-23; Causa C-54/96 *Dorsch Consult*, 12 settembre 1997, punto 36; Causa C-17/00 *De Coster*, 29 novembre 2001, punti 18-21; Causa della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Baka contro Ungheria* n. 20261/12, 23 giugno 2016, punto 121.

33 Causa della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Campbell and Fell contro Regno Unito*, A80 (1984), 28 giugno 1984, punto 80.

34 La legge è in contrasto con le norme del Consiglio d'Europa. In particolare, le nuove norme sono in contrasto con il principio di inamovibilità dei giudici, un elemento fondamentale dell'indipendenza dei giudici, sancito dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010. Pertanto, ai giudici della Corte suprema dovrebbe essere garantita l'inamovibilità e al loro mandato non dovrebbe essere messa prematuramente fine. Inoltre, conformemente alla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010, le decisioni relative alla selezione e alla carriera dei giudici devono fondarsi su criteri obiettivi prestabiliti dalla legge o dalle autorità competenti e, nei casi in cui il governo o il potere legislativo prendono decisioni riguardanti la selezione e la carriera dei giudici, esse devono essere autorizzate a

3.5.2. Procedimento disciplinare

39. La legge sulla Corte suprema istituisce una nuova sezione disciplinare e nuove norme per i procedimenti disciplinari contro i giudici della Corte suprema[35].

40. Tali nuove norme in materia di procedimenti disciplinari rischiano di pregiudicare l'indipendenza della magistratura. In particolare, la partecipazione del ministro della Giustizia ai procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici della Corte suprema costituisce una minaccia per la loro indipendenza: il fatto che il ministro della Giustizia abbia il potere di avviare procedimenti disciplinari contro i giudici della Corte suprema nonché di influire sullo svolgimento delle indagini fornirebbe al ministro della Giustizia un ulteriore strumento per esercitare una considerevole pressione sui giudici.

41. In particolare, ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 5, della legge sulla Corte suprema, il ministro della Giustizia può opporsi alla decisione del responsabile dell'azione disciplinare della Corte suprema che conduce un'indagine di porre fine a tale indagine per mancanza di motivi; in tal caso, il responsabile dell'azione disciplinare della Corte suprema dovrà continuare a condurre il procedimento disciplinare e sarà vincolato dalle istruzioni del ministro della Giustizia. Inoltre, il ministro della Giustizia può nominare autonomamente un responsabile dell'azione disciplinare caso per caso[36]. La nomina di un responsabile dell'azione disciplinare da parte del ministro della Giustizia escluderebbe qualsiasi altro responsabile dell'azione disciplinare da un determinato caso. Ogni volta che il ministro della Giustizia nomina un responsabile dell'azione disciplinare deve essere condotta un'indagine preliminare. Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 2, il funzionario nominato dal ministro della Giustizia è vincolato in alcuni casi dalle istruzioni impartite dal ministro stesso.

42. La semplice minaccia dell'avvio di un procedimento disciplinare sulla base delle istruzioni del ministro della Giustizia comprometterebbe in maniera diretta l'indipendenza dei giudici della Corte suprema. La Corte di giustizia ha statuito che per essere indipendente un organo giurisdizionale indipendente deve poter esercitare le sue funzioni in modo autonomo, senza essere subordinato a nessun altro organo e deve quindi essere protetto da interventi o pressioni esterni che potrebbero compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda i procedimenti di cui si occupano[37]. Queste condizioni non risultano soddisfatte in questo caso. Pertanto, i giudici della Corte suprema possono sentirsi obbligati ad

---

formulare raccomandazioni o a esprimere pareri, che l'autorità di nomina è tenuta a seguire nella pratica da un'autorità competente indipendente, composta in parte sostanziale da membri della magistratura. La legge viola tali norme.

35 I procedimenti disciplinari contro i giudici della Corte suprema si riferiscono alla responsabilità per i reati contro le norme di servizio e all'aver compromesso la dignità della loro funzione. L'articolo 5 della legge sulla Corte suprema stabilisce che la sezione disciplinare si occupi anche di procedimenti disciplinari contro i giudici della Corte suprema, di alcuni procedimenti disciplinari contro i membri delle professioni forensi e di ricorsi contro decisioni disciplinari. La legge stabilisce una nuova composizione dei tribunali disciplinari delle Corti supreme: per definizione, un tribunale disciplinare di primo grado sarà composto da un giudice della sezione disciplinare; un tribunale disciplinare di secondo grado sarà composto da tre giudici. Il procedimento disciplinare può essere avviato da una proposta del responsabile dell'azione disciplinare (articolo 56, paragrafo 1: un responsabile dell'azione disciplinare nominato dalla Corte suprema per un mandato di tre anni, e articolo 54, paragrafo 4: un responsabile dell'azione disciplinare nominato dal ministro responsabile su una base caso per caso).

36 Articolo 54, paragrafo 1, della legge sulla Corte suprema. Il ministro della Giustizia nomina i responsabili dell'azione disciplinare tra i pubblici ministeri proposti dalla Procura di Stato.

37 Causa C-503/15, *Margarit Panicello*, 16 febbraio 2017, punti 37-38; Causa C-203/14, *Consorci Sanitari del Maresme*, 6 ottobre 2015, punto 19; Causa C-222/13,*TDC*, 9 ottobre 2014, punto 30; Cause riunite C-58/13 e C-59/13, *Torresi*, 17 luglio 2014, punto 22; Causa C-506/04, *Wilson*, 19 settembre 2006, punto 51.

adeguarsi alla posizione del potere esecutivo quando esercitano le loro funzioni giudicanti.

3.5.3. Iter legislativo

43. La Commissione osserva che la legge sulla Corte suprema, che è un nuovo atto legislativo autonomo che si compone di oltre 110 articoli e modifica sei leggi esistenti, avrebbe un forte impatto sull'indipendenza della Corte suprema e, più in generale, sulla separazione dei poteri e sullo Stato di diritto in Polonia. La Commissione si rammarica del fatto che tale importante legge non sia stata oggetto di adeguata preparazione né delle consultazioni che avrebbe meritato. Al contrario, il progetto è stato presentato il 12 luglio 2017 ed è stato adottato il 22 luglio 2017. La Commissione ritiene che tale procedura legislativa accelerata delle due camere comprometta di per sé la fiducia nel sistema giudiziario in Polonia e non sia in linea con lo spirito di leale cooperazione fra le istituzioni degli Stati membri che deve caratterizzare una democrazia fondata sullo Stato di diritto.

3.6. Altre disposizioni

44. Le quattro leggi contengono una serie di altre disposizioni sensibili dal punto di vista dello Stato di diritto e della separazione dei poteri, in particolare per quanto riguarda la conclusione prematura dei mandati dei responsabili dell'azione disciplinare nei tribunali[38], il potere del ministro della Giustizia di valutare l'operato dei tribunali[39], il trasferimento dei giudici[40], la struttura della Scuola nazionale di magistratura[41], la dichiarazione di attività dei giudici [42] e il personale del Consiglio nazionale della magistratura e della Corte suprema[43]. Tali punti, tra cui rientrano anche problemi di conformità con la Costituzione[44], sono stati individuati in una serie di analisi, in particolare della Corte suprema e del Consiglio nazionale della magistratura. Tuttavia, come spiegato in precedenza, un controllo di costituzionalità legittimo e indipendente non è attualmente possibile.

4. CONSTATAZIONE DI UNA MINACCIA SISTEMICA ALLO STATO DI DIRITTO

45. Per i motivi di cui sopra la Commissione ritiene che la situazione di minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia, illustrata nelle sue raccomandazioni del 27 luglio 2016 e del 21 dicembre 2016, si sia notevolmente aggravata. In particolare:

(1) la nomina illegittima del presidente del Tribunale costituzionale, l'ammissione dei tre giudici nominati nel corso dell'8ª legislatura del *Sejm* senza valida base

---

38 Articolo 6 della legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura; Articolo 100, paragrafi 1 e 2, della legge sulla Corte suprema.

39 Articolo 1, paragrafo 16, della legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari.

40 Articolo 1, paragrafo 5, lettera b), della legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari.

41 Articolo 1 della legge che modifica la legge sulla Scuola nazionale della magistratura.

42 L'articolo 1, paragrafo 33, della legge che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e articolo 38 della legge sulla Corte suprema.

43 Articolo 10 della legge che modifica la legge sul Consiglio nazionale della magistratura; Articolo 93 e articolo 99, della legge del 20 luglio sulla Corte suprema.

44 Sono state inoltre individuate nuove disposizioni in materia di direttori di tribunali che danno adito a preoccupazioni (articolo 1 della legge del 23 marzo 2017 che modifica la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari).

giuridica, la nomina di uno di questi giudici a vicepresidente del Tribunale, il fatto che i tre giudici che sono stati legittimamente nominati nell'ottobre 2015 dalla precedente legislatura non abbiano potuto assumere le loro funzioni di giudice in Tribunale, nonché gli ulteriori sviluppi nell'ambito del Tribunale di cui sopra hanno di fatto portato a una completa ricomposizione del Tribunale al di fuori del normale processo costituzionale per la nomina dei giudici. Di conseguenza, la Commissione ritiene che l'indipendenza e la legittimità del Tribunale costituzionale siano seriamente compromesse e che, pertanto, la costituzionalità delle leggi polacche non possa più essere effettivamente garantita. Le sentenze rese dal Tribunale in tali circostanze non possono più essere considerate atte a garantire un efficace controllo di costituzionalità;

(2) la legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura già in vigore e, qualora entrassero in vigore, la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge sulla Corte suprema comprometterebbero in maniera strutturale l'indipendenza della magistratura in Polonia e avrebbero un impatto immediato e concreto sul funzionamento indipendente del sistema giudiziario nel suo complesso. Dal momento che l'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale dello Stato di diritto, tali nuove leggi aumentano in maniera significativa la minaccia sistemica allo Stato di diritto individuata nelle precedenti raccomandazioni;

(3) soprattutto la destituzione dei giudici della Corte suprema, la loro eventuale rinomina e altre misure contenute nella legge sulla Corte suprema aggraverebbero considerevolmente la minaccia sistemica allo Stato di diritto;

(4) le nuove leggi danno adito a seri dubbi per quanto riguarda la loro compatibilità con la Costituzione polacca, come sottolineato da una serie di dichiarazioni, in particolare della Corte suprema, del Consiglio nazionale della magistratura, del Mediatore polacco, dell'Ordine nazionale degli avvocati, delle associazioni di giudici e avvocati e di altre parti interessate[45]. Tuttavia, come spiegato in precedenza, un efficace controllo di costituzionalità di tali leggi non è più possibile;

(5) infine, le azioni e dichiarazioni pubbliche contro i giudici e i tribunali polacchi effettuate dal governo polacco e dai rappresentanti della maggioranza al potere hanno danneggiato la fiducia nel sistema giudiziario nel suo complesso. La Commissione sottolinea il principio di leale cooperazione tra gli organi statali, che, come evidenziato nei pareri della commissione di Venezia, rappresenta un prerequisito costituzionale in uno Stato democratico in cui vige lo Stato di diritto.

[45] Ad esempio, i pareri della Corte suprema del 30 gennaio, 3 febbraio, 28 aprile e 18 luglio 2017; i pareri del Consiglio nazionale della magistratura del 30 gennaio, 10 febbraio, 7 marzo, 12 maggio, 26 maggio e 18 luglio 2017; i pareri del Mediatore del 1º febbraio, 12 aprile, 31 maggio, 28 giugno e 18 luglio 2017; il parere del Direttore della Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri, del 10 febbraio 2017; i pareri collettivi dei giudici della corte d'appello di Lublino, del 6 febbraio 2017; di Danzica, Cracovia, Białystok, Stettino, Rzeszów, del 7 febbraio 2017; di Varsavia e Poznań dell'8 febbraio 2017; la risoluzione della presidenza dell'ordine degli avvocati del 3 febbraio 2017; il parere dell'Associazione dei giudici "Themis", del 29 gennaio 2017; i pareri dell'Associazione dei giudici "Iustitia" dell'8 febbraio 2017, il parere dei referendaire di tribunale del 6 febbraio 2017; il parere dell'Associazione di ex studenti e dei candidati della Scuola nazionale polacca dei giudici e dei pubblici ministeri del 7 febbraio 2017; il parere dell'Associazione nazionale dei giudici assistenti, dell'8 febbraio 2017.

46. La Commissione ribadisce che, laddove sia stato istituito un sistema di giustizia costituzionale, la sua efficacia è un fattore fondamentale dello Stato di diritto. La Commissione sottolinea inoltre che, indipendentemente dal modello di sistema giudiziario scelto, deve essere salvaguardata l'indipendenza del potere giudiziario conformemente al diritto dell'Unione. Spetta agli Stati membri organizzare i loro sistemi giudiziari, decidendo anche se istituire o meno un Consiglio superiore della magistratura il cui ruolo consiste nel salvaguardare l'indipendenza della magistratura. Tuttavia, qualora tale Consiglio sia stato istituito da uno Stato membro, come è il caso della Polonia in cui la Costituzione polacca ha affidato esplicitamente al Consiglio nazionale della magistratura il compito di salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario, deve essere garantita l'indipendenza del Consiglio conformemente alle norme europee.

47. Benché i sistemi giudiziari in Europa si differenzino, sono state stabilite norme comuni europee per la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura. È con grande preoccupazione che la Commissione constata che, con l'entrata in vigore delle nuove leggi di cui sopra, il sistema giudiziario polacco non sarebbe più compatibile con le norme europee in materia.

48. A tale proposito la Commissione prende atto della decisione del 24 luglio 2017 con cui il presidente della Repubblica ha rinviato al *Sejm* la legge sulla Corte suprema e la legge sul Consiglio nazionale della magistratura.

49. Il rispetto dello Stato di diritto non è solo un prerequisito per la protezione di tutti i valori fondamentali di cui all'articolo 2 del TUE, è anche un prerequisito per il rispetto di tutti i diritti e gli obblighi derivanti dai trattati e per instaurare la fiducia reciproca di cittadini, imprese e autorità nazionali negli ordinamenti giuridici di tutti gli altri Stati membri. Taluni aspetti delle nuove leggi sollevano preoccupazioni anche per quanto riguarda la loro compatibilità con il diritto dell'UE e, per tale motivo, la Commissione ha deciso, in aggiunta alla presente raccomandazione sullo Stato di diritto, di avviare procedure di infrazione contro la Polonia quando sarà pubblicata la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari o qualora venisse firmata e pubblicata la legge sulla Corte suprema.

50. La Commissione sottolinea che il corretto funzionamento dello Stato di diritto è essenziale anche per un funzionamento fluido del mercato interno, in quanto gli operatori economici devono sapere che saranno trattati allo stesso modo dalla legge. Ciò non può avvenire senza una magistratura indipendente in ciascuno Stato membro. Per questo motivo, il Consiglio ha sottolineato l'importanza che le autorità polacche affrontino i gravi problemi in materia di Stato di diritto sollevati nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate per la Polonia nel contesto del semestre europeo 2017. Il 23 giugno 2017 il Consiglio europeo ha approvato in linea generale le raccomandazioni specifiche per paese e l'11 luglio 2017 il Consiglio "Economia e finanza" le ha adottate[46].

51. La Commissione osserva che un ampio ventaglio di attori a livello europeo e internazionale ha espresso profonda preoccupazione riguardo alla riforma del sistema

[46] Considerando 14: *La certezza giuridica, nonché la fiducia nella qualità e nella prevedibilità delle politiche e delle istituzioni a livello normativo, fiscale e in altri settori sono fattori importanti che potrebbero consentire un aumento del tasso di investimento. In tale contesto sono essenziali anche lo Stato di diritto e l'indipendenza del sistema giudiziario. Affrontare le gravi preoccupazioni relative allo Stato di diritto aiuterà a migliorare la certezza giuridica"*. Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2017 sul programma nazionale di riforma 2017 della Polonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 della Polonia

giudiziario polacco: rappresentanti delle magistrature di tutta Europa, compresa la rete dei presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea e la rete europea dei Consigli della magistratura, la commissione di Venezia, il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, il Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e numerose organizzazioni della società civile come Amnesty International e la rete per i diritti umani e la democrazia. Anche il Parlamento europeo ha espresso le proprie preoccupazioni, pubblicando, tra l'altro, due risoluzioni che sostengono i pareri della Commissione.

5. AZIONI RACCOMANDATE

52. La Commissione raccomanda alle autorità polacche di intraprendere urgentemente azioni adeguate per affrontare questa minaccia sistemica allo Stato di diritto.

53. In particolare, la Commissione raccomanda che le autorità polacche intraprendano le seguenti azioni:

(a) ripristinare l'indipendenza e la legittimità del Tribunale costituzionale in qualità di garante della Costituzione polacca, garantendo che i suoi giudici, il suo presidente e il suo vicepresidente siano eletti e nominati in modo legittimo e dando piena attuazione alle sentenze del Tribunale costituzionale del 3 e del 9 dicembre 2015, in base alle quali i tre giudici che sono stati legittimamente nominati nel mese di ottobre 2015 dalla precedente legislatura possano assumere la loro funzione di giudice del Tribunale costituzionale e i tre giudici nominati dalla nuova legislatura, senza valida base giuridica, non esercitino più le loro funzioni di giudice senza essere stati validamente eletti[47];

(b) pubblicare e attuare pienamente le sentenze del Tribunale costituzionale del 9 marzo 2016, dell'11 agosto 2016 e del 7 novembre 2016;

(c) garantire che la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge sulla Corte suprema non entrino in vigore e che la legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura sia revocata o modificata al fine di assicurarne la conformità con la Costituzione e con le norme europee sull'indipendenza della magistratura;

(d) astenersi dal prendere qualsiasi misura che possa interferire con l'inamovibilità dei giudici della Corte suprema e le loro funzioni;

(e) garantire che qualsiasi riforma della giustizia rispetti lo Stato di diritto e sia conforme al diritto dell'UE e alle norme europee sull'indipendenza della magistratura, e venga elaborata in stretta cooperazione con i magistrati e tutte le parti interessate;

(f) astenersi da azioni e dichiarazioni pubbliche che possano minare la legittimità del Tribunale costituzionale, della Corte suprema, dei tribunali ordinari, dei giudici, individualmente o collettivamente, o del sistema giudiziario nel suo complesso.

54. La Commissione sottolinea che la necessaria leale collaborazione tra le diverse istituzioni statali in merito alle questioni relative allo Stato di diritto è essenziale al fine di trovare una soluzione alla situazione attuale. Inoltre, la Commissione incoraggia le autorità polacche a chiedere il parere della commissione di Venezia per

[47] Cfr. la raccomandazione (UE) 2017/146 e la raccomandazione (UE) 2016/1374.

quanto riguarda la legge sulla Scuola nazionale polacca della magistratura, la legge sul Consiglio nazionale della magistratura, la legge sull'organizzazione dei tribunali ordinari e la legge sulla Corte suprema nonché su qualsiasi nuova proposta di legge finalizzata a riformare il sistema giudiziario in Polonia.

55. La Commissione invita il governo polacco a risolvere i problemi individuati nella presente raccomandazione entro un mese dalla ricezione della stessa e a informarla delle misure adottate in tal senso.

56. La Commissione invita le autorità polacche a cogliere l'opportunità della decisione del presidente della Repubblica polacca di rinviare al *Sejm* la legge sul Consiglio nazionale della magistratura e la legge sulla Corte suprema per garantire che qualsiasi riforma del sistema giudiziario in Polonia tenga conto delle preoccupazioni espresse nella presente raccomandazione.

57. La Commissione ricorda inoltre che le raccomandazioni adottate nell'ambito del quadro sullo Stato di diritto non impediscono che l'articolo 7 del TUE sia direttamente attivato qualora un improvviso peggioramento della situazione in uno Stato membro imponga una reazione più forte da parte dell'UE[48].

58. La Commissione esorta in particolare le autorità polacche a non adottare alcuna misura ai fini della destituzione o del pensionamento forzato dei giudici delle Corti supreme poiché tali misure aggraverebbero molto seriamente la minaccia sistemica allo Stato di diritto. Qualora le autorità polacche adottino una qualsiasi misura di questo tipo, la Commissione è pronta ad attivare immediatamente l'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

59. Sulla base della presente raccomandazione, la Commissione continua a essere disponibile a proseguire il dialogo costruttivo con il governo polacco.

Fatto a Bruxelles, il 26.7.2017

Per la Commissione
Frans TIMMERMANS
Primo vicepresidente

[48] Parte 4.1 della Comunicazione *"Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto"*, COM(2014) 158 final.