

Ucraina. La riforma delle modalità di selezione dei giudici costituzionali tra difficoltà politiche interne e rispetto delle raccomandazioni della Commissione di Venezia

ANGELA DI GREGORIO *

Abstract: *After outlining the political conditions in which the Ukrainian Constitutional Court has operated in recent years, this contribution focuses on the methods of selection of constitutional judges. This is the first of the seven steps that the European Commission has set for Ukraine to be able to undertake the candidacy process. The different versions of the reformed legislation are compared in the constant counterpoint between Ukrainian political authorities and European advisers, in particular the Venice Commission of the Council of Europe.*

Sommario: 1. La rilevanza della selezione dei giudici costituzionali e di una più ampia riforma giudiziaria per il prosieguo del cammino europeo dell'Ucraina. – 2. Il ruolo della Corte costituzionale ucraina nell'evoluzione costituzionale post-sovietica ed il rischio della carenza di integrità e professionalità dei giudici. – 3. Il sofferto percorso per depoliticizzare la procedura di selezione dei giudici dopo la “rivoluzione della dignità” e il dialogo con le istituzioni europee sia prima che dopo l'invasione russa del febbraio 2022. – 3.1. La contrapposizione tra legislatore ucraino e Commissione di Venezia, in particolare su numero e ruolo degli esperti internazionali all'interno dell'AGE (*Advisory Group of Experts*). – 4. Benefici e limiti del condizionamento internazionale e le incognite del futuro percorso di candidatura europea dell'Ucraina.

Data della pubblicazione sul sito: 4 agosto 2023

Suggerimento di citazione

A. DI GREGORIO, *Ucraina. La riforma delle modalità di selezione dei giudici costituzionali tra difficoltà politiche interne e rispetto delle raccomandazioni della Commissione di Venezia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano “La Statale”. Indirizzo mail: angela.digregorio@unimi.it.

1. La rilevanza della selezione dei giudici costituzionali e di una più ampia riforma giudiziaria per il prosieguo del cammino europeo dell'Ucraina

Tra i sette “step” iniziali richiesti dalla Commissione europea nell’ambito del percorso di attribuzione dello *status* di paese candidato all’Ucraina, rientra – anzi è lo step elencato per primo – quello relativo al processo di selezione dei giudici costituzionali, al fine di assicurarne in particolare la trasparenza e la verifica delle qualità professionali e morali (cosiddetta “integrità”)¹.

Nel parere della Commissione sulla richiesta di adesione all’Unione europea dell’Ucraina del 17 giugno 2022, in particolare, si legge che la Corte costituzionale dell’Ucraina (CCU) «necessita ancora di riforme urgenti in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia. Risulta centrale a tal fine l’introduzione di una procedura di selezione credibile e trasparente per la nomina dei giudici della Corte costituzionale ucraina»². Alla fine del documento la Commissione, nel raccomandare al Consiglio che all’Ucraina fosse attribuito lo *status* di paese candidato, ne ha precisato le condizioni essenziali, ossia tale attribuzione deve avvenire «a condizione che siano intrapresi i seguenti passaggi: adottare ed applicare una legislazione sulla procedura di selezione dei giudici della Corte costituzionale dell’Ucraina, incluso un processo di pre-selezione basato sulla valutazione della loro integrità e dei requisiti professionali, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia...»³.

¹ Gli altri sono relativi al prosieguo della riforma giudiziaria, al rafforzamento del contrasto alla corruzione, all’adeguamento della legislazione sulla lotta al riciclaggio del danaro sporco agli standard europei ed alla riforma dell’intero settore di protezione della legalità, all’adozione di una legislazione anti-oligarchi, alla limitazione dell’influenza degli interessi privati nel settore dei *media* ed alla creazione di un’autorità dei *media* indipendente, al completamento della riforma della legislazione sulle minoranze nazionali secondo le raccomandazioni della Commissione di Venezia ed alla sua efficace attuazione. I due step più problematici si sono rilevati essere la legge anti-oligarchi (il parere della Commissione di Venezia sulla legge approvata nel 2021 è intervenuto solo il 10 giugno 2023) e l’adeguamento della legislazione sulla procedura di selezione dei giudici costituzionali alle raccomandazioni della Commissione di Venezia. Vedi V. MOVCHAN, *Ukraine: Preparation for the EU Accession Process*, SCEEUS Report series on Ukrainian domestic affairs, no. 6, 25 April 2023, disponibile all’indirizzo <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process.pdf>.

² Disponibile all’indirizzo <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>, p. 5.

³ Ivi, p. 20.

L'esigenza di riformare la procedura di selezione dei giudici costituzionali, al fine di eliminare fenomeni di corruzione e nomine eccessivamente politicizzate, è emersa in modo particolarmente acuto negli anni successivi alla “rivoluzione della dignità” del 2014 (seguita all'Euromaidan di qualche mese prima)⁴, quando l'ordinamento politico e costituzionale ucraino ha iniziato una nuova fase di democratizzazione (inclusa l'epurazione dei titolari di una serie di cariche le cui nomine erano state effettuate dal Presidente filo-russo Janukovyč), accompagnata dal supporto delle istituzioni europee e dalla consulenza della Commissione di Venezia⁵. Fin dal 2014 l'Ucraina ha sottoscritto un accordo di associazione con l'Unione europea (entrato in vigore nella sua interezza solo il primo settembre 2017), che prevedeva condizioni di adeguamento agli standard europei in materia di stato di diritto e indipendenza del potere giudiziario⁶, mentre la questione dell'integrità dei giudici è stata considerata cruciale dai cosiddetti “donors” o finanziatori internazionali, tra cui la stessa Unione europea ma anche il Fondo monetario internazionale, che hanno avuto un ruolo rilevante nella richiesta di effettuare certe riforme, condizionando l'attribuzione dei fondi all'introduzione, se non anche all'implementazione effettiva, di meccanismi anti-corruzione, di

⁴ Sulla distinzione tra le due “rivoluzioni” del 2013 e del 2014 si rinvia a Y. YAKYMENKO et al., *Ukraine: 30 Years on the European Path*, The Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov, Kyiv, «Zapovit» Publishing House, 2021, p. 215 ss. Sull'evoluzione politica dell'Ucraina post-sovietica vedi C. CARPINELLI, *Radici storiche e problematiche costituzionali del conflitto russo-ucraino*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022.

⁵ Nel periodo successivo alla conquista dell'indipendenza dall'Unione sovietica, l'Ucraina ha attraversato diverse fasi politiche e costituzionali, all'insegna del conflitto tra diversi modelli e tendenze di sviluppo. Nonostante le riforme seguite alla rivoluzione arancione del 2004, fino al 2014 la scelta a favore del costituzionalismo euro-atlantico appariva combattuta, mentre dalla firma dell'Accordo di associazione con l'UE – nonostante questo non fosse stato considerato dalle autorità dell'Unione come un accordo di pre-adesione – l'adeguamento ai requisiti della condizionalità politica ed economica e l'allontanamento dall'influenza russa hanno assunto un carattere di irreversibilità, tendenza rafforzata ulteriormente dopo l'aggressione russa del febbraio 2022 e la concessione dello *status* di paese candidato all'Ucraina. Vedi A. DI GREGORIO, *Lo spazio ex sovietico in bilico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, I, 2023. Sul ruolo della Commissione di Venezia nei percorsi di democratizzazione post-autoritaria si rinvia a S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Hart, Oxford, 2020.

⁶ R. PETROV, *The Impact of the EU-Ukraine Association Agreement on Constitutional Reform and Judicial Activism in Ukraine*, in *Review of Central and East European Law*, Vol. 43(2), 2018.

integrità e di indipendenza del potere giudiziario⁷. Nell'ambito di queste riforme, che verranno considerate come termine di paragone per la selezione dei giudici costituzionali (ma che sono state allo stesso tempo il pomo della discordia, dal momento che hanno ricevuto una valutazione – in larga parte negativa – della Corte costituzionale⁸), sono stati istituiti degli organi di “filtro” con componente internazionale che hanno prodotto in alcuni casi risultati positivi⁹.

Dunque le due più importanti riforme nel post-Euromaidan che hanno avuto una ricaduta sul funzionamento della Corte costituzionale sono le riforme anti-

⁷ Sia la riforma anti-corruzione che quella giudiziaria sono state considerate necessarie per ottenere i finanziamenti: vedi lo *State-Building Contract for Ukraine*, il principale strumento usato dalla UE, disponibile all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-04/C_2022_2494_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1923809.PDF; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_159. Tutti i documenti di assistenza finanziaria sono presenti alla pagina https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en. In particolare il FMI avrebbe fatto pressioni sull'Ucraina affinché consentisse ad esperti stranieri di monitorare la selezione dei giudici della nuova Corte anti-corruzione (il gruppo di sei esperti stranieri previsti nella legge del 7 giugno 2018 «Sull'Alta Corte anti-corruzione» ha effettivamente avuto potere di veto sulle nomine).

⁸ È stato proprio l'atteggiamento ostruzionistico della Corte costituzionale nella valutazione di queste riforme a provocare una crisi costituzionale spingendo alla modifica delle regole per la selezione dei giudici sotto impulso della Commissione di Venezia. Sul complesso percorso di riforme anti-corruzione e del potere giudiziario e sul coinvolgimento della Corte costituzionale nel periodo post-Euromaidan vedi A. NEKOLIAK, *'Shaming' the Court: Ukraine's Constitutional Court and the Politics of Constitutional Law in the Post-Euromaidan Era*, in *Review of Central and East European Law*, Vol. 47, 2022.

⁹ Vedi *External control and loss of sovereignty: 5 myths about the reform of the Constitutional Court*, disponibile all'indirizzo <http://en.dejure.foundation/tpost/vgbexkd3d1-external-control-and-loss-of-sovereignty>.

corruzione¹⁰ e quelle giudiziarie¹¹, iniziate dal Presidente Porošenko e portate avanti dal Presidente Zelens'kyj ed entrambe caratterizzate da procedure molto complesse e dettagliate per la selezione e la verifica dei giudici e degli altri pubblici ufficiali. L'importanza di queste riforme, in generale per il percorso di democratizzazione ed integrazione europea del Paese, ma nello specifico per le sorti della giustizia costituzionale, risiede nel fatto che la Corte costituzionale ha pronunciato alcune decisioni controverse (su alcuni aspetti della riforma giudiziaria si attendono a breve ulteriori pronunce) che ne hanno messo in rilievo il ruolo di “conservazione”, nonostante la sua composizione tra il 2016 e il 2018 fosse stata quasi del tutto rinnovata. L'opposizione della Corte è avvenuta all'insegna di una concezione piuttosto rigida del principio di separazione dei poteri – in difesa dell'autonomia dei giudici, soprattutto dei giudici costituzionali

¹⁰ Per quanto riguarda la lotta alla corruzione, ci si riferisce ad un complesso sistema di istituzioni create a partire dal 2014 come l'Ufficio Nazionale Anti-Corruzione (NABU, *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*), lo Speciale Ufficio Anti-corruzione della Procura (SAPO, *Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office*), l'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione (NAPC, *National Agency for Preventing Corruption*) e l'Alta Corte anti-corruzione (HACC, *High Anti-corruption Court*). In particolare, la legge anti-corruzione adottata il 14 ottobre 2014 mette in piedi un complesso sistema istituzionale basato sulla NACP con lo scopo di controllare le dichiarazioni dei redditi dei funzionari pubblici. Ad essa si affianca una modifica al codice penale, con l'introduzione dell'art. 366-1 che prevedeva pene severe anche di tipo detentivo in caso di false dichiarazioni dei redditi o omissione di tali dichiarazioni. Entrambe queste iniziative erano state adottate per seguire le condizioni poste dall'Unione europea per l'ottenimento dell'assistenza macro-finanziaria.

¹¹ La riforma giudiziaria, composta di diverse leggi o emendamenti a leggi vigenti ed anche di una specifica revisione costituzionale, ha comportato sia l'introduzione di nuove istituzioni che la revisione di organi già esistenti. Per quanto riguarda la ristrutturazione del sistema giudiziario e dell'autogoverno della magistratura, ci sono state due fasi principali, la prima immediatamente dopo l'Euromaidan, con le riforme del 2016-2018 tese ad aumentare il ruolo degli organi di autogoverno giudiziario nella formazione dei tribunali e nella nomina dei giudici nonché nelle azioni disciplinari (nuove leggi sullo *status* dei giudici, sull'Alto Consiglio di Giustizia e sulla Corte costituzionale, istituzione di una Corte anti-corruzione). L'Alto Consiglio di Giustizia (HCJ, *High Council of Justice*), e l'Alta Commissione di Qualificazione dei giudici (HQCJ, *High Qualification Commission of Judges*), sono organi del tutto nuovi. All'avvento del Presidente Zelens'kyj nel 2019 è iniziata una seconda fase. Grazie alla positiva esperienza con la formazione della Corte anti-corruzione, il Presidente Zelens'kyj ha proposto di includere una componente internazionale anche nel processo di selezione dei componenti dell'HQCJ nonché nella composizione del nuovo Consiglio etico interno all'Alto Consiglio di Giustizia, destinato alla verifica dell'integrità dei candidati e dei componenti in carica sia dell'HCJ che dell'HQCJ.

– e della sovranità nazionale (nel rifiuto delle componenti internazionali degli organi di selezione dei giudici), ed ha messo in luce l'esistenza di sacche di resistenza all'interno del potere giudiziario al percorso riformista del Presidente e della maggioranza parlamentare.

2. Il ruolo della Corte costituzionale ucraina nell'evoluzione costituzionale post-sovietica ed il rischio della carenza di integrità e professionalità dei giudici

Fin dalla sua istituzione la Corte costituzionale ucraina è stata al centro della contesa politica per alcune decisioni controverse¹². Ciò è accaduto in particolare nel periodo successivo alla rivoluzione arancione del 2004¹³ ed all'Euromaidan del 2013-2014 quando, a causa delle difficoltà di procedere al processo di “vetting” dei giudici costituzionali nominati dal Presidente filo-russo Janukovyč (la sostituzione dei giudici di nomina parlamentare è avvenuta attraverso una specifica decisione della *Verchovna Rada*)¹⁴, oltre che alla presenza di conflitti di interessi e

¹² Nonostante ciò, fin dalla sua instaurazione la Corte ha rivestito un importante ruolo nel percorso di democratizzazione post-comunista, adottando decisioni fondamentali che hanno per esempio abrogato la pena di morte, tutelato più volte la lingua ucraina e l'identità culturale del paese, oltre che la sovranità popolare. Vedi Y. YAKYMENKO ET AL., *Ukraine: 30 Years on the European Path*, cit., p. 193.

¹³ La decisione più controversa essendo stata sicuramente quella del 30 settembre 2010 n. 20-rp/2010 che ha annullato la riforma costituzionale che ridisegnava i rapporti tra organi costituzionali diminuendo il ruolo del Presidente a favore del Parlamento e del Governo (peraltro non approvata nel pieno rispetto delle procedure costituzionali, stante la particolare situazione di crisi derivata dalle vicende politiche della rivoluzione arancione). Successivamente agli avvenimenti dell'Euromaidan, e agli accordi fatti da Janukovyč con i rappresentanti delle opposizioni, la decisione della Corte costituzionale è stata posta nel nulla e si è proceduto, nuovamente in maniera irrituale (ossia con una rottura costituzionale, nel mancato rispetto cioè delle procedure di revisione costituzionale), al ripristino della Costituzione come emendata nel 2004 attraverso una legge «Sulla reviviscenza dell'efficacia di alcune disposizioni della Costituzione dell'Ucraina» del 21 febbraio 2014. Vedi C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 4, 2019, pp. 944-949.

¹⁴ Relativamente alla propria quota di nomine, la *Verchovna Rada* con un vero e proprio procedimento di epurazione aveva proceduto alla revoca di cinque giudici costituzionali in una delle prime decisioni successive alla caduta del Presidente Janukovyč (decreto del 24 febbraio 2014 «Sulla reazione ai fatti di violazione del giuramento da parte dei giudici della Corte costituzionale dell'Ucraina», disponibile all'indirizzo <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-18#Text>. La *Verchovna Rada* contestava una serie di decisioni “politicizzate”, in particolare quella del 30 settembre 2010 con cui la

sospetti di corruzione di alcuni giudici, la Corte ha adottato decisioni che hanno rischiato di pregiudicare il cammino europeista del paese.

Il più recente momento di frizione ha riguardato una pronuncia del 2020 che ha invalidato punti importanti della legislazione anti-corruzione adottata proprio per adeguarsi alle richieste europee¹⁵. La bocciatura sarebbe stata provocata dal fatto che diversi giudici costituzionali, incluso il presidente della Corte, avrebbero potuto incorrere nella nuova procedura di accertamento e sanzione dei requisiti anti-corruzione¹⁶. Tuttavia la reazione delle autorità, ed in particolare del

Corte costituzionale aveva invalidato retroattivamente la legge di revisione costituzionale dell'8 dicembre 2004 usurpando il potere di revisione costituzionale spettante alla Rada.

¹⁵ Sul punto vedi M. MINAKOV, W. POMERANZ, *Constitutional Crisis in Ukraine: Looking for Solutions*, Kennan Cable, n. 65, marzo 2021 e O. MARUSIAK, *Ukraine*, in 2020 *Global Review of Constitutional Law*.

¹⁶ Si tratta della decisione n. 13-r/2020 del 27 ottobre 2020, pronunciata su ricorso di 49 deputati di cui 47 appartenenti al gruppo parlamentare “Piattaforma di opposizione-per la vita” di tendenza filo-russa ed euro-scettica, in cui la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni della legge sul contrasto alla corruzione (in merito ai poteri della *National Agency for Preventing Corruption* di verifica delle dichiarazioni dei redditi dei pubblici ufficiali) e la disposizione del codice penale che puniva sia la sottoposizione di false dichiarazioni che l'omissione della dichiarazione da parte dei pubblici ufficiali. La Corte ha ritenuto che si trattasse di azioni non così gravi da comportare sanzioni penali e che si dovessero riconfigurare come meri illeciti amministrativi (la *Verchovna Rada* ha poi modificato le disposizioni in tal senso con la legge del 4 dicembre 2020). Inoltre la Corte costituzionale ha stabilito che i giudici, inclusi quelli costituzionali, non dovessero essere trattati come gli altri pubblici ufficiali pena la violazione del principio di separazione dei poteri. Alla decisione sono state allegare quattro opinioni dissenzienti mentre alcuni dei giudici che hanno votato a favore della sua adozione, incluso il presidente e il relatore, versavano in evidente conflitto di interesse essendo sottoposti ad indagini penali per false dichiarazioni e ad indagini della NACP per irregolarità nelle proprie dichiarazioni dei redditi. Proprio a seguito di questa decisione la Commissione di Venezia, nel dicembre 2020, ha consigliato di istituire uno speciale organo di pre-selezione dei giudici costituzionali con composizione mista nazionale-internazionale. Nel 2020 sono state adottate altre decisioni molto criticate: la decisione n. 4-r/2020 dell'11 marzo in cui la Corte, su istanza della Corte suprema, ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni della legge n. 193-IX (ossia la riforma giudiziaria voluta da Zelens'kyj), in particolare le nuove regole per la formazione dell'Alta Commissione di Qualificazione dei giudici e l'istituzione della Commissione sull'integrità e l'etica; le decisioni n. 9-r/2020 del 28 agosto e n. 11-r/2020 del 16 settembre (caso NABU), in cui la Corte ha annullato il decreto presidenziale di nomina del direttore della NABU e le disposizioni della legge sulla NABU che avevano consentito l'adozione di questo decreto, confermando una posizione di diritto sviluppata in passato sui limiti dei poteri presidenziali (la NABU sarebbe un organo indipendente non rientrante nella sfera del potere esecutivo e non previsto dalla Costituzione). Si contestava dunque la teoria dei “poteri impliciti” del Presidente, alquanto

Presidente Zelens'kyj, ha comportato un'ulteriore degradazione dei meccanismi dello stato di diritto dal momento che si è proceduto alla rimozione con atti presidenziali di due giudici della Corte, incluso il presidente, in violazione della legislazione vigente¹⁷. Zelens'kyj ha addirittura tentato di far approvare un progetto di legge che avrebbe provocato la destituzione in blocco di tutti i giudici costituzionali¹⁸.

La pronuncia ha segnato dunque un momento di particolare crisi delle istituzioni dal momento che la reazione del Presidente Zelens'kyj ha a sua volta rischiato di compromettere il principio di separazione dei poteri in assenza di un meccanismo formale di *vetting* dei giudici costituzionali. Quanto accaduto ha sia dimostrato la fragilità di alcune istituzioni che la necessità di riformare urgentemente il sistema di selezione dei giudici costituzionali. Da qui l'inizio di un

svilupata nella dottrina costituzionale ucraina. Non riuscendo a modificare la Costituzione, la Rada ha provveduto ad adeguarsi modificando la legge (la nomina del vertice della NABU viene ad essere condivisa tra Presidente e Rada). Vedi O. MARUSIAK, *Ukraine*, cit.

¹⁷ Un primo decreto presidenziale di sospensione per due mesi del presidente della Corte Oleksandr Tupytsky del 29 dicembre 2020 era stato seguito dal decreto del 26 febbraio 2021 (sospensione di un mese fino al 28 febbraio). Con successivo decreto del 27 marzo 2021 Zelens'kyj, appellandosi alla difesa della sicurezza nazionale, ha annullato i precedenti decreti del Presidente Janukovyč di nomina di Oleksandr Tupytsky (decreto del 14 maggio 2013) e Oleksandr Kasminin (decreto del 17 settembre 2013) quali giudici costituzionali. Secondo l'art. 149 della Costituzione ucraina, come emendata nel 2016, gli organi competenti a nominare i giudici costituzionali non hanno il potere di destituire i giudici né di annullare un precedente legittimo atto di nomina. L'elenco dei casi in cui il mandato del giudice costituzionale può cessare è tassativo e include anche la relativa procedura (il giudice può essere destituito solo dalla stessa Corte costituzionale a maggioranza di almeno 12 giudici su 18, art. 149¹). Successivamente, il 17 agosto 2021, il Presidente Zelens'kyj ha indetto una procedura selettiva per la nomina di due giudici costituzionali in sostituzione di quelli che aveva precedentemente destituito. Tuttavia i restanti giudici costituzionali si sono opposti a questa forzatura, rifiutando di procedere all'insediamento dei nuovi giudici fino alla scadenza naturale del mandato dei due giudici "licenziati" con atto presidenziale. Vedi O. MARUSIAK, *Ukraine*, cit., p. 362 ss.

¹⁸ Si veda la lettera del presidente della Commissione di Venezia e del presidente del Gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa rivolta allo *speaker* della *Verchovna Rada* il 31 ottobre 2020 in cui si criticava il progetto di legge «Sul rinnovo della fiducia pubblica nella giustizia costituzionale» presentato al Parlamento in risposta alla decisione del 27 ottobre 2020. Pur mostrando comprensione nei confronti delle conseguenze dirompenti di quella sentenza, purtuttavia la lettera esortava a non violare in maniera netta la Costituzione, disponibile all'indirizzo <https://www.moneylaundering.com/wp-content/uploads/2020/11/COE.Letter.Corruption.103120.pdf>.

lungo percorso di riforma teso a rendere più trasparente la selezione dei giudici costituzionali, che si è rilevato tra i più difficili da portare avanti per alcune resistenze interne.

Questi episodi dimostrano come sia difficile procedere al rinnovo della composizione di una corte costituzionale già soggetta a pressioni politiche¹⁹ al momento di un successivo cambio di regime, rispondendo cioè al “court’s packing” con un “court’s vetting”, anche se nel caso ucraino difficilmente le varie fasi che si sono alternate negli ultimi 32 anni possono essere ricondotte a differenti cambi di regime. Almeno fino allo scoppio della guerra del 2022 si assisteva ad una dialettica di difficile soluzione tra forze della conservazione “filo-russe” e forze progressiste “filo-occidentali”. Queste vicende rivelano ancor di più la necessità di curare con attenzione le regole che presiedono alla composizione del supremo organo di giustizia costituzionale avendo allo stesso tempo in mente la difficoltà politica di procedere alla sostituzione di giudici compromessi col passato regime, o comunque carenti sotto il profilo dell’integrità morale, ed alla relativa modifica della legislazione o della costituzione.

3. Il sofferto percorso per depoliticizzare la procedura di selezione dei giudici dopo la “rivoluzione della dignità” e il dialogo con le istituzioni europee sia prima che dopo l’invasione russa del febbraio 2022

Negli ultimi anni dunque le modalità di selezione e sostituzione dei giudici della Corte costituzionale, e la necessità di assicurare la reale indipendenza dell’organo, sono state al centro di vere e proprie battaglie istituzionali che hanno dimostrato l’importanza di questo presidio di legittimità costituzionale per una reale e duratura democratizzazione del paese. Un primo spartiacque importante si è verificato nel periodo successivo alla “rivoluzione della dignità”, quando, dopo aver ripristinato la versione della Costituzione come emendata nel 2004 – in mancanza del consenso politico sull’adozione di un testo costituzionale del tutto nuovo – si è proceduto ad una importante modifica del testo costituzionale che ha riguardato il potere giudiziario e la Corte costituzionale, inclusa la procedura di selezione dei giudici costituzionali.

A tale proposito va ricordato che la versione originaria della Costituzione si limitava a stabilire che i 18 giudici della Corte costituzionale fossero selezionati per un terzo ciascuno dal Presidente della Repubblica, dalla *Verchova Rada* e dal Congresso dei giudici per un mandato di 9 anni non rinnovabile. Si tratta di una

¹⁹ Intesa nel senso ampio del termine, ossia non tanto con riferimento all’aumento del numero dei giudici quanto più in generale alla strumentalizzazione politica della sua composizione. In argomento vedi D. KOSAR, K. ŠIPULOVA, *Comparative Court-Packing*, JUSTIN Working Paper Series, n. 1/2022.

ripartizione che appare sulla carta equilibrata, rispetto ad esempio ad altri paesi dell'Europa centro-orientale che riservano la selezione dei giudici costituzionali al solo organo parlamentare. Si stabiliva altresì che potessero diventare giudici costituzionali i cittadini ucraini di almeno 40 anni, con formazione giuridica universitaria ed esperienza professionale di almeno 10 anni, che avessero risieduto nel paese negli ultimi 20 anni, con padronanza della lingua di Stato.

Con la legge di revisione costituzionale del 2 giugno 2016 n. 1401-VII la procedura di nomina e revoca dei giudici costituzionali è stata modificata, insieme ai requisiti per le candidature a tale carica. In particolare, ai sensi dell'art. 148 cost., i 18 giudici della Corte costituzionale sono nominati come prima per un terzo ciascuno dal Presidente dell'Ucraina, dalla *Verchovna Rada* e dal Congresso dei giudici (che è l'organo di autogoverno della magistratura, anche se la riforma costituzionale del 2016 ha introdotto un Alto Consiglio di Giustizia con funzioni che sembrano sovrapporsi a quelle del Congresso²⁰). Si aggiunge tuttavia l'importante precisazione secondo cui la selezione dei candidati per la posizione di giudice costituzionale viene effettuata «su base competitiva secondo le modalità prescritte dalla legge»²¹. I requisiti per la nomina sono stati inoltre resi più complessi, in quanto i candidati oltre ad essere cittadini ucraini con padronanza della lingua di Stato, a dover avere compiuto 40 anni alla data della nomina, a

²⁰ Disponibile all'indirizzo <https://rsu.gov.ua/en/pro-rsu>. In base alla legge sul potere giudiziario e lo *status* dei giudici, il Congresso dei giudici di Ucraina è l'organo supremo dell'autonomia giudiziaria ed è convocato dal Consiglio dei giudici (che agisce come organo esecutivo del Congresso) ogni due anni. Un Congresso straordinario dei giudici può essere convocato dal Consiglio dei giudici a propria discrezione.

²¹ Inoltre la Corte costituzionale, in una sessione plenaria straordinaria, elegge al suo interno il presidente a scrutinio segreto per un solo mandato di tre anni. Si veda anche quanto previsto dall'art. 149 cost. secondo cui «l'indipendenza e l'immunità dei giudici della Corte costituzionale dell'Ucraina sono garantite dalla Costituzione e dalle leggi dell'Ucraina.

È vietato influenzare un giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina in qualsiasi modo. Senza il consenso della Corte costituzionale dell'Ucraina, un giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina non può essere fermato o detenuto in custodia cautelare o arrestato fino a quando un tribunale non emette un verdetto di colpevolezza, ad eccezione della detenzione di un giudice durante o immediatamente dopo la commissione di un reato grave o particolarmente grave. Un giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina non può essere ritenuto responsabile per il voto espresso in relazione all'adozione di decisioni da parte della Corte e alla pronuncia di pareri, ad eccezione della commissione di un crimine o di un illecito disciplinare. Lo Stato garantisce la sicurezza personale del giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina e dei membri della sua famiglia». Il testo della Costituzione nella sua versione più aggiornata è disponibile in lingua ucraina ed inglese sul sito della Corte costituzionale ucraina: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/constitution_2019_eng.pdf.

possedere una formazione giuridica universitaria ed esperienza professionale nella sfera del diritto di almeno 15 anni (rispetto ai precedenti 10), devono altresì essere dotati di *elevate qualità morali* ed essere *giuristi di riconosciuta competenza*. Si specifica anche che i giudici sono immessi nella carica dalla data del giuramento in occasione di una speciale sessione della Corte e si inseriscono direttamente nel testo costituzionale le disposizioni sull'immunità dei giudici (art. 149) e sui casi e modalità per la cessazione anticipata dalla carica (art. 149¹: la destituzione è decisa dagli stessi giudici alla maggioranza di almeno i due terzi della composizione costituzionale della Corte, ossia almeno 12 giudici).

L'aspetto più difficile da disciplinare nell'ambito della procedura di nomina «su base competitiva secondo le modalità stabilite dalla legge» è quello relativo alle modalità di pre-selezione dei giudici da parte delle tre istituzioni chiamate *pro quota* a nominarne un terzo, ossia Presidente, *Verchovna Rada* e Congresso dei giudici. Ed è proprio in merito a questo aspetto che si sono manifestate difficoltà nell'adequarsi ai suggerimenti espressi dalla Commissione di Venezia in diversi pareri, il cui rispetto viene considerato indispensabile dalla Commissione europea per l'allineamento agli standard europei in vista dell'inizio ufficiale delle negoziazioni per l'ingresso, dopo la concessione formale dello *status* di candidato nel giugno 2022.

In realtà il confronto tra le autorità ucraine e la Commissione di Venezia sulla procedura di nomina dei giudici costituzionali risale perlomeno al 2015, quando la Commissione si era pronunciata sul progetto di revisione costituzionale sul potere giudiziario licenziato dalla Commissione costituzionale il 4 settembre 2015, che sarebbe poi stato adottato definitivamente nel 2016²². In quell'occasione la Corte aveva suggerito di introdurre l'elezione della quota di giudici da parte della *Verchovna Rada* a maggioranza qualificata, suggerimento che non venne seguito (e non può essere seguito neanche ora – nonostante la Commissione di Venezia continui a ribadirlo nei suoi pareri recenti – dal momento che vigente lo stato di guerra non si può modificare la Costituzione²³). La formulazione poi inserita nella revisione costituzionale del 2016 sulla selezione è piuttosto generica, come detto, rinviando alla legge per ulteriori dettagli. In occasione della valutazione del

²² CDL-AD(2015)027, Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015, disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e).

²³ È la Costituzione stessa a precisare, nel caso delle risoluzioni e delle leggi adottate dalla *Verchovna Rada*, che la maggioranza richiesta è quella dei componenti a meno che la stessa Costituzione non stabilisca maggioranze diverse (art. 91).

progetto della nuova legge sulla Corte costituzionale nel dicembre 2016²⁴, la Commissione di Venezia aveva deplorato la mancanza di regole chiare sulla composizione e il funzionamento dei comitati di selezione istituiti separatamente dalle tre autorità chiamate a nominare *pro quota* i giudici, notando che pur essendo previsto il principio generale della selezione competitiva (principio che rimane ancora oggi e che si basa sul fatto che si apre una sorta di bando pubblico a presentare candidature che verranno poi sottoposte a una procedura molto complessa ma non del tutto esente da contaminazioni politiche) ad opera di appositi comitati di selezione presso i tre organi, le procedure di nomina previste non avrebbero garantito il più alto livello di qualificazione morale e professionale dei candidati²⁵.

Tuttavia neanche la nuova legge sulla Corte costituzionale del 13 luglio 2017 n. 2136-VIII, che sostituiva l'omonima legge del 16 ottobre 1996 per dare attuazione alla riforma costituzionale, ha precisato le modalità di pre-selezione dei giudici costituzionali. La situazione ha subito un'evoluzione soltanto a seguito della decisione della Corte costituzionale N. 13p/2020 del 27 ottobre 2020 riguardante la verifica della costituzionalità della legge «Sulla prevenzione della corruzione» e del codice penale, che ha spinto le autorità ucraine a chiedere alla Commissione di Venezia come procedere nel percorso di adeguamento agli standard anti-

²⁴ CDL-AD(2016)034, Opinion on the draft Law on the Constitutional Court, adopted at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)034-e).

²⁵ In particolare, la selezione ad opera del Consiglio dei giudici e del relativo Congresso dei giudici avrebbe dato la percezione diffusa che «le nomine sono troppo spesso motivate da ragioni di tipo politico»: CDL-AD(2022)054-f.

Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », adopté par la Commission de Venise lors de sa 133e session Plénière (Venise, 16-17 décembre 2022), p. 5, disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)054-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)054-f).

corruzione²⁶. Nel parere CDL-AD(2020)039²⁷ la Commissione ha sollecitato l'Ucraina a disciplinare in particolare due aspetti relativi al comportamento dei giudici costituzionali: una specifica procedura di ricsuzione o auto-ricusazione in caso di conflitto di interessi e una nuova procedura per la selezione dei giudici. La Commissione ha apertamente raccomandato che nel procedimento di selezione fosse inserito un gruppo di esperti con componente internazionale, richiamando sia le esperienze ucraine in materia di verifica dell'integrità dei giudici ordinari e dei componenti dell'Alto Consiglio di Giustizia allora in corso (Consiglio etico e Commissione di selezione competitiva²⁸, entrambi con composizione mista nazionale ed internazionale), che le migliori esperienze internazionali (selezione dei giudici della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo), pur sottolineando che per i giudici costituzionali, a differenza di quelli ordinari, il particolare requisito delle alti qualità morali dovesse essere esplicitamente previsto e applicato.

²⁶ Cosa che questa ha fatto nel dicembre 2020 con due pareri urgenti: CDL-AD(2020)038-e Ukraine – Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Legislative Situation regarding anti-corruption mechanisms, following Decision N° 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 9 December 2020, endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)038-e); CDL-AD(2020)039-e Ukraine – Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 9 December 2020, endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)039-e).

²⁷ CDL-AD(2020)039-e Ukraine – Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court, cit.

²⁸ Nel 2021 la legge sull'Alto Consiglio di Giustizia è stata integrata da un nuovo articolo 9-1 che istituisce il Consiglio etico come organo di consulenza indipendente per la selezione dei componenti dell'organo. I componenti di tale Consiglio devono essere persone integre con rilevante esperienza nel campo giuridico e possono essere giudici in carica o a riposo ed altri componenti nominati dal Consiglio dei giudici, da quello dei procuratori, dal Consiglio dell'avvocatura e dall'Accademia nazionale di scienze giuridiche dell'Ucraina. Come misura transitoria il primo Consiglio etico include tre esperti nazionali e tre internazionali (questi ultimi proposti per la nomina dalle organizzazioni internazionali con cui l'Ucraina coopera almeno da tre anni in materia di prevenzione e lotta alla corruzione o nell'ambito della riforma giudiziaria nel quadro dei trattati internazionali dell'Ucraina). Il Consiglio etico ha iniziato a funzionare solo agli inizi del 2023 (<https://court.gov.ua/eng/ec/>).

Successivamente, considerando le sollecitazioni delle istituzioni europee per consentire il percorso di candidatura all'ingresso nell'Unione, la *Verchovna Rada* ha intrapreso un percorso di modifica legislativa a partire da un progetto presentato in parlamento il 12 agosto 2022 (progetto n. 7662) che, accogliendo i suggerimenti espressi dalla Commissione di Venezia nel parere del dicembre 2020, istituisce un comitato di esperti per la pre-selezione unico, composto per un periodo transitorio anche da esperti internazionali. Intorno alla composizione di questo comitato di esperti (*Advisory Group of Experts* o AGE), ed alle modalità di decisione dello stesso in caso di stallo, si è aperto un lungo confronto tra istituzioni europee ed autorità politiche ucraine.

3.1. La contrapposizione tra legislatore ucraino e Commissione di Venezia, in particolare su numero e ruolo degli esperti internazionali all'interno dell'AGE (*Advisory Group of Experts*)

La difficoltà a raggiungere la soluzione ottimale – o meglio quella maggiormente in sintonia con le indicazioni della Commissione di Venezia – è testimoniata dal numero di pareri (urgenti o definitivi) e di altri interventi della Commissione nei confronti delle diverse modifiche legislative proposte o adottate dalla *Verchovna Rada*. L'esame accurato di tutta questa documentazione è impossibile, proprio per la lunghezza, il dettaglio e il numero di interventi (a volte a ridosso l'uno dell'altro), ma si ritiene utile elencarne quanto meno l'ordine, salvo poi soffermarsi sulle versioni più significative dal punto di vista della difficoltà di addivenire ad un testo condiviso²⁹.

-progetto di legge n. 7662 «Sulla modifica di alcuni atti legislativi riguardanti il miglioramento della procedura per la selezione dei candidati a giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina su base competitiva»³⁰;

²⁹ Sulle difficoltà di implementare questo requisito della condizionalità europea vedi O. MARUSIAK, *Recommendation 1: Enact and implement legislation on a selection procedure for judges of the Constitutional Court of Ukraine, including a pre-selection process based on evaluation of their integrity and professional skills, in line with Venice Commission recommendations*, in AA.VV., *Entrance exam for Ukraine: what we should do to implement EU recommendations. Reanimation package of reforms*, p. 6, disponibile all'indirizzo <https://www.researchgate.net/publication/366426738> *Entrance exam for Ukraine what we should do to implement EU recommendations Recommendation 1*.

³⁰ In tutti i progetti si introducono modifiche nella legge sul Regolamento della *Verchovna Rada* e nella legge sulla Corte costituzionale, più modifiche minori ad altre leggi. Per questo progetto vedi: CDL-REF(2022)059-e

Ukraine – Draft law on amending some legislative acts of Ukraine regarding improving procedure for selecting candidate justices of the Constitutional court of Ukraine on a

- parere urgente della Commissione di Venezia sul progetto 7662 (23 novembre 2022)³¹;
- parere definitivo sul progetto 7662 (16-17 dicembre 2022)³²;
- legge del 13 dicembre 2022 (adottata prima della pubblicazione del parere definitivo della Commissione di Venezia e il cui testo si differenzia leggermente dal progetto originario)³³;
- lettera allo *speaker* della *Verchovna Rada* della Presidente della Commissione di Venezia del 25 gennaio 2023 accompagnata da un'analisi della conformità della legge del 13 dicembre al parere della CV del 16-17 dicembre 2022³⁴;
- progetto di legge n. 9225 sulle modifiche ad alcuni atti legislativi dell'Ucraina per il miglioramento della procedura per la selezione dei candidati alla carica di giudice della Corte costituzionale su base competitiva nuovo progetto di modifica

competitive basis, disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2022\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2022)059-e).

³¹CDL-PI(2022)046-e Ukraine – Urgent Opinion on the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis», issued on 23 November 2022, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure, disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)046-e).

³²CDL-AD(2022)054-e Ukraine – Opinion on the draft law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis», adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary session (Venice, 16-17 December 2022), disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)054-e).

³³ CDL-REF(2023)005-e Ukraine – Law on introducing amendments to some legislative acts of Ukraine regarding improvement of the procedure of competitive selection of candidates to the position of the judge of the Constitutional court of Ukraine), disponibile all'indirizzo [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)005-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)005-e). La versione in lingua ucraina è reperibile sul sito della Verchovna Rada: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2846-20#Text>.

³⁴ Analysis of the compliance of the «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis» with the core recommendations made by the Venice Commission in its opinion of 16-17 December 2022 (CDL-AD(2022)054), disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2023\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2023)002-e).

di una serie di leggi presentato alla Verchovna Rada il 19 aprile 2023 sul quale viene chiesta la valutazione della CV³⁵;

- progetto di legge n. 9322 del 25 maggio 2023 (approvato dalla VR il 10 giugno) sulle modifiche ad alcuni atti legislativi dell'Ucraina per il miglioramento della procedura per la selezione dei candidati alla carica di giudice della Corte costituzionale su base competitiva (presentato senza attendere la valutazione del progetto 9225, che viene prontamente ritirato)³⁶;

- parere della Commissione di Venezia su tale ultimo progetto (10 giugno 2023)³⁷.

Il progetto di legge n. 7662 «Sulla modifica di alcuni atti legislativi dell'Ucraina riguardanti il miglioramento della procedura per la selezione dei candidati a giudice della Corte costituzionale dell'Ucraina su base competitiva» ha previsto una procedura molto complessa per la preselezione dei candidati giudici la cui struttura rimarrà più o meno la stessa anche nelle versioni successive. Il progetto è stato approvato in prima lettura il 6 settembre 2022 e il 10 ottobre lo *speaker* della *Verchovna Rada* ne ha chiesto una valutazione alla Commissione di Venezia, che sia nel parere urgente del novembre 2022 che in quello definitivo del dicembre successivo ha valutato favorevolmente alcuni aspetti, pur esortando a seguire interamente le proprie precedenti raccomandazioni e suggerendo, al fine di scongiurare situazioni di stallo decisionale o il rischio di addivenire ad accordi poco trasparenti, di inserire un settimo componente nella quota degli esperti internazionali. Ci soffermeremo tuttavia prima sull'esame della legge del 13 dicembre 2022 (che, come detto, corrisponde quasi interamente al progetto 7662) per poi esaminare i rilievi critici della Commissione.

La novità più rilevante della legge è che introduce, come suggerito dalla Commissione fin dal 2020, un comitato di valutazione per filtrare le candidature a giudice costituzionale (fase di pre-selezione), che esamina le qualità morali e la competenza giuridica dei candidati. Vengono conseguentemente apportate modifiche sia al Regolamento della Rada che alla legge «Sulla Corte

³⁵ In ucraino sul sito della *Verchovna Rada*: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1742644..>

³⁶ In lingua ucraina sul sito della *Verchovna Rada*: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1797727>.

³⁷ CDL-AD(2023)022 Ukraine – Follow-up Opinion to the opinion on the draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a competitive basis (Draft Law no. 9322 of 25 May 2023), adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), disponibile all'indirizzo [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)022-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)022-e).

costituzionale». Per quanto riguarda quest'ultima, viene inserito un nuovo capitolo 2¹ «Sulla procedura di selezione dei candidati alla posizione di giudice della Corte costituzionale» (artt. 10¹-10¹¹), in cui si disciplina con ampiezza l'intera procedura di selezione competitiva distinguendola in diverse fasi. La prima fase è quella del bando pubblico a candidarsi, che viene pubblicato dai tre poteri costituzionali chiamati a selezionare *pro quota* i giudici. Le candidature sono presentate ai tre rispettivi organi di selezione, che effettuano una prima valutazione formale sul possesso dei requisiti costituzionali. Oltre a queste, due speciali verifiche devono essere effettuate sulla base della legge di lustrazione («Sulla purificazione del potere») e della legge «Sulla prevenzione della corruzione». A seguito di questo primo filtro, le candidature vengono inviate al comitato di pre-selezione per i successivi controlli. La parte più estesa del capitolo è proprio quella dedicata alla costituzione ed al funzionamento di quest'organo, ossia il Gruppo Consultivo di Esperti o AGE (*Advisory Group of Experts*). Si tratta di un organo istituito al fine di «assistere le autorità responsabili per la nomina dei giudici della Corte costituzionale nella valutazione delle qualità morali e del livello di competenza nella sfera del diritto dei candidati alla posizione di giudice della Corte costituzionale» (art. 10², punto 1). Il Gruppo si compone di sei membri nominati per tre anni (la stessa persona non può essere nominata per oltre due mandati di seguito), con una serie di requisiti più restrittivi di quelli richiesti per candidarsi alla carica di giudice (età di almeno 45 invece che 40 anni, anzianità professionale in campo giuridico di almeno 20 invece che 15 anni). Si richiede anche il criterio della neutralità politica (art. 10² punto 4). Tre membri sono nominati rispettivamente dal Presidente, dalla *Verchovna Rada* e dal Congresso dei giudici e gli altri tre sono selezionati rispettivamente dall'Accademia nazionale delle Scienze giuridiche, dal Congresso dei rappresentanti delle alte istituzioni di istruzione e delle accademie giuridiche, dal Congresso dei rappresentanti delle associazioni della società civile che hanno svolto attività nell'ambito della riforma costituzionale e/ della *rule of law* e/o della protezione dei diritti umani e/o della prevenzione e della lotta alla corruzione negli ultimi cinque anni (art. 10² punto 6). Minuziosi dettagli sono previsti in merito alla selezione dei sei componenti da parte dei relativi organi di nomina, alle cause di cessazione anticipata, alle modalità di auto-ricusazione e di ricusazione. L'AGE può iniziare a funzionare se sono stati nominati almeno quattro componenti e le decisioni sono adottate con almeno quattro voti. L'AGE deve adottare una metodologia di valutazione delle qualità morali e del livello di competenza nella sfera del diritto dei candidati a giudice costituzionale tenendo in considerazione i migliori standard e prassi internazionali, compresi quelli relativi alla selezione dei giudici della Corte europea dei diritti umani e della Corte di Giustizia dell'Unione europea (art. 10² punto 25).

L'AGE deve effettuare le sue verifiche entro quattro mesi ed intervistare i candidati. La legge prevede che i due requisiti siano valutati separatamente, ossia

prima si valutano le qualità morali e poi la competenza giuridica. Riguardo al requisito delle qualità morali, si stabilisce che questo è soddisfatto se il candidato «ha l'integrità, se non ci sono ragionevoli dubbi sulla legittimità delle fonti di origine della proprietà, sulla corrispondenza del livello di vita del candidato o dei membri della sua famiglia con il reddito dichiarato e sulla corrispondenza dello stile di vita del candidato con il suo status». In relazione al requisito del livello riconosciuto di competenza nella sfera del diritto, questo si ritiene soddisfatto se il candidato «possiede le necessarie conoscenze per esercitare le funzioni di giudice della Corte costituzionale» (art. 10⁸ punto 3). La valutazione delle qualità morali può portare all'attribuzione della valutazione di «conforme» (*відповідає*) al candidato che ha ottenuto almeno quattro voti favorevoli, «non conforme» (*не відповідає*) a quello che ha ottenuto tre voti o meno. Se il candidato ha ottenuto un numero pari di voti bisogna effettuare una seconda intervista. Se anche a seguito della seconda intervista il numero dei voti favorevoli e contrari rimane pari, allora l'esito sarà «non conforme» (art. 10⁸ punto 4). Solo i candidati che hanno ricevuto la valutazione di «conforme» nelle qualità morali verranno sottoposti a valutazione circa la conformità al criterio del livello di competenza nella sfera del diritto. Nel caso i candidati conformi alle alte qualità morali siano meno di due per ogni posizione vacante i tre organi di nomina annunciano un nuovo bando competitivo. A seguito della valutazione del livello di competenza giuridica l'AGE può adottare tre diverse valutazioni (art. 10⁸ punto 6): «più conforme» (*найбільше відповідає*), «conforme» (*відповідає*), «non conforme» (*не відповідає*). Nel primo caso il candidato ha ricevuto almeno cinque voti a favore, nel secondo almeno quattro e nel terzo tre voti a favore o meno. In caso di voti pari si svolge una seconda intervista, ma se anche in questo caso i voti restano pari il candidato si considera «non conforme» (cosa di cui si dà conto nel verbale). La lista dei candidati con le valutazioni viene trasmessa ai tre organi di selezione interni ai tre poteri di nomina che procedono ad interviste. Nel caso del Presidente, questi può procedere direttamente alla nomina del candidato con proprio decreto, se entro 30 giorni non nomina nessuno si procede ad un nuovo bando competitivo (art. 10⁹). Nel caso della selezione da parte della *Verchovna Rada* (art. 10¹⁰), la procedura è più articolata e lascia intendere che si possano selezionare anche candidati giudicati «non conformi» sotto il profilo della competenza professionale³⁸. Per la selezione

³⁸ La legge del 13 dicembre 2022 modifica infatti il Regolamento della Rada (che è approvato con legge) prevedendo al punto 20 che «se a seguito dei risultati della votazione nessuno dei candidati che ha ricevuto dall'AGE la valutazione di «conforme» ottenga la maggioranza dei voti del numero costituzionale di deputati del popolo che compongono la *Verchovna Rada*, la VR vota seguendo la procedura di cui ai punti 15-18 di questo articolo in relazione a quei candidati che hanno ricevuto la valutazione di «non conforme» dal

da parte del Congresso dei giudici (art. 10¹¹), anche in questo caso si può arrivare, qualora i candidati considerati come «più conformi» e «conformi» non abbiano ricevuto la maggioranza dei voti (segreti) dei delegati del Congresso dei giudici, a votare anche i candidati valutati come «non conformi» dal punto di vista del criterio del livello riconosciuto di competenza nella sfera del diritto. Se anche a seguito di questa votazione nessun candidato ha ottenuto la maggioranza dei voti dei delegati del Congresso dei giudici si deve immediatamente annunciare un nuovo bando di selezione.

Infine nelle disposizioni transitorie e finali la legge del 13 dicembre 2022 prevede che per i sei anni successivi all'entrata in vigore della legge stessa l'AGE sarà composto da un membro nominato dal Presidente, uno dalla *Verchovna Rada*, uno dal Consiglio dei giudici (al posto del Congresso), uno nominato dal gabinetto dei ministri su suggerimento della Commissione di Venezia, due nominati dal gabinetto dei ministri su suggerimento delle organizzazioni straniere ed internazionali che hanno fornito assistenza tecnica internazionale all'Ucraina in base a trattati internazionali nell'ambito della riforma costituzionale o dello stato di diritto o della tutela dei diritti umani o della prevenzione e lotta alla corruzione negli ultimi cinque anni. Le organizzazioni internazionali possono nominare anche dei membri sostituti.

Pur accogliendo alcune delle indicazioni della Commissione di Venezia, come detto, la legge contiene diversi aspetti che hanno ricevuto una valutazione negativa di questa (sia nel parere urgente che in quello definitivo). Tra questi possiamo menzionare: il fatto che le modalità di selezione del componente dell'AGE da parte della *Verchovna Rada* ricalchino quelle previste per la selezione dei giudici costituzionali, col rischio di immettere nel processo analoghi rischi di politicizzazione; l'eccessiva lunghezza e farraginosità delle procedure; il fatto che si chiedano requisiti più severi per i componenti dell'AGE rispetto a quelli richiesti ai candidati giudici costituzionali; il fatto che non vengano definiti in maniera chiara le qualità morali e la competenza giuridica dei candidati giudici (notando che la maggior parte delle indicazioni della legge sono di natura tecnica e procedurale, rinviando a regole successive adottate a dagli organi di selezione). Il fatto che siano gli stessi tre poteri chiamati alla selezione finale dei giudici a selezionare tre componenti dell'AGE, pur avendo suscitato le perplessità della Commissione è stato giustificato per «le circostanze attuali» (in effetti in molti punti la Commissione ammette l'alleggerimento di alcuni aggravamenti procedurali tenuto conto delle particolari condizioni in cui versa il paese). Uno dei punti più criticati della legge è quello che riguarda le procedure di voto in seno all'AGE, sia con riferimento ai casi di stallo, ossia quando ci sia parità di voti su di

punto di vista del criterio del livello riconosciuto di competenza nella sfera del diritto dal Gruppo Consultivo di Esperti».

un candidato, sia con riferimento alla valutazione disgiunta delle due qualità, quelle morali e quelle professionali. Riguardo alle situazioni di stallo decisionale, per evitare casi in cui l'AGE non riesca a selezionare almeno tre candidati per ciascuna posizione (numero poi portato a due nel testo definitivo), si suggerisce come meccanismo anti-blocco di prevedere che, fino al momento in cui ci saranno gli esperti internazionali, il loro numero venga aumentato di una unità portando il numero complessivo dei componenti a sette. Riguardo al contenuto delle decisioni dell'AGE, innanzitutto queste dovrebbero essere impugnabili e vi dovrebbe essere una valutazione coerente sia delle qualità morali che di quelle di competenza professionale. Ciascun nominativo dovrebbe essere trasmesso agli organi di nomina accompagnato dalla valutazione delle qualità di ogni candidato («non conforme», «conforme», «più conforme») e queste informazioni dovrebbero essere rese pubbliche. Inoltre i candidati giudicati come «non conformi» non dovrebbero potere essere scelti dagli organi di nomina.

Come evidenziato nella lettera della presidente della Commissione di Venezia Claire Bazy Malaurie del 25 gennaio 2023, accompagnata da un'analisi della conformità della legge approvata il 13 dicembre con il parere del 16-17 dicembre 2022³⁹, due aspetti in particolare vengono considerati indispensabili per assicurare l'ulteriore partecipazione della Commissione di Venezia al processo di selezione dei componenti dell'AGE ossia: assicurarsi che l'AGE fornisca agli organi di nomina i nomi dei candidati scrutinati accompagnati dalla valutazione sia delle qualità morali che dell'integrità e della competenza professionale di ciascun candidato, dati da rendere pubblici, e far sì che i candidati giudicati non adatti siano esclusi da ogni considerazione ulteriore da parte degli organi di selezione⁴⁰; di prevedere nella legge una soluzione per i casi in cui l'AGE non riesca a pervenire ad una decisione. Considerando che la legge adottata in dicembre pur seguendo molte delle raccomandazioni contenute nei pareri della Commissione, tuttavia non ha adeguato due importanti aspetti in relazione ai poteri dell'AGE ed alla sua composizione, la Commissione di Venezia rifiuta di procedere alla nomina di un componente dell'AGE come richiesto.

Riguardo al dispositivo anti-blocco (*anti-deadlock mechanism*), in realtà la Commissione di Venezia è piuttosto ambigua in questo documento. Anche se alla fine suggerisce la soluzione del settimo componente dell'AGE da aggiungere alla

³⁹

Disponibile

all'indirizzo

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2023\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2023)002-e).

⁴⁰ «Attribuire agli organi di nomina la possibilità di selezionare candidati “non adatti” come giudici costituzionali potrebbe rendere il ruolo dell'AGE inutile. La nomina di candidati giudici “non adatti” potrebbe inoltre minare irrimediabilmente l'autorità della Corte costituzionale, andando contro la vera finalità dell'istituzione dell'AGE».

quota dei componenti selezionati dalle organizzazioni internazionali, nel corpo dell'analisi tuttavia consente anche una seconda opzione, ossia quella già sperimentata per il Consiglio etico che consiste nel fatto che in caso di voto pari il voto del gruppo con due membri nominati dalla quota internazionale prevale⁴¹. Ed è proprio quest'ultima soluzione ad essere stata scelta nel progetto n. 9225 presentato in parlamento il 19 aprile 2023 e per il quale è stata chiesta la valutazione della Commissione di Venezia. Tuttavia il progetto 9225 è stato ritirato prima che la Commissione di Venezia potesse valutarlo ed è stato sostituito il 25 maggio 2023 dal progetto n. 9322⁴² per il quale lo *speaker* della Rada ha prontamente chiesto la valutazione della Commissione resa nota nella sua sessione plenaria del 9-10 giugno 2023.

Le novità più consistenti di quest'ultimo progetto riguardano la nomina di membri supplenti dei titolari dell'AGE (al fine di rendere più agile la procedura), che possono anche affiancare i membri titolari come uditori; l'eliminazione della possibilità per gli organi di selezione di scegliere anche candidati considerati dall'AGE come «non conformi» dal punto di vista delle qualità professionali; la possibilità (ma non l'obbligo) per l'AGE di valutare contemporaneamente sia il criterio delle qualità morali che quello del livello professionale. In generale le qualità morali vengono stabilite per prime, e le due opzioni sono «conforme» o «non conforme». Riguardo alla valutazione del livello di competenza in ambito giuridico, l'AGE può esprimere solo due valutazioni, «conforme» o «non conforme». Per questo criterio la decisione di valutazione deve essere motivata. Successivamente l'AGE compila una graduatoria dei candidati che sono stati considerati «conformi» relativamente ai due criteri dell'alto carattere morale e della riconosciuta competenza giuridica e redige una lista di tutti i candidati valutati a partire da quelli che hanno ricevuto il maggior numero di voti a favore (da 6 a 0 voti). Questa differenziazione risulta di difficile comprensione. La motivazione delle decisioni di non conformità non viene pubblicata a meno che il candidato che ha ricevuto questa valutazione ne faccia richiesta. La lista nella sua interezza viene trasmessa agli organi competenti che intervistano i candidati inclusi nell'elenco (anche quelli «non conformi»?). Sia la Rada che il Congresso dei giudici possono votare nell'ordine sui candidati che hanno ottenuto sei voti, e poi su quelli

⁴¹ «Benché una composizione con sette membri, di cui quattro nominati nella quota internazionale, appaia la soluzione ottimale, la soluzione scelta per il Consiglio etico (in caso di voto di parità, il voto del gruppo con due membri nominati nella quota internazionale prevale) potrebbe essere accettabile se venisse mantenuta una composizione dell'AGE a sei membri».

⁴² Disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)025](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)025).

che hanno ottenuto un voto di meno. Se nessuno di questi viene selezionato, si parte da capo con un altro bando competitivo. Infine, nel periodo transitorio, l'AGE adotta le decisioni con almeno quattro voti dei suoi membri, di cui almeno due siano stati nominati dalle organizzazioni internazionali o dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto. Se a motivo della parità di voti a favore e contrari l'AGE non può adottare una decisione, si procede ad una seconda votazione. Se anche in questo caso il risultato non cambia, allora i voti dei tre membri dell'AGE di cui almeno due nominati dalle organizzazioni internazionali o dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto sono decisivi.

Nel parere pubblicato il 10 giugno 2023 la Commissione di Venezia si sofferma soprattutto sulla questione del settimo componente internazionale dell'AGE, ritenendo che nonostante questa sarebbe la soluzione ottimale, la soluzione scelta per il Consiglio etico (con il voto decisivo della quota internazionale) «potrebbe anche essere accettabile se le autorità ucraine insistono su questa». Si critica anche il fatto che sia stata prevista una soglia molto alta (almeno cinque voti) per considerare un candidato come «conforme». Tuttavia pare che le cose più importanti siano finalmente state prese in considerazione: il progetto di legge esplicitamente prevede che i candidati «non conforme» siano esclusi da ogni altra considerazione dopo le valutazioni sia della loro integrità che della competenza; il modello di votazione prevista all'interno dell'AGE dalle disposizioni transitorie, in cui si stabilisce che in caso di parità di voti il voto espresso dai componenti internazionali sia decisivo, è considerato accettabile, come pure la parte relativa alla nomina di membri sostituti dell'AGE⁴³. Tuttavia si esprime perplessità sul fatto che il progetto aggiunga una fase finale alla procedura di selezione in cui tutti i candidati considerati adatti nelle due qualità vengano inseriti in una graduatoria a seconda dei voti ricevuti. Si ritiene che l'ordine della graduatoria non dovrebbe avere alcuna conseguenza vincolante sull'ordine di voto. Si consiglia di eliminare questa parte dal progetto. Inoltre relativamente ai tre membri della quota internazionale dell'AGE, la Commissione ricorda che questi possono essere anche ucraini, inclusi rappresentanti delle organizzazioni della società civile. In conclusione la Commissione ricorda che è importante fare in modo che le posizioni di giudice costituzionale non rimangano vacanti a lungo ed in aggiunta a quanto già detto sopra raccomanda che si chiarisca che i nomi dei componenti dell'AGE che hanno votato a favore di ogni candidato siano pubblicati e che si specifichi che le decisioni dell'AGE possano essere impugnate solo per motivi formali e non nel merito. Insomma la Commissione di Venezia è dell'opinione che le raccomandazioni fondamentali formulate nel parere del dicembre 2022 e nel

⁴³ Per superare ritardi dovuti alla ricusazione o auto-ricusazione dei componenti, ed è ben valutato il fatto che questi sostituti possano seguire le riunioni in modo che in caso di subentro non ci siano interruzioni dei lavori.

follow-up di gennaio siano state seguite nel progetto del 25 maggio 2023 e che dunque, non appena il progetto sarà definitivamente approvato – tuttavia «con le modifiche e con i chiarimenti consigliati» – la Commissione procederà a sottoporre i candidati per la posizione di un componente e di un sostituto dell'AGE.

Le resistenze nell'adeguarsi completamente alle indicazioni della Commissione di Venezia, in particolare quelle relative al conferimento di un valore di fatto vincolante alla selezione fatta dall'AGE ed all'aumento di una componente internazionale nel Gruppo per evitare situazioni di stallo, dipenderebbero dalla limitazione di sovranità che queste soluzioni potrebbero comportare. Resistenze in materia erano state espresse già con riferimento al Consiglio etico per il giudiziario sia dall'Alto Consiglio di Giustizia che da alcuni giudici costituzionali⁴⁴. Sul punto la Commissione di Venezia nella Valutazione allegata alla lettera del 25 gennaio 2023 ha ritenuto che si tratti di una eccezione superabile in quanto tutti gli atti di nomina e i ricorsi sono decisi da autorità ucraine ed inoltre è la stessa legge ucraina a stabilire sovranamente che per un periodo transitorio quest'organo sarà composto in maniera mista. Si rammenta inoltre che anche altre corti costituzionali straniere hanno componenti internazionali. Infine, come visto nel parere del 10 giugno, la Commissione esplicitamente ammette che i componenti internazionali possono essere di nazionalità ucraina.

4. Benefici e limiti del condizionamento internazionale e le incognite del futuro percorso di candidatura europea dell'Ucraina

Quanto accaduto in Ucraina nel periodo 2014-2022 è sintomatico di una serie di difficoltà che incontrano i percorsi di democratizzazione sullo spazio ex sovietico, allo stesso tempo rivelando il rilievo degli attori (e dei finanziamenti) internazionali. Oltre allo specifico condizionamento nell'ambito della concessione di finanziamenti o del monitoraggio dei percorsi di candidatura, tale ruolo si rivela cruciale sia sotto il profilo della consulenza istituzionale (attraverso l'assistenza tecnica della Commissione di Venezia), che della composizione di alcuni organi (per un periodo transitorio formati anche da membri internazionali, a volte con peso vincolante). Non si può non rilevare tuttavia come a volte l'influenza internazionale possa produrre distorsioni e forzature nei processi legislativi⁴⁵, acuire la conflittualità politica e comportare il rischio di una paralisi di fatto dell'organo di giustizia costituzionale (come accaduto anche in Albania, con i procedimenti di *vetting* dei giudici, inclusi quelli costituzionali, che hanno

⁴⁴ Un ricorso in materia è ancora pendente dinanzi alla Corte costituzionale, disponibile all'indirizzo <https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-court-ukraine-proceeded-camera-part-plenary-session-case-procedure-election>.

⁴⁵ Vedi A. NEKOLIAK, *'Shaming the Court: Ukraine's Constitutional Court and the Politics of Constitutional Law in the Post-Euromaidan Era*, cit.

paralizzato la Corte per circa tre anni⁴⁶). Dopo lo scontro tra la Corte e il Presidente degli scorsi anni al momento la situazione è tranquilla, tuttavia negli ultimi tempi si sono dimessi alcuni giudici ed altri sono in procinto di scadere. Ciò rende la situazione particolarmente urgente nonché delicata considerando che alla fine della guerra si attendono importanti riforme costituzionali e nei prossimi tempi decisioni di particolare rilevanza politica.

La vicenda dei giudici costituzionali ucraini impone alcune riflessioni sulle difficoltà di implementazione delle ricette della condizionalità europea in contesti ancora intrisi della precedente cultura corruttiva, divisi tra esigenze politiche diverse e dove nonostante la prospettiva di avvicinamento alla UE vi sono sacche di resistenza dovute alla debolezza della cultura e della pratica dello stato di diritto. La naturale concentrazione dei poteri nelle mani del Presidente e dei suoi più stretti collaboratori, dovuta alle contingenze belliche, rende ancora più fragile il percorso di riforma degli organi di garanzia, che comunque il paese sta portando faticosamente avanti pur nelle difficoltà del momento.

Nonostante l'unicità del caso ucraino, la difficoltà di trasformazione delle regole per la nomina dei giudici costituzionali e di quelle per la verifica delle altre nomine giudiziarie, alla luce anche di quanto avvenuto in Polonia e Ungheria dopo l'ingresso nell'Unione, risponde a problematiche tipiche dei casi di *vetting* o epurazione post-autoritaria o post-conflittuale. Si tratta di esperienze che sullo spazio dell'Europa centro-orientale ed ex sovietico si sono ripetute più volte dalla fine del dominio comunista e dalla conquista dell'indipendenza statale, assumendo a volte i tratti dello *spoils system*, come avvenuto proprio in Ucraina all'alternarsi dei diversi Presidenti.

Il fatto che la Commissione europea dia la priorità alla riforma delle modalità di nomina dei giudici della Corte costituzionale pare rispondere a due principali esigenze. La prima è quella di sottolineare la rilevanza di quest'organo per la stabilizzazione democratica di un paese che ha attraversato diverse transizioni politiche negli ultimi 32 anni. L'altro motivo è appunto connesso alle diverse crisi costituzionali – con il coinvolgimento della Corte – che si sono verificate in particolare in alcuni periodi (2004, 2010, 2019-2021). Tuttavia si tratta di questioni che andrebbero forse esaminate più alla radice: innanzitutto si evidenzia il rischio di attribuire alla Corte costituzionale la competenza di intervenire nel processo di revisione costituzionale (lo stesso vale anche per altri paesi dell'area⁴⁷). In secondo

⁴⁶ In argomento, vedi N. DANELCIUC-COLODROVSKI, *La réforme du système judiciaire en Albanie en vue d'éradiquer la corruption, un modèle pour les autres pays de l'Est?*, in *Lettre de l'Est*, n. 25, 2021.

⁴⁷ Per l'elenco dei relativi paesi (cui va aggiunta anche la Russia, a seguito della revisione costituzionale del 2020), vedi C. FILIPPINI, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, cit.

luogo il comportamento ostruzionistico della Corte nelle pronunce che hanno sollevato più critiche interne ed internazionali non è dovuto soltanto ad una compromissione politica o corruttiva dei suoi componenti ma forse le ragioni sono più complesse⁴⁸.

Altro elemento da sottolineare è il pericolo di indulgenza che le istituzioni europee potrebbero mostrare nei confronti del Paese e che rischia di consolidare un sistema di nomine dall'alto e di gestione accentrata nelle mani degli attori politici (soprattutto del Presidente) del sistema dei contropoteri, inclusi i giudici ed i procuratori nonché le autonomie locali. Le necessità del “costituzionalismo bellico” potrebbero confermare un sistema di nomine politicamente orientate non rispettoso dell'imparzialità richiesta dalle istituzioni europee e dalla Commissione di Venezia. Tuttavia anche le istituzioni europee hanno dimostrato qualche segnale di debolezza, come visto.

Resta il fatto che il procedimento previsto per la pre-selezione e poi per la nomina dei giudici costituzionali appare estremamente complesso, cosa che potrebbe provocare fenomeni di stallo, l'impossibilità di procedere in tempo alle nomine e la conseguente paralisi della Corte. Possiamo infatti individuare almeno cinque fasi: pubblicazione del bando in caso di vacanza o dimissioni o destituzione dei giudici, procedura di verifica dei requisiti costituzionali e di quelli anti-corrruzione da parte di organi specifici delle tre autorità di nomina, pre-selezione presso l'AGE (la procedura di nomina dei componenti del quale rischia di risultare un cammino ad ostacoli), invio da parte dell'AGE ai tre organi di nomina dei candidati scrutinati nei due requisiti di integrità morale e qualificazione giuridica, ulteriore fase di selezione dei candidati che hanno passato le fasi precedenti da parte degli organi di nomina, con la possibilità di non arrivare ad una selezione per lungo tempo. Inoltre, mentre lo spazio che la legge riserva alla pre-selezione dei giudici è molto lungo e dettagliato, per questioni più sostanziali (come ad esempio il contenuto della “integrità morale” e la misurazione delle capacità professionali) si rinvia a regolamenti interni dei tre organi chiamati alla nomina, così di fatto frazionando ulteriormente la base normativa applicabile, con tutti i rischi di mancato coordinamento e uniformità già rilevati dalla Commissione di Venezia.

L'ultimo progetto di riforma legislativa⁴⁹ rimedia, forse definitivamente, ai rilievi principali della Commissione di Venezia consentendo così di sbloccare uno

⁴⁸ La decisione del 2010, pur essendo obiettivamente inopportuna dopo sei anni dall'adozione della riforma costituzionale, tuttavia si basava su alcuni errori e leggerezze della procedura parlamentare; i giudici che hanno approvato la decisione dell'ottobre 2020 non erano stati tutti nominati da Janukovyč ed inoltre la Corte sollecitava una formulazione della legge più rispettosa dei diritti di difesa dei funzionari accusati di corruzione.

⁴⁹ La *Verchovana Rada* ha approvato il progetto il 10 giugno 2023, disponibile all'indirizzo [Картка законопроекту - Законотворчість \(rada.gov.ua\)](https://rada.gov.ua).

dei punti considerati più importanti nel percorso di adeguamento dell'Ucraina agli standard qualitativi del Consiglio d'Europa e della Commissione europea. Ciò forse pensando a quanto accaduto in Ungheria e Polonia, due paesi in cui la degenerazione illiberale è iniziata proprio "occupando" la Corte costituzionale e facendone un bastione di conservazione sovranista ed anti-europea. Alcuni passati comportamenti della Corte costituzionale ucraina costituiscono un monito preoccupante da questo punto di vista. Tuttavia la lunga storia della difficile formulazione e riformulazione delle regole per la selezione dei giudici costituzionali dimostra che il percorso di adeguamento dell'Ucraina agli standard europei rimane lungo. Le istituzioni europee, già nella fase di implementazione degli Accordi di Associazione, hanno immaginato per i nuovi candidati delle regole nuove e particolarmente complesse, con la forte presenza di attori internazionali, anche se solo per fasi transitorie. Ciò riporta alla mente le regole applicate in altri scenari post-bellici come quello della Bosnia e del Kosovo, confermando l'esistenza di importanti analogie tra il percorso di condizionalità dei Balcani occidentali e quello delle Repubbliche dell'ex URSS interessate da fenomeni bellici o di secessionismo interno con identità nazionali disomogenee. Il continuo perfezionamento delle condizioni di adesione, grazie anche all'esperienza problematica di alcune frettolose ammissioni nell'Unione, rischia però di produrre dei quadri normativi ed istituzionali estremamente farraginosi per i quali paiono mancare proprio le risorse interne rendendo l'ipoteca internazionale difficile da dismettere nel breve periodo oltre che provocare fenomeni di stallo nel rinnovo di presidi di garanzia fondamentali.