



Official report of debates (Italian, provisional edition)
Compte rendu officiel des débats (italien, édition provisoire)
Tuesday 26 January 2021, morning

Atti parlamentari dell'Assemblea Parlamentare

Debate: Judges in Poland and in the Republic of Moldova must remain independent / Débat : Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en République de Moldova

Mr Andrea ORLANDO (Italy, SOC, Rapporteur): Grazie presidente,

In seguito alla proposta di risoluzione, sei i giudici dovevano restare indipendenti in Polonia, nella Repubblica della Moldova, ho avuto mandato per redigere questo rapporto e per esaminare la situazione del potere giuridico e giudiziario nei due paesi.

Il rapporto è stato preparato con l'audizione di esperti e di autorità.

Purtroppo per le difficili condizioni che stiamo attraversando non ho potuto recarmi a Varsavia il primo dicembre scorso dove ero stato invitato. Abbiamo però organizzato una videoconferenza alla quale hanno partecipato i rappresentanti del Consiglio Nazionale della magistratura del tribunale costituzionale, della cancelleria del Presidente della Repubblica, del ministro degli Affari Esteri, alla presenza del vice Ministro della Giustizia, titolare dell'azione disciplinare sui giudici e della presidente della Corte Suprema.

Il mio primo test di relazione era già pronto nel marzo del 2020 ma la sua adozione non fu possibile a causa della pandemia. Così il testo di oggi, che è stato adottato dalla commissione nel dicembre scorso, del mio rapporto, cerca di tenere in considerazione le ultime evoluzioni politiche e giuridiche dei due paesi.

È utile richiamare che l'assemblea si è già pronunciata sulle questioni dell'indipendenza dei giudici in più occasioni. In particolare nella risoluzione 2188 del 2017 basata sul rapporto del nostro ex collega Mr Bernd FABRITIUS intitolata "Nuove minacce contro il primato del diritto negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Esempi selezionati".

L'assemblea ha espresso inquietudine e ha formulato raccomandazioni specifiche riguardanti i due paesi in oggetto.

Purtroppo dopo il 2017 le minacce si sono aggravate e i problemi dei due paesi però, va detto, sono molto diversi.

E voglio ricordare come nel gennaio del 2020 l'assemblea ha aperto una procedura di monitoraggio per la Polonia. E non intendo svolgere un doppio lavoro. Mi limito quindi a sottolineare un certo numero di problemi giuridici che sono emersi.

This Report contains the verbatim records of speeches delivered in German or in Italian (Rules 31.1 and 31.2).

Corrections should be handed in at Room 1.081 not later than 24 hours after the report has been circulated (Rule 31.3).

Ce rapport contient le compte rendu des discours prononcés en allemand ou en italien (Articles 31.1 et 31.2).

Les corrections doivent être adressées au bureau 1.081 au plus tard 24 heures après la distribution du compte rendu (Article 31.3).

Sulla Repubblica della Moldova nell'ottobre del 2019 l'assemblea ha adottato la sua ultima risoluzione che riguardava il funzionamento delle istituzioni democratiche di quel paese, la 2208. Sono mancate in quest'ultimo ventennio riforme profonde del potere giudiziario nonostante le raccomandazioni dell'Unione Europea e delle articolazioni del Consiglio d'Europa, come la GRECO e la commissione di Venezia.

Il livello di percezione della corruzione è molto alto nel settore pubblico e anche nell'ambito giudiziario. Molti giudici sono stati accusati di complicità nel riciclaggio di capitali e si è parlato frequentemente di privatizzazione dello stato.

Recentemente il governo e il parlamento hanno approvato la strategia per l'indipendenza e l'integrità della giustizia 2021-2024. È un piano di cui si attende l'attuazione.

Inoltre, a seguito delle consultazioni di un gruppo di lavoro del Consiglio d'Europa nel settembre scorso, il governo ha adottato un progetto di emendamento costituzionale. In seguito a una modifica, 12 membri della Corte Costituzionale saranno scelti dai loro colleghi di tutti i gradi della giurisdizione.

Questo progetto di emendamento è stato salutato positivamente dalla commissione di Venezia.

Dobbiamo chiedere da questa assemblea alle autorità moldave di assumere delle misure concrete in particolare nella lotta alla corruzione del potere giudiziario, in grado di affrontare i diversi casi di conflitto di interesse che riguardano alcuni componenti. Dobbiamo anche raccomandare che le misure anti-corruzione non siano più utilizzate con finalità politiche.

È in questo contesto che saluto l'impegno della nuova presidente, Maia Sandu, nel rafforzamento dello stato di diritto, in particolare dell'indipendenza dei giudici. Auspico che le autorità porteranno a buon fine le riforme in questo campo.

In Polonia invece, nell'ottobre del 2015, il partito di maggioranza ha lanciato delle riforme molto discusse. I contenuti sono indicati nel dettaglio nella mia relazione. Ricordiamo qui la fusione del ministro della giustizia con la figura del procuratore generale, la modifica della composizione del tribunale costituzionale, e su questa modifica si è già pronunciata anche questa assemblea.

Vorrei concentrare l'attenzione sull'ulteriore cosiddetta riforma della giustizia avviata nel 2017 che ha suscitato la presa di posizione di questa assemblea, della commissione di Venezia, della Commissione europea e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Vorrei sottolineare come, a seguito di queste modifiche, 15 giudici del consiglio nazionale della magistratura sono stati eletti dal Parlamento. E nel marzo 2018 il Parlamento ha proceduto ad eleggere 15 nuovi giudici così che i 15 vecchi membri sono stati revocati.

Una nuova legge ha inoltre istituito all'interno della corte suprema due nuovi collegi: la camera disciplinare e la camera per il controllo straordinario degli affari pubblici.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in una pronuncia del 2019 in riferimento alla composizione politica del Consiglio Nazionale della magistratura, ha concluso che la corte suprema polacca deve verificare l'indipendenza di una nuova camera disciplinare al fine di determinare se questo collegio può validamente conoscere le leggi concernenti il pensionamento dei giudici della corte suprema.

Come conseguenza, nel dicembre del 2019 la corte suprema ha concluso che la camera disciplinare non è un tribunale imparziale in base al diritto dell'Unione.

Nel gennaio dello scorso anno la corte suprema ha adottato una risoluzione in cui si afferma che la partecipazione di un giudice nominato dal nuovo Consiglio Nazionale dei magistrati può produrre la nullità di procedimenti penali e civili. Ma questa pronuncia è stata giudicata incostituzionale dal tribunale costituzionale polacco.

Nell'aprile del 2020 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiesto alla Polonia di sospendere il funzionamento della camera disciplinare. In seguito, la camera disciplinare ha cessato le pronunce riguardanti le procedure disciplinari. Tuttavia ha proseguito l'esame delle richieste di eliminazione delle immunità dei giudici e ha così cancellato tali immunità per tre giudici. Secondo la commissione questo è avvenuto contro il diritto dell'Unione Europea che ha pertanto inviato una lettera di integrazione alla procedura di infrazione già avviata nell'aprile del 2020.

Un altro aspetto controverso è quello della legge sull'organizzazione della giustizia e in particolare le norme per il pensionamento e per le sanzioni disciplinari dei giudici. Su questi due punti la Commissione Europea ha avviato due procedure di infrazione che sono attualmente di fronte alla Corte.

Sul pensionamento la corte si è pronunciata poi il 5 novembre 2019 nel senso della contrarietà al diritto dell'Unione. La seconda procedura è ancora in corso.

Il 20 dicembre 2019 la Sejm ha adottato una legge che introduce alcune ulteriori sanzioni disciplinari riguardo al diritto di espressione dei giudici. La legge è entrata in vigore nel febbraio 2020. La commissione di Venezia ha fortemente criticato questa legge, anch'essa oggetto di una procedura di infrazione della commissione europea.

Molti ricorsi riguardanti tutti questi cambiamenti sono pendenti di fronte alla corte europea dei diritti dell'uomo. 8 gruppi di ricorsi sono già stati comunicati al governo. Le pronunce della nostra Corte saranno decisive per valutare l'impatto di questi cambiamenti alla luce della convenzione, in particolare riguardo all'accesso alla giustizia e allo svolgimento del giusto processo secondo i principi indicati dalla carta.

Per concludere, vorrei sottolineare come queste riforme hanno prodotto uno scisma giuridico che può rendere difficile la giustiziabilità di diritti.

La commissione di Venezia ha emesso delle raccomandazioni per superare questa crisi proponendo di tornare alle vecchie regole rispetto all'elezione dei membri del Consiglio Nazionale della Giustizia e di rivedere la composizione della corte suprema e di ridurre le sue competenze e di tornare alla vecchia procedura riguardo la scelta del primo presidente, così come di stabilire nuove competenze del potere giudiziario e in materia di nomina e revoca della promozione dei giudici.

Credo che sia giusto sottolineare come ognuna delle scelte compiute dalla Polonia trovi riferimento in qualcuno degli ordinamenti dell'Unione Europea, ma credo non esista un altro paese nel quale tutte queste scelte nelle quali la politica interviene nell'attività della giurisdizione incidano contemporaneamente.

È per questo che non possiamo che sottolineare la criticità di queste scelte così come contenuto nella mia relazione.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Mr Roberto RAMPI (Italy, SOC): Presidente, signori colleghi.

Invece credo proprio che questa relazione sia particolarmente equilibrata, molto approfondita, e vorrei rispondere al primo collega polacco che è intervenuto per dire che la voce del governo, il punto di vista del governo, il collega ORLANDO lo ha potuto ascoltare con grande profondità perché è trasmesso con una potenza di fuoco incredibile da tutto il sistema radiotelevisivo, da tutto il sistema di propaganda del governo polacco. E questo è uno dei problemi. Perché la divisione dei poteri in una democrazia è il suo fondamento. E l'indipendenza della magistratura è un fondamento che garantisce ai cittadini il rispetto al potere temporaneamente al governo.

Lo dico anche rispetto all'intervento dell'ultimo collega. Potremmo notare che la legge elettorale polacca ha costruito una maggioranza che non è la maggioranza dei cittadini, è una maggioranza potenziata dal meccanismo elettorale per votare, ma, in una divisione dei poteri, una maggioranza che serve per governare non può da sola essere sufficiente per modificare le regole dello stare insieme, in particolare la questione costituzionale del potere, dell'Indipendenza della magistratura.

Allora, ecco, io credo che oggi in particolare la Polonia, poi dirò qualcosa anche sulla Moldova, deve accettare di tenere conto delle osservazioni positive e costruttive che gli altri paesi democratici e che i paesi del Consiglio d'Europa le danno, perché noi siamo tutti qui riuniti per cercare di fare il meglio per la tutela dei diritti umani.

E decidere di far parte di questo confesso vuol dire tenere conto anche delle osservazioni che vengono fatti da altri paesi.

È successo tante volte che osservazioni anche rilevanti fossero fatte al mio paese. Ad esempio il collega Orlando, che è stato Ministro della Giustizia, si è occupato di intervenire sul sistema delle carceri quando era ministro perché gli venivano fatte delle osservazioni importanti rispetto alla condizione delle carceri in Italia, che non erano adeguate. E tutt'oggi non lo sono e c'è ancora molto lavoro da fare.

Allora qui non si tratta di difendere lo status quo di ogni paese ma di cercare di lavorare insieme per migliorare. E oggi quello che sta succedendo in Polonia è preoccupante per ognuno di noi perché in ognuno dei nostri paesi può succedere che una maggioranza temporanea modifichi le condizioni dello stare insieme.

La stessa cosa vale in parte per la Moldova, ma, come è stato detto, almeno il meccanismo democratico ha iniziato ad intervenire a correggere.

E su questo, è l'ultima cosa che dico, presidente, il ruolo della società civile è importantissimo. Io sono stato personalmente a trovare il giudice Darius MAZUR che è il presidente dell'associazione giudici. Ci sono andato a spese mie, per mia iniziativa, sono andato a Cracovia ad incontrarlo per sentire la sua voce. E questa pandemia ci ha privato in parte del contributo delle ONG e della società civile dentro questa assemblea parlamentare, perché le stiamo ascoltando purtroppo di meno.

Grazie.

Mr Andrea ORLANDO (Italy, SOC, Rapporteur): Vorrei rispondere soprattutto su una questione che trovo particolarmente sgradevole posta nel dibattito.

Io ho dato disponibilità a recarmi in Polonia il primo di dicembre per incontrare le autorità. Non è stato possibile per le ragioni che tutti sappiamo legate alla pandemia. Questo non ci ha impedito di avere un incontro con le autorità che ho richiamato e che hanno potuto esprimere il loro punto di vista.

Si dice che non ci sono prove. Ma io non ho fatto un processo. Ho richiamato atti di organi terzi e procedure che sono aperte. Se qualcuno di questi dati, questi riferimenti, è contestato lo si può fare tranquillamente, ma non sono mie opinioni.

Si dice: ma il procuratore generale era già sommato al ministro della giustizia negli anni scorsi. Ma il problema è la somma delle norme che complessivamente portano un controllo politico sull'attività della giurisdizione. Il tema del check and balance del rapporto tra le diverse istituzioni è un tema fondamentale. Non si può selezionare una singola parte senza vedere come quella parte interagisce con l'insieme del sistema.

Noi non sappiamo che cosa dirà sulla Polonia la corte che si pronuncerà prossimamente. Sappiamo cosa ha detto sull'Islanda e sappiamo che si è recentemente pronunciata in una sentenza nella quale ha ricordato come il controllo dell'esecutivo nelle procedure di nomina e la mancata distinzione sia un elemento che mette in discussione il rispetto di diritti fondamentali.

Io sono stato, come la collega tedesca, ministro del mio paese per 4 anni e mi sorprende sempre, quando si ravvisano queste violazioni, come non si tenga in considerazione non soltanto il contrasto tra le norme nazionali e della carta europea e dell'Unione Europea producano in qualche modo il segnale di una mancanza di rispetto di diritti, ma come questo conflitto produca anche un'incertezza nell'applicazione del diritto che inevitabilmente finisce anche per avere degli effetti negativi sulla prevedibilità delle decisioni, sulla certezza dei procedimenti. E quindi anche se non ci si vuole appellare a un principio di giustizia sarebbe sufficiente appellarsi a un principio di funzionalità del diritto per paesi che aderiscono a entità sovranazionali e si rimettono a queste decisioni.

Insomma, chi viola le norme scegliendo strade come quelle scelte dalla Polonia espone i propri cittadini e gli investitori a un grado di incertezza e di conflittualità con le norme sovranazionali che rischia di compromettere appunto la certezza del diritto anche dal punto di vista della funzionalità.

Ecco perché io credo che una riflessione sarebbe utile ed ecco perché io respingo alcune considerazioni.

Grazie.