



Bruxelles, 30.9.2020  
COM(2020) 580 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione sullo Stato di diritto 2020  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{SWD(2020) 300-326}

*Lo Stato di diritto aiuta a proteggere le persone dalla legge del più forte.  
È il garante dei diritti e delle libertà più elementari di ogni giorno.  
Ci permette di esprimere la nostra opinione e di essere informati da una stampa libera.*

**Presidente von der Leyen, Discorso sullo stato dell'Unione, 2020**

## **1. Introduzione**

L'Unione europea si basa su una serie di valori condivisi, tra cui i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto<sup>1</sup>, che sono il fondamento delle nostre società e della nostra identità comune. Nessuna democrazia può prosperare senza organi giurisdizionali indipendenti che garantiscano la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà civili, né senza una società civile attiva e mezzi di comunicazione liberi che garantiscano il pluralismo. L'UE gode in questi settori di standard riconosciuti globalmente come molto elevati<sup>2</sup>, che però non sono sempre applicati allo stesso modo, potrebbero essere migliorati e corrono sempre il rischio di regredire. Difendere i nostri valori fondamentali è una missione comune a tutte le istituzioni dell'UE e tutti gli Stati membri, e tutti dovrebbero fare la loro parte.

*Che cos'è lo Stato di diritto?*<sup>3</sup>

Lo Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori comuni a tutti gli Stati membri. Nello Stato di diritto tutti i pubblici poteri agiscono sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Nel concetto di Stato di diritto rientrano principi come la legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo; una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e un controllo giurisdizionale effettivo anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; la separazione dei poteri; e l'uguaglianza davanti alla legge. Tali principi sono stati riconosciuti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, il Consiglio d'Europa ha elaborato norme e formulato pareri e raccomandazioni che forniscono orientamenti consolidati per promuovere e sostenere lo Stato di diritto.

Lo Stato di diritto è un principio consolidato, il cui significato essenziale è identico in tutti gli Stati membri dell'UE, nonostante le diverse identità nazionali, i diversi ordinamenti e le diverse tradizioni giuridiche. Il rispetto dello Stato di diritto è cruciale per garantire la fiducia di imprese e cittadini nelle istituzioni pubbliche, e i suoi principi fondamentali sono sostenuti

<sup>1</sup> Articolo 2 del trattato sull'Unione europea: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

<sup>2</sup> World Justice Project, "Rule of Law Index"; Forum economico mondiale, "The Global Competitiveness Report"; Transparency International, "Corruption Perceptions Index"; Reporters Without Borders, "World Press Freedom Index".

<sup>3</sup> Cfr. COM(2019) 163 final, "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: il contesto attuale e possibili nuove iniziative", e COM(2019) 343 final, "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: Programma d'azione". Anche la recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riveste particolare importanza.

dai cittadini di tutti gli Stati membri<sup>4</sup>. Lo Stato di diritto incide direttamente sulla vita di tutti i cittadini. È la condizione preliminare della parità di trattamento di fronte alla legge e della difesa dei diritti dei cittadini dell'UE. È essenziale anche per l'attuazione delle norme e delle politiche dell'UE ed è centrale per un'Unione dell'uguaglianza, delle opportunità e dell'equità sociale. Gli eventi particolari del 2020 hanno creato impedimenti aggiuntivi all'esercizio dei diritti dei cittadini: per affrontare la pandemia di COVID-19 è stato necessario imporre alcune restrizioni alle nostre libertà, quali la libertà di circolazione, la libertà di riunione o la libertà d'impresa. Un efficace bilanciamento dei poteri a tutela dello Stato di diritto è cruciale per assicurare che tali restrizioni dei nostri diritti si limitino a quanto necessario e proporzionato, siano circoscritte nel tempo e soggette alla vigilanza dei parlamenti e degli organi giurisdizionali nazionali.

### *Rafforzare lo Stato di diritto: una priorità per il funzionamento efficace dell'Unione*

L'UE si fonda sullo Stato di diritto: le sue basi giuridiche, politiche ed economiche sono messe a repentaglio laddove è minacciato lo Stato di diritto. Ogni carenza in uno Stato membro influisce sugli altri Stati membri e sull'UE nel suo insieme. La responsabilità di far rispettare lo Stato di diritto spetta in primo luogo a ciascuno degli Stati membri, ma anche l'Unione è parte in causa e ha un ruolo da svolgere nella soluzione dei problemi relativi allo Stato di diritto, ovunque si presentino. Il rispetto dello Stato di diritto è centrale anche per il funzionamento del mercato interno, per la cooperazione nel settore della giustizia basata sulla fiducia e sul riconoscimento reciproco, e per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, come ha recentemente sottolineato il Consiglio europeo<sup>5</sup>. Affinché l'UE riesca a realizzare una ripresa sostenibile e resiliente, è necessario che i suoi strumenti possano operare in un contesto basato sullo Stato di diritto.

Lo Stato di diritto è anche un aspetto importante dell'azione dell'UE al di là delle sue frontiere. L'UE continuerà a seguire un approccio solido e coerente tra le sue politiche interne in materia di Stato di diritto e il modo in cui lo Stato di diritto è inserito nelle relazioni con i paesi in via di adesione e con quelli del vicinato così come in tutte le sue azioni esterne a livello bilaterale, regionale e multilaterale.

Guidata dai valori e principi universali sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale, l'UE difende strenuamente i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto in tutto il mondo, come dimostra il suo nuovo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024<sup>6</sup>, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>7</sup>. Difendere lo Stato di diritto a livello globale comporta una cooperazione rafforzata sulle questioni attinenti allo Stato di diritto con organizzazioni internazionali e regionali, quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

Nell'ultimo decennio l'UE ha elaborato e sperimentato una serie di strumenti per contribuire a rafforzare lo Stato di diritto<sup>8</sup>. Gravi problemi in materia di Stato di diritto sorti in alcuni Stati membri hanno innescato ulteriori dibattiti a livello dell'UE e nazionale su come potenziare la

---

<sup>4</sup> Speciale Eurobarometro 489 - Stato di diritto.

<sup>5</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020: "*Gli interessi finanziari dell'Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai trattati dell'Unione, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE [del trattato sull'Unione europea]. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto*".

<sup>6</sup> JOIN(2020) 5 final.

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>8</sup> Strumenti relativi allo Stato di diritto a livello di UE:  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

capacità dell'UE di far fronte a situazioni di questo tipo. Nella comunicazione del luglio 2019 la Commissione ha proposto che l'UE e i suoi Stati membri moltiplichino gli sforzi per promuovere una solida cultura politica e giuridica che sostenga lo Stato di diritto ed elaborino strumenti per prevenire l'emergere o l'accentuarsi di problemi relativi allo Stato di diritto<sup>9</sup>.

### *Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto*

Nei suoi orientamenti politici, la presidente von der Leyen ha dichiarato l'intenzione di istituire un nuovo meccanismo per lo Stato di diritto di portata generale, come fattore cruciale del comune impegno dell'UE e degli Stati membri per rafforzare lo Stato di diritto. Il meccanismo è concepito come un ciclo annuale volto a promuovere lo Stato di diritto e a prevenire l'emergere o l'accentuarsi di problemi, principalmente migliorando la comprensione e la consapevolezza in materia e favorendo sviluppi significativi in settori che incidono direttamente sul rispetto dello Stato di diritto: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Individuare le sfide aiuterà gli Stati membri a trovare soluzioni che tutelino lo Stato di diritto, con la cooperazione e il sostegno reciproco della Commissione, degli altri Stati membri e di portatori di interessi quali la commissione di Venezia.

L'approccio si basa su un intenso dialogo con le autorità nazionali e i portatori di interessi, che rende il meccanismo trasparente e permette di osservare tutti gli Stati membri in modo obiettivo e imparziale. I risultati di tale attività sono raccolti ogni anno in una relazione sullo Stato di diritto, che comprende le valutazioni di ciascuno degli Stati membri in 27 capitoli. Il meccanismo per lo Stato di diritto rafforza e completa altri strumenti dell'UE che incoraggiano gli Stati membri ad attuare riforme strutturali nei settori compresi nel rispettivo ambito di applicazione, tra cui il quadro di valutazione UE della giustizia<sup>10</sup>, il semestre europeo<sup>11</sup> e il nuovo strumento Next Generation EU. Le valutazioni comprese nella relazione annuale intendono costituire un punto di riferimento per questi strumenti. Altri strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto continueranno a fornire una risposta efficace e proporzionata, laddove necessario, a eventuali problemi in questo settore<sup>12</sup>.

Oltre ad approfondire la comprensione reciproca attraverso il dialogo, il meccanismo per lo Stato di diritto intende costituire un quadro di riferimento per il sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri e ai portatori di interessi nazionali per affrontare le sfide in materia di Stato di diritto. Diversi strumenti e finanziamenti contribuiscono a sostenere le riforme strutturali attraverso l'assistenza tecnica e il finanziamento di progetti nei settori della pubblica amministrazione, della giustizia, della lotta alla corruzione e del pluralismo dei media. Per i progetti di dimensione europea sono inoltre disponibili sovvenzioni specifiche e dirette a favore della società civile e delle reti (come quelle giudiziarie o di giornalisti). Le riforme potrebbero beneficiare anche delle competenze di organismi internazionali riconosciuti, in particolare del Consiglio d'Europa, nonché di scambi con esperti di altri Stati membri.

---

<sup>9</sup> Si vedano le comunicazioni della Commissione citate alla nota 3.

<sup>10</sup> Il quadro di valutazione UE della giustizia è uno strumento di informazione comparativa annuale destinato ad aiutare l'UE e gli Stati membri a rendere più efficaci i rispettivi sistemi giudiziari fornendo dati obiettivi, affidabili e comparabili su una serie di indicatori pertinenti per la valutazione dell'efficienza, della qualità e dell'indipendenza dei sistemi giudiziari in tutti gli Stati membri.

<sup>11</sup> Le questioni relative allo Stato di diritto sono prese in esame nel semestre europeo nella misura in cui incidono sul contesto imprenditoriale, sugli investimenti, sulla crescita economica e sull'occupazione.

<sup>12</sup> Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto va distinto da altri strumenti quali le procedure di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE e le procedure di infrazione.

Per approfondire i lavori dell'UE sullo Stato di diritto occorre una stretta e continua cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. Uno degli obiettivi fondamentali del meccanismo europeo per lo Stato di diritto è stimolare la cooperazione interistituzionale e incoraggiare tutte le istituzioni dell'UE a contribuire secondo i rispettivi ruoli istituzionali. Questa collaborazione è cruciale per il meccanismo e da tempo oggetto di riflessioni sia del Parlamento europeo<sup>13</sup> che del Consiglio<sup>14</sup>. La base comune e oggettiva del meccanismo, che permette di considerare allo stesso modo tutti gli Stati membri, è concepita a questo scopo. La Commissione è pienamente disponibile a sostenere le attività in corso nell'ambito di entrambe le istituzioni, anche esaminando il seguito dato alla risoluzione del Parlamento europeo attualmente in preparazione<sup>15</sup>. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto contribuirà a razionalizzare le discussioni sullo Stato di diritto a livello dell'UE e a rafforzare la cooperazione interistituzionale, consentendo al Parlamento e al Consiglio di proseguire i lavori secondo un ritmo annuale e permettendo un follow-up strutturato e mirato, nonché la collaborazione con i parlamenti nazionali.

Il meccanismo per lo Stato di diritto è uno degli elementi di un impegno più generale a livello dell'UE per rafforzare i valori della democrazia, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Sarà integrato prossimamente da una serie di iniziative, tra cui il piano d'azione europeo per la democrazia, la nuova strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali e alcune strategie mirate per affrontare le esigenze delle persone più vulnerabili delle nostre società e promuovere una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla giustizia, dalla solidarietà e dall'uguaglianza.

#### *La prima relazione sullo Stato di diritto<sup>16</sup>*

Con questa relazione, comprendente i 27 capitoli che contengono le valutazioni specifiche dei singoli Stati membri, la Commissione intende definire i primi elementi fondamentali della situazione negli Stati membri, su cui si potranno basare il nuovo ciclo del meccanismo per lo Stato di diritto e le future relazioni.

La valutazione esposta nei 27 capitoli, che formano parte integrante della relazione sullo Stato di diritto, è stata elaborata secondo l'ambito di applicazione e la metodologia discussi con gli Stati membri<sup>17</sup>. Il lavoro si è concentrato su quattro pilastri principali: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri. Per ciascun pilastro, la metodologia prevede il richiamo agli atti legislativi dell'UE pertinenti per la valutazione e il riferimento ai pareri e alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, che forniscono utili orientamenti. I quattro pilastri sono stati definiti nella fase di preparazione, come ambiti cruciali interdipendenti per la garanzia dello Stato di diritto. Un sistema giudiziario efficace e un solido equilibrio dei poteri istituzionali sono centrali per il rispetto dello Stato di diritto nelle nostre democrazie.

---

<sup>13</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali; risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sulla necessità di un meccanismo globale dell'UE per la protezione della democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali.

<sup>14</sup> Nelle conclusioni della presidenza del Consiglio "Affari generali" del novembre 2019 si sottolinea che le relazioni della Commissione potrebbero servire da base per il dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto: <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

<sup>15</sup> Progetto di relazione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (2020/2072(INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

Tuttavia, le leggi e la solidità delle istituzioni non sono sufficienti. Lo Stato di diritto richiede un ecosistema favorevole basato sul rispetto dell'indipendenza della magistratura, su politiche anticorruzione efficaci, su media liberi e pluralisti, su un'amministrazione pubblica trasparente e di alta qualità e su una società civile libera e attiva. Politiche preventive e campagne a livello locale sensibilizzano i cittadini e mantengono accesa l'attenzione sul rispetto dello Stato di diritto. Il giornalismo d'inchiesta, l'indipendenza dei media e il controllo esercitato dalla società civile sono essenziali per garantire che i responsabili politici rendano conto del loro operato.

La relazione è frutto di una stretta collaborazione con gli Stati membri, sia a livello politico, in seno al Consiglio, sia mediante riunioni bilaterali politiche e tecniche, e si basa su una vasta gamma di fonti. Questa metodologia diventerà parte integrante del processo annuale del meccanismo per lo Stato di diritto. È stata istituita una rete di punti di contatto nazionali sullo Stato di diritto, incaricata di contribuire alla creazione del meccanismo e della sua metodologia e di fungere da canale di comunicazione permanente. La rete si è riunita due volte. Tutti gli Stati membri hanno partecipato alla preparazione della relazione, fornendo contributi scritti all'inizio di maggio<sup>18</sup> e partecipando ad apposite visite virtuali nei paesi da maggio a luglio<sup>19</sup>. Nel corso di queste visite la Commissione ha discusso con le autorità nazionali degli Stati membri, tra cui autorità giudiziarie e indipendenti e autorità di contrasto, e con altri portatori di interessi, quali le associazioni di giornalisti e la società civile, sulla situazione in corso in materia di Stato di diritto. Prima dell'adozione della presente relazione, gli Stati membri hanno avuto la possibilità di trasmettere aggiornamenti fattuali sul capitolo relativo al loro paese.

È stata inoltre effettuata una consultazione mirata dei portatori di interessi, che ha fornito preziosi contributi orizzontali e specifici per ciascun paese provenienti da varie agenzie dell'UE, reti europee, organizzazioni della società civile nazionali ed europee, associazioni professionali e attori internazionali ed europei<sup>20</sup>. Tra questi l'Agenzia per i diritti fondamentali, la Rete europea dei Consigli di giustizia, la Rete europea dei presidenti delle Corti supreme dell'UE, la Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI), il Consiglio degli ordini forensi europei (CCBE), il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), nonché organizzazioni nazionali e internazionali della società civile e dei giornalisti.

I capitoli sui singoli paesi si basano su una valutazione qualitativa effettuata dalla Commissione, incentrata su una sintesi degli sviluppi significativi dal gennaio 2019 introdotta da una breve descrizione fattuale del quadro giuridico e istituzionale relativo a ciascun pilastro. La valutazione presenta sia gli aspetti critici che quelli positivi, comprese le buone pratiche. La Commissione ha applicato un approccio coerente ed equivalente in tutte le valutazioni usando la stessa metodologia ed esaminando gli stessi temi per tutti gli Stati membri, sia pure con un'analisi proporzionata alla situazione e agli sviluppi. I capitoli sui singoli paesi non intendono fornire una descrizione esaustiva di tutti gli elementi della situazione relativa allo Stato di diritto negli Stati membri, ma presentare gli sviluppi

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Informazioni più dettagliate sulle visite nei paesi sono disponibili nei capitoli relativi a ognuno di essi.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

significativi<sup>21</sup>. Sulla base di questa prima esperienza e dell'evoluzione della situazione negli Stati membri, nei prossimi anni potranno essere inclusi o approfonditi altri aspetti rilevanti.

La valutazione fa riferimento anche agli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Inoltre, le raccomandazioni e i pareri del Consiglio d'Europa forniscono un utile quadro di riferimento per le norme e le migliori pratiche. Il Consiglio d'Europa ha ulteriormente contribuito alla valutazione nei capitoli sui singoli paesi presentando una rassegna dei suoi pareri e delle sue relazioni recenti sugli Stati membri dell'UE<sup>22</sup>.

La valutazione contenuta nella relazione sullo Stato di diritto si basa su questo processo di dialogo, consultazione e contributo di esperti. Offre una base solida e ben documentata per la discussione e l'ulteriore collaborazione con il Parlamento europeo e il Consiglio. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto è destinato a evolvere e a migliorare ulteriormente attraverso dibattiti interistituzionali e il dialogo con gli Stati membri, come esercizio di apprendimento collettivo e come stimolo al sostegno dell'UE.

### *La pandemia di COVID-19: una prova di resilienza per lo Stato di diritto*

Oltre agli effetti immediati sulla salute e sull'economia, la crisi della COVID-19 ha suscitato un'ampia varietà di problemi per la società e, più specificamente, per le amministrazioni pubbliche e i sistemi giuridici e costituzionali, sottoponendo i sistemi nazionali a una concreta prova di resilienza in tempi di crisi. Tutti gli Stati membri hanno adottato misure eccezionali per proteggere la salute pubblica e la maggior parte di essi ha dichiarato una qualche forma di stato di emergenza pubblica o ha conferito poteri speciali di emergenza, in base a disposizioni costituzionali o a leggi in materia di protezione della salute pubblica. Modificare o sospendere il consueto sistema di bilanciamento dei poteri può rappresentare una sfida particolare per lo Stato di diritto, e in alcuni Stati membri la situazione ha dato luogo a un'accesa discussione pubblica. Di conseguenza, la Commissione ha monitorato attentamente l'applicazione delle misure di emergenza e questa vigilanza si riflette, ove del caso, nei capitoli sui singoli paesi.

La Commissione ha sottolineato che le misure di risposta alla crisi devono rispettare i nostri principi e i valori fondamentali sanciti dai trattati. Riguardo ai provvedimenti di emergenza è stato valutato principalmente se fossero circoscritti nel tempo, se la loro stretta necessità e proporzionalità fossero garantite da meccanismi di salvaguardia e se potessero essere soggetti a un controllo parlamentare e giudiziario e alla vigilanza dei media e della società civile<sup>23</sup>. Una volta passata la fase più acuta della crisi si è posto un altro importante problema, ossia il modo in cui questi poteri sono stati attenuati o gradualmente eliminati. Poiché la pandemia è ancora in corso, in vari Stati membri sono tuttora in vigore regimi o misure di emergenza. Sarà pertanto necessario che la Commissione prosegua il suo monitoraggio. La situazione è

---

<sup>21</sup> Tra gli elementi che quest'anno non sono stati sistematicamente esaminati figurano, ad esempio, i meccanismi che garantiscono la responsabilità delle autorità di contrasto, il ruolo e l'indipendenza dei media del servizio pubblico, e le misure adottate per garantire che le autorità pubbliche attuino la legge in modo efficace e per prevenire l'abuso dei poteri amministrativi.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)

<sup>23</sup> Il Consiglio d'Europa ha fornito un utile orientamento sui criteri da prendere in considerazione, suggerendo di valutare se le norme e i regimi di emergenza siano stati adottati secondo le procedure applicabili, se lo stato di emergenza e le misure di emergenza siano tutti strettamente circoscritti nel tempo, se la definizione dei poteri di emergenza sia rigorosa, se l'allentamento del sistema di bilanciamento dei poteri sia limitato e proporzionato e se viga l'indispensabile controllo parlamentare dei provvedimenti esecutivi. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> and [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

anche vagliata dalle organizzazioni internazionali<sup>24</sup> e il Parlamento europeo ha chiesto alla commissione di Venezia un parere circa le misure adottate negli Stati membri e il loro impatto sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali<sup>25</sup>.

Nelle reazioni alla crisi i sistemi nazionali hanno mostrato in generale una forte resilienza. In molti Stati membri gli organi giurisdizionali hanno esaminato le misure di emergenza e si sono svolti dibattiti politici e giuridici per stabilire se i regimi di emergenza applicati fossero giustificati e proporzionati, se le decisioni fossero legittime e se fossero state utilizzati le procedure e gli strumenti giusti. Dal monitoraggio della Commissione in corso e dai dibattiti nazionali emerge già una serie di risultati e riflessioni che possono alimentare ulteriormente le discussioni negli Stati membri e migliorare la risposta giuridica e politica.

Una prima riflessione riguarderebbe la cultura dello Stato di diritto e il livello di fiducia nei sistemi di bilanciamento dei poteri degli Stati membri: si tratta specialmente dell'interazione tra le istituzioni nazionali e della loro leale cooperazione, del ruolo del controllo parlamentare e delle opportunità di mantenere regole di consultazione e trasparenza a favore dei cittadini. La pandemia di COVID-19 ha evidenziato l'importanza di garantire che il processo decisionale urgente ed efficace necessario per la tutela della salute pubblica non scavalchi il bilanciamento dei poteri consolidato - compreso il controllo parlamentare -, soprattutto quando le misure introdotte incidono sulle libertà e sui diritti fondamentali dell'insieme della popolazione.

Una seconda riflessione riguarderebbe le implicazioni per l'operato dei media e della società civile nell'esercizio del controllo democratico. Quando i poteri di emergenza riducono i controlli istituzionali esercitati sui responsabili delle decisioni, diventa ancora più importante che i media e la società civile vigilino sulle decisioni pubbliche. Eppure, in alcuni Stati membri i media e la società civile sono stati confrontati a nuovi ostacoli. La situazione ha contribuito, fra l'altro, a diffondere la disinformazione e a minare la fiducia nelle autorità pubbliche, il che sta danneggiando lo Stato di diritto<sup>26</sup>.

Una terza riflessione riguarda la resilienza del sistema giudiziario. L'accesso a un giudice indipendente e a un ricorso giurisdizionale è un elemento fondamentale dello Stato di diritto. La chiusura parziale degli organi giurisdizionali nazionali, che agiscono anche in qualità di organi giurisdizionali dell'Unione nell'applicare il diritto dell'UE, ha messo in luce una grave vulnerabilità. Alcuni Stati membri hanno preso provvedimenti per ridurre l'impatto della pandemia e sono stati in grado di riavviare le audizioni applicando norme di distanziamento o usando tecniche di videoconferenza. La pandemia ha dato anche impulso alla digitalizzazione dei procedimenti in diversi Stati membri.

Tali riflessioni rispecchiano più vasti dibattiti sullo Stato di diritto, svoltisi in alcuni Stati membri, sulla resilienza dei rispettivi sistemi nazionali<sup>27</sup>. In questo senso, la pandemia di COVID-19 ha mostrato come lo Stato di diritto incida direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini.

---

<sup>24</sup> Cfr. ad esempio Consiglio d'Europa, commissione di Venezia, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, 26 maggio 2020, CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)

<sup>26</sup> Si veda anche la comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 - Guardare ai fatti*, JOIN(2020) 8 final del 10 giugno 2020.

<sup>27</sup> Fra gli altri possibili problemi figura la resilienza del quadro anticorruzione rispetto ai rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici in situazioni di emergenza.



## 2. Gli aspetti fondamentali della situazione dello Stato di diritto negli Stati membri

I sistemi costituzionali, giuridici e politici degli Stati membri mostrano generalmente livelli elevati in materia di Stato di diritto. I principi fondamentali dello Stato di diritto - legalità, certezza del diritto, divieto dell'esercizio arbitrario del potere esecutivo, tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, separazione dei poteri e uguaglianza davanti alla legge - sono sanciti dalle costituzioni nazionali e tradotti nella legislazione. Vi sono tuttavia anche gravi circostanze e situazioni in cui è messa alla prova la resilienza dei meccanismi di salvaguardia dello Stato di diritto e le carenze emergono con maggiore evidenza.

Considerando i quattro pilastri del meccanismo esposti sopra, le prossime quattro sezioni trattano una serie di importanti temi e tendenze comuni, specifici problemi ed evoluzioni positive<sup>28</sup>, illustrando esempi di situazioni nazionali di particolare rilievo tratti dalle valutazioni dei 27 Stati membri contenute nei capitoli dedicati ai singoli paesi<sup>29</sup>. L'obiettivo è stimolare un dibattito costruttivo sul consolidamento dello Stato di diritto e incoraggiare tutti gli Stati membri a studiare il modo di affrontare le sfide e a imparare gli uni dalle esperienze degli altri, e mostrare come lo Stato di diritto possa essere ulteriormente rafforzato nel pieno rispetto delle tradizioni e delle specificità nazionali.

### 2.1 I sistemi giudiziari

L'efficacia dei sistemi giudiziari è essenziale per il rispetto dello Stato di diritto. Qualunque sia il modello dell'ordinamento giudiziario nazionale e la tradizione a cui è ancorato, l'indipendenza, la qualità e l'efficienza sono i parametri di un sistema giudiziario efficace. Sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i loro ordinamenti giuridici offrano una tutela giurisdizionale effettiva<sup>30</sup>. Per garantire quest'ultima è essenziale l'indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali<sup>31</sup>. Gli organi giurisdizionali nazionali garantiscono che i diritti e gli obblighi previsti dal diritto dell'UE siano effettivamente applicati. Come ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto<sup>32</sup>. Sistemi giudiziari efficaci sono anche alla base della fiducia reciproca, su cui si fondano lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia<sup>33</sup>, un ambiente favorevole agli investimenti, la sostenibilità della crescita a lungo

<sup>28</sup> L'analisi non presenta tuttavia un quadro completo di tutti gli sviluppi negli Stati membri. Cfr. anche la nota 18.

<sup>29</sup> Le situazioni citate negli esempi vanno considerate nel loro contesto, quale descritto nei capitoli sui rispettivi paesi. Per agevolare tale lettura contestuale sono stati aggiunti collegamenti ipertestuali.

<sup>30</sup> Sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-619/18, EU:C:2019:531, punti 52 e 54; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-192/18, EU:C:2019:924, punti 102 e 103.

<sup>31</sup> Sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117; sentenza del 7 febbraio 2019, *Carlos Escribano Vindel contro Ministerio de Justicia*, C-49/18, EU:C:2019:106.

<sup>32</sup> Sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury e altri*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73; sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 36; sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, punto 51; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-619/18, EU:C:2019:531, punto 46; sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. e a. contro Sąd Najwyższy*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 120.

<sup>33</sup> Sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, punto 49.

termine e la tutela degli interessi finanziari dell'UE. La Corte di giustizia ha ulteriormente chiarito gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione in materia di indipendenza della magistratura. Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo stabilisce le principali regole da rispettare per salvaguardare l'indipendenza della magistratura.

Il funzionamento del sistema giudiziario figura tra le priorità dei programmi politici nazionali, come dimostra il fatto che quasi tutti gli Stati membri sono impegnati in riforme giudiziarie<sup>34</sup>, sia pure diverse in termini di obiettivi, portata, forma e stato di attuazione. I settori oggetto di riforma vanno dai cambiamenti costituzionali strutturali, come l'istituzione di un consiglio di giustizia o di nuovi organi giurisdizionali, a misure operative concrete, ad esempio la digitalizzazione della gestione delle cause nei tribunali. Dal dialogo è emerso che gli Stati membri seguono attentamente le riforme e gli sviluppi dello Stato di diritto in altri Stati membri e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

#### *La percezione dell'indipendenza della magistratura nell'UE*

Nelle indagini Eurobarometro condotte nel 2020 sia tra le imprese che nell'ambito della cittadinanza in generale<sup>35</sup>, gli stessi Stati membri tendono a raggrupparsi ai livelli più alti e a quelli più bassi della scala. L'ultimo sondaggio Eurobarometro mostra che la percezione dell'indipendenza da parte dei cittadini è molto elevata (oltre il 75 %) in sei Stati membri. Negli ultimi quattro anni le valutazioni sono rimaste più o meno stabili. Allo stesso tempo, il livello di indipendenza percepita è diminuito in nove Stati membri l'anno scorso e in alcuni Stati membri il livello percepito di indipendenza della magistratura rimane molto basso (inferiore al 30 %).

#### *Sono in corso iniziative volte a rafforzare le garanzie strutturali dell'indipendenza della magistratura*

In alcuni Stati membri sono in corso iniziative volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura e a ridurre l'influenza del potere esecutivo o legislativo sul potere giudiziario, tra cui l'istituzione o il potenziamento di un consiglio di giustizia nazionale indipendente. Uno degli elementi che possono incidere sull'indipendenza della magistratura e sulla percezione pubblica di tale indipendenza è il metodo di nomina dei giudici. Vari Stati membri hanno progettato o adottato riforme per aumentare la partecipazione della magistratura alla procedura, o per definire chiari criteri o meccanismi di controllo giurisdizionale. Anche le riforme delle procedure disciplinari per giudici e pubblici ministeri mostrano una maggiore attenzione alla necessità di un equilibrio che fornisca garanzie fondamentali, preservando al contempo il principio di responsabilità.

A [Malta](#), ad esempio, il parlamento ha recentemente adottato una serie di riforme dell'ordinamento giudiziario intese a rafforzare l'indipendenza della magistratura. In [Cechia](#), le riforme in corso di preparazione mirano a rendere più trasparenti la nomina, la promozione e la revoca dei giudici. A [Cipro](#), dal luglio 2019 la nomina dei giudici è soggetta a nuovi criteri dettagliati e sono in discussione ulteriori cambiamenti. In [Lettonia](#) sono stati attribuiti nuovi poteri al consiglio di giustizia allo scopo di rafforzare l'indipendenza della magistratura.

Dibattiti, riflessioni e piani di riforma sul rafforzamento delle garanzie giuridiche e costituzionali dell'indipendenza della magistratura sono in corso anche in Stati membri in cui

<sup>34</sup> Si veda anche il grafico 1 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

<sup>35</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2020. Indagini Eurobarometro FL483 e FL484 del gennaio 2020. La Commissione si è avvalsa anche di altre fonti, come il Forum economico mondiale.

tale indipendenza è tradizionalmente percepita come elevata o addirittura molto elevata<sup>36</sup>. Gli Stati membri in cui la separazione dei poteri e il rispetto dell'indipendenza della magistratura si basano più sulla tradizione politica che su garanzie giuridiche dettagliate hanno segnalato che gli sviluppi in altri Stati membri sono stati uno dei motivi che li hanno indotti a introdurre iniziative per applicare sistemi più formali.

In [Irlanda](#), ad esempio, è stato istituito alla fine del 2019 un consiglio della magistratura indipendente a tutela dell'indipendenza della magistratura. In [Lussemburgo](#), la prevista revisione della Costituzione intende introdurre nuovi elementi per accrescere l'indipendenza della magistratura. In [Finlandia](#), nel gennaio 2020, un'autorità indipendente competente per l'amministrazione nazionale degli organi giurisdizionali (*Tuomioistuinvirasto*) ha assunto alcune funzioni precedentemente esercitate dal ministero della Giustizia. Nei [Paesi Bassi](#) sono previste riforme dirette a limitare l'influenza dei poteri esecutivo e legislativo nella nomina dei giudici della Corte suprema e dei membri del consiglio di giustizia. In [Svezia](#), nel febbraio 2020 è stata istituita una commissione d'inchiesta sul rafforzamento della tutela della democrazia e dell'indipendenza della magistratura, incaricata di presentare proposte di riforma legislativa e costituzionale.

*L'indipendenza delle procure dal potere esecutivo è sempre più oggetto di discussione, poiché ha implicazioni importanti per la capacità di combattere la criminalità e la corruzione*

Sebbene nell'UE non esista un modello unico per l'assetto istituzionale dell'ufficio della procura, né per la nomina, la revoca o le procedure disciplinari nei confronti dei procuratori a diversi livelli, le garanzie istituzionali possono contribuire a rendere le procure abbastanza indipendenti e libere da pressioni politiche indebite<sup>37</sup>. Una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>38</sup> ha sottolineato che l'indipendenza dei procuratori è cruciale per tutelare l'indipendenza della magistratura.

Riforme per rafforzare l'indipendenza delle procure sono in corso a [Malta](#), dove si sta creando una procura pienamente separata, mettendo fine così al tradizionale ruolo del procuratore generale che funge anche da consulente giuridico del governo. Anche [Cipro](#) sta approntando modifiche legislative volte a ristrutturare la procura della Repubblica creando al suo interno direzioni autonome separate.

Il diritto del potere esecutivo di impartire istruzioni formali alle procure, anche su casi individuali, ha costituito uno specifico argomento di dibattito in alcuni Stati membri come la [Germania](#) e l'[Austria](#)<sup>39</sup>, specialmente in seguito alla sentenza della Corte di giustizia sul mandato d'arresto europeo<sup>40</sup>. In [Polonia](#) ha sollevato particolari preoccupazioni il duplice ruolo del ministro della Giustizia che è anche procuratore generale, poiché aumenta la vulnerabilità alle influenze politiche per quanto riguarda l'organizzazione dell'ufficio della procura e le indagini. In alcuni Stati membri preoccupano anche le funzioni esercitate dal

---

<sup>36</sup> Cfr. la nota precedente.

<sup>37</sup> Norme del Consiglio d'Europa. Nell'elenco di criteri per la valutazione dello Stato di diritto, la commissione di Venezia nota che non esistono regole comuni per l'organizzazione delle procure, specialmente per quanto riguarda l'autorità richiesta per nominare i pubblici ministeri o l'organizzazione interna dell'ufficio della procura. Occorre tuttavia garantire un'autonomia sufficiente per proteggere le autorità responsabili dell'azione penale da ingerenze politiche indebite.

<sup>38</sup> Sentenza del 5 maggio 2020, Kövesi contro Romania, ricorso n. 3594/19, punto 208.

<sup>39</sup> Il diritto del potere esecutivo è accompagnato da misure istituzionali di salvaguardia o convenzioni di lunga data che limitano nella pratica il rischio che l'esecutivo possa abusare di tale potere.

<sup>40</sup> In particolare la sentenza del 27 maggio 2019, *OG e PI*, cause riunite C-508/18 e C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (sul mandato d'arresto europeo).

procuratore generale nei confronti dei procuratori di grado inferiore. In [Bulgaria](#), ad esempio, rimangono da ultimare le procedure legislative intese a risolvere problemi di lunga data relativi a un efficace regime di responsabilità per il procuratore generale.

*In alcuni Stati membri sussistono preoccupazioni relative all'indipendenza della magistratura*

Malgrado l'impegno profuso da vari Stati membri per introdurre riforme volte a rafforzare l'indipendenza della magistratura, in alcuni di loro si registrano sviluppi preoccupanti. Le preoccupazioni variano per quanto riguarda il tipo di misura a cui si riferiscono, l'intensità e la portata. Si passa da dubbi sulla capacità dei consigli di giustizia di esercitare le loro funzioni a problemi più strutturali relativi a una crescente influenza dei poteri esecutivo e legislativo sul funzionamento dei sistemi giudiziari, comprese le Corti costituzionali o le Corti supreme. Alcune di queste situazioni hanno indotto la Commissione ad avviare procedure di infrazione o esprimere preoccupazioni nell'ambito di procedure a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

La direzione assunta dai cambiamenti in alcuni Stati membri ha suscitato gravi preoccupazioni circa l'impatto delle riforme sull'indipendenza della magistratura. È questo uno dei problemi sollevati nell'ambito della procedura a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE avviata dal Parlamento europeo nei confronti dell'[Ungheria](#). In particolare, il Consiglio nazionale della magistratura indipendente incontra difficoltà nel controbilanciare i poteri del presidente dell'Ufficio giudiziario nazionale incaricato dell'amministrazione degli organi giurisdizionali; l'elezione di un nuovo presidente può aprire la strada a una cooperazione rafforzata. Altri problemi riguardano le nuove norme che consentono di nominare alla Corte suprema membri della Corte costituzionale, eletti dal parlamento, al di fuori della normale procedura di nomina. Le riforme dell'ordinamento giudiziario introdotte in [Polonia](#) dal 2015 sono state oggetto di profonde controversie, a livello sia nazionale che dell'UE, e hanno suscitato serie preoccupazioni, molte delle quali persistono. Di conseguenza la Commissione ha avviato nel 2017 la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del TUE, che è ancora all'esame del Consiglio. Nel 2019 e nel 2020 la Commissione ha avviato due procedure di infrazione a tutela dell'indipendenza della magistratura e la Corte di giustizia ha adottato provvedimenti provvisori per sospendere i poteri della camera disciplinare della Corte suprema per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici.

Rimangono problemi anche in altri Stati membri. In [Bulgaria](#)<sup>41</sup>, la composizione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e del suo ispettorato hanno destato preoccupazioni non ancora dissipate. In [Romania](#)<sup>42</sup>, sono ancora di applicazione le controverse riforme introdotte nel 2017-2019 con conseguenze negative sull'indipendenza

---

<sup>41</sup> Da quando la Bulgaria ha aderito all'UE, nel 2007, le sue riforme in settori quali la giustizia e la lotta alla corruzione sono state seguite dalla Commissione mediante il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV). La comunicazione sul rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione (COM(2019) 343) prevede che al termine dell'applicazione di tale meccanismo il monitoraggio prosegua nell'ambito di strumenti orizzontali. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto fornisce il quadro in cui tali questioni saranno seguite in futuro.

<sup>42</sup> Da quando la Romania ha aderito all'UE, nel 2007, le sue riforme nei settori della giustizia e della lotta alla corruzione sono state seguite dalla Commissione mediante il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV). La comunicazione sul rafforzamento dello Stato di diritto nell'Unione (COM(2019) 343) prevede che al termine dell'applicazione del meccanismo speciale di cooperazione e verifica il monitoraggio prosegua nell'ambito di strumenti orizzontali. Il meccanismo europeo per lo Stato di diritto fornisce il quadro in cui tali questioni saranno seguite in futuro.

della magistratura<sup>43</sup>. Nel 2020 il governo si è impegnato a riavviare il percorso di riforma dell'ordinamento giudiziario dopo gli arretramenti degli anni precedenti, consentendo una significativa riduzione delle tensioni con la magistratura. In [Croazia](#), la scarsa capacità amministrativa ostacola il consiglio di giustizia statale e il consiglio della procura di Stato nello svolgimento del loro mandato, il loro ruolo nella nomina di giudici e procuratori è stato ridotto e manca un sistema informatico aggiornato per la verifica delle dichiarazioni delle situazioni patrimoniali. In [Slovacchia](#) sussistono da tempo problemi riguardo all'indipendenza e all'integrità del sistema giudiziario. Nel aprile 2020 il governo ha annunciato importanti piani di riforma per rafforzare l'indipendenza e l'integrità della magistratura, nonché il processo di nomina dei membri della Corte costituzionale.

In alcuni Stati membri sono spesso segnalati attacchi politici e campagne mediatiche contro giudici e pubblici ministeri. Sono stati inoltre adottati provvedimenti, anche disciplinari, che limitano la libertà dei giudici di presentare domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Attacchi e misure di questo tipo possono incidere negativamente sulla fiducia dei cittadini nella magistratura, compromettendone l'indipendenza<sup>44</sup>. In alcuni casi gli attacchi sono stati rivolti contro giudici e pubblici ministeri che si espongono pubblicamente per denunciare situazioni che potrebbero danneggiare la magistratura nel suo insieme. Nella recente sentenza del 5 maggio 2020 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito la libertà di espressione dei pubblici ministeri e dei giudici affermando che possono partecipare a dibattiti pubblici su riforme legislative che incidono sulla magistratura, o in generale su questioni che riguardano l'indipendenza della magistratura<sup>45</sup>.

*La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente dimostrato l'importanza della digitalizzazione dei sistemi giudiziari*

Da diversi anni gli Stati membri si stanno adoperando per utilizzare al meglio gli strumenti TIC per facilitare la comunicazione degli organi giurisdizionali con le parti e gli avvocati, così da gestire in modo efficiente il carico di lavoro e aumentare la trasparenza, anche grazie all'accesso online alle decisioni giudiziarie. Negli Stati membri sono in corso numerose iniziative per ottenere autentici miglioramenti a beneficio degli utenti dei sistemi giudiziari. La pandemia di COVID-19 ha dato un ulteriore impulso a tali iniziative, dimostrando l'importanza di accelerare le riforme per digitalizzare la trattazione delle cause da parte delle istituzioni giudiziarie, lo scambio di informazioni e documenti con le parti e gli avvocati e l'accesso costante e agevole alla giustizia per tutti. È in corso una serie di iniziative che spaziano dalla possibilità per gli utenti del sistema giudiziario di monitorare online le fasi dei procedimenti fino alla redazione delle sentenze in formati leggibili automaticamente.

Alcuni Stati membri sono già a buon punto nell'attuazione di sistemi di questo tipo. Ad esempio, in [Estonia](#) e [Lettonia](#) i sistemi giudiziari ricorrono ad alcune tra le tecnologie di informazione e comunicazione più avanzate utilizzate dagli organi giurisdizionali, che permettono un elevato livello di accessibilità e flessibilità e hanno contribuito notevolmente al funzionamento costante dell'attività di tali organi, con perturbazioni relativamente modeste durante la pandemia di COVID-19. In [Slovenia](#) la digitalizzazione del sistema giudiziario per

---

<sup>43</sup> Ne è un esempio la direzione della procura per le indagini sui reati commessi all'interno del sistema giudiziario, incaricata esclusivamente di perseguire i reati commessi da giudici e pubblici ministeri, che continua a essere operativa.

<sup>44</sup> Ciò vale in particolare quando mancano reazioni ufficiali o effettive possibilità di ricorso.

<sup>45</sup> Sentenza del 5 maggio 2020, Kövesi contro Romania, ricorso n. 3594/19, punti 201, 205 e 209. Si veda anche la sentenza del 23 giugno 2016, Baka contro Ungheria, ricorso n. 20261/12, punti 156-157 e 164-167.

la gestione delle cause è a buon punto e sono in corso ulteriori miglioramenti della comunicazione elettronica fra gli organi giurisdizionali e le parti. Anche in [Ungheria](#) la digitalizzazione della giustizia è elevata e sono ampiamente disponibili mezzi elettronici per l'accesso online alle sentenze pubblicate. In [Portogallo](#), una modifica del codice di procedura civile ha introdotto il principio del "digitale per default" in tutti i procedimenti civili. In [Italia](#) è in corso un progetto di riforma della procedura civile che prevede il deposito esclusivamente telematico di documenti e atti e introduce una più ampia gamma di strumenti elettronici, compreso il pagamento telematico del contributo per i procedimenti. La Commissione ha sottolineato l'importanza della digitalizzazione dei sistemi giudiziari nell'ambito del piano per la ripresa<sup>46</sup>. Queste iniziative potrebbero essere sostenute dal futuro programma Europa digitale e dallo strumento Next Generation EU.

*È più che mai necessario investire nella giustizia per risolvere i problemi di efficienza*

L'efficacia dei sistemi giudiziari si basa su risorse umane e finanziarie adeguate. Sebbene la spesa pubblica a favore del sistema giudiziario sia complessivamente in crescita<sup>47</sup>, in alcuni Stati membri le risorse a disposizione della magistratura sono limitate. Investire nei sistemi giudiziari è indispensabile anche per colmare le carenze in termini di efficienza che alcuni Stati membri continuano a sperimentare. L'eccessiva durata dei procedimenti e i ritardi nei sistemi giudiziari devono essere affrontati con misure adeguate. Gli effetti economici e sociali della crisi della COVID-19 hanno evidenziato la necessità di rafforzare la resilienza del sistema giudiziario, soprattutto perché è prevedibile un aumento del carico di lavoro. L'inefficienza può generare la sfiducia nei sistemi giudiziari, che può diventare un pretesto per introdurre riforme giudiziarie inadeguate che incidono sullo Stato di diritto. Gli investimenti previsti a favore dell'efficienza e della qualità dei sistemi giudiziari che possono migliorare il contesto imprenditoriale possono avvalersi dei programmi di Next Generation EU e del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In alcuni Stati membri la necessità di risorse supplementari è stata ufficialmente riconosciuta nell'ambito dei programmi governativi. Ad esempio, la [Germania](#) sta attuando un "patto per lo Stato di diritto" che comprende consistenti risorse supplementari, sia a livello federale che a livello dei *Länder*. Anche in [Austria](#) e in [Francia](#) sono in corso iniziative volte ad accrescere le risorse del sistema giudiziario.

## ***2.2 Quadro anticorruzione***

La lotta contro la corruzione è essenziale per la tutela dello Stato di diritto. La corruzione compromette il funzionamento dello Stato e delle autorità pubbliche a tutti i livelli ed è una potente alleata della criminalità organizzata<sup>48</sup>. Un efficace quadro anticorruzione, la trasparenza e l'integrità nell'esercizio del potere pubblico possono rafforzare i sistemi giuridici e la fiducia nelle autorità pubbliche. La lotta contro la corruzione deve basarsi su dati comprovati sulla sua diffusione e sulle forme che assume in un determinato paese, sulle condizioni che la favoriscono e sugli incentivi giuridici, istituzionali e di altro tipo che possono essere utilizzati per prevenirla, individuarla e sanzionarla.

La lotta contro la corruzione non può essere ridotta a una serie di misure standard uguali per tutti: deve tenere conto di fattori di rischio specifici, che possono variare da uno Stato membro all'altro. Tutti gli Stati membri, però, devono disporre di strumenti per prevenire,

---

<sup>46</sup> "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione" (COM(2020) 456).

<sup>47</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>48</sup> Si veda la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'UE (EU SOCTA) di Europol del 2017.

accertare, reprimere e punire la corruzione. Da tempo l'UE riconosce la necessità di strategie generali di prevenzione che promuovano la trasparenza e l'integrità in tutti i settori della società e si concentrino sulle cause profonde del fenomeno<sup>49</sup>. Tali strategie dovrebbero basarsi sulla valutazione delle minacce, delle vulnerabilità e dei fattori di rischio. Analogamente, l'approccio dell'UE alla lotta contro la corruzione necessita di misure di integrità affidabili ed efficaci, di sistemi efficienti di prevenzione della corruzione e di istituzioni pubbliche efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli.

Un approccio globale alla lotta contro la corruzione deve basarsi su una combinazione di misure preventive e repressive. Occorrono quindi sistemi giudiziari indipendenti e imparziali che applichino efficacemente la legislazione anticorruzione conducendo indagini e azioni penali imparziali e applicando sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, con un efficace recupero dei proventi della corruzione<sup>50</sup>. Ciò richiede a sua volta un solido quadro giuridico e istituzionale, una capacità amministrativa e giudiziaria sufficiente e la volontà politica di adottare misure di esecuzione. Media indipendenti e pluralistici, in particolare il giornalismo d'inchiesta, e una società civile attiva svolgono un ruolo importante nell'esame degli affari pubblici, individuando possibili casi di corruzione e violazione dell'integrità, svolgendo un'attività di sensibilizzazione e promuovendo l'integrità. La lotta contro la corruzione ha anche un'importanza dimensione europea, in quanto collegata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>51</sup>. A questo riguardo svolgerà un ruolo cruciale la Procura europea<sup>52</sup>. Negli ultimi anni l'UE ha adottato una legislazione di lotta contro la corruzione, comprendente norme per proteggere da qualsiasi forma di ritorsione le persone che segnalano violazioni<sup>53</sup>. Le norme rivedute contro il riciclaggio di denaro, in particolare l'istituzione di registri sui titolari effettivi delle società<sup>54</sup>, e le ulteriori iniziative per agevolare lo scambio di informazioni finanziarie e per accelerare le indagini finanziarie<sup>55</sup>, favoriscono tutte in misura significativa la lotta contro la corruzione.

### *La percezione della corruzione nell'UE*

I risultati dell'indice sulla percezione della corruzione<sup>56</sup> mostrano che dieci Stati membri figurano tra i venti paesi considerati meno corrotti al mondo, e la media dell'UE è

<sup>49</sup> Documento 14310/19 del Consiglio.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> A norma dell'articolo 325 del TFUE, l'Unione e gli Stati membri devono adottare misure adeguate per combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Anche se la frode e la corruzione sono concetti giuridici distinti, le frodi a danno del bilancio dell'UE possono implicare reati di corruzione. A livello dell'UE, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) svolge indagini interne ed esterne per combattere la frode, la corruzione e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

<sup>52</sup> La Procura europea, in corso di istituzione, sarà un ufficio indipendente dell'UE competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati a danno del bilancio dell'UE, come la frode, la corruzione o le gravi frodi transfrontaliere in materia di IVA. Gli Stati membri che partecipano attualmente alla Procura europea sono Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Cechia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Slovenia.

<sup>53</sup> Direttiva (UE) 2019/1937, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

<sup>54</sup> Direttiva (UE) 2015/849, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, e direttiva (UE) 2018/1673, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

<sup>55</sup> Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

globalmente buona. Diversi Stati membri hanno migliorato la loro posizione rispetto agli anni precedenti, mentre altri continuano a registrare punteggi significativamente inferiori a quelli degli altri paesi europei.

Dalle ultime indagini Eurobarometro sulla percezione<sup>57</sup> risulta che la corruzione rimane una grave fonte di preoccupazione per cittadini e imprese dell'UE. Oltre sette europei su dieci (il 71 %) ritengono che la corruzione sia diffusa nel loro paese e più di quattro europei su dieci (il 42 %) ritengono che il livello di corruzione sia aumentato nel loro paese. D'altra parte, solo il 34 % degli intervistati ritiene che gli sforzi del loro governo per combattere la corruzione siano efficaci. Inoltre, più di sei imprese europee su dieci (il 63 %) ritengono che il problema della corruzione sia diffuso nel loro paese e la maggioranza delle imprese (il 51 %) ritiene improbabile che persone o imprese corrotte nel loro paese vengano individuate o denunciate alla polizia o alle procure.

#### *Le strategie nazionali anticorruzione*

Un quadro strategico anticorruzione offre l'opportunità di tradurre l'impegno e la prospettiva politica in azioni concrete. Le strategie nazionali anticorruzione possono far sì che le singole lacune legislative o istituzionali non siano affrontate isolatamente e che le disposizioni anticorruzione siano integrate in tutti i settori di azione pertinenti, in modo da esercitare un'incidenza efficace sul campo. Diversi Stati membri hanno adottato strategie anticorruzione globali, nuove o rivedute, con obiettivi specifici e misurabili, un bilancio ben definito e una chiara descrizione delle competenze delle istituzioni specializzate, e con un'attiva partecipazione dei portatori di interessi.

Ad esempio, nel gennaio 2020 la [Francia](#) ha adottato un piano pluriennale per la lotta alla corruzione (2020-2022) che riguarda sia la dimensione preventiva che quella repressiva. Altri Stati membri quali [Bulgaria](#), [Croazia](#), [Cechia](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Italia](#), [Lituania](#), [Romania](#), e [Slovacchia](#) dispongono da anni di strategie globali anticorruzione a livello nazionale. Se da un lato è importante elaborare piani e strategie anticorruzione, dall'altro per progredire è fondamentale attuarle e monitorarle efficacemente.

Altri Stati membri stanno elaborando strategie nazionali anticorruzione. In [Irlanda](#) il governo ha annunciato l'intenzione di affrontare la corruzione in modo più efficace dando seguito alla valutazione globale in corso dei vari enti statali coinvolti nelle misure preventive e repressive anticorruzione e nelle procedure di contrasto nell'ambito del diritto penale. Sono in corso discussioni anche in [Portogallo](#), dove è stato creato un gruppo di lavoro incaricato di predisporre una strategia nazionale anticorruzione. [Finlandia](#) e [Svezia](#), che si sono finora basate su pratiche, tradizioni e alti livelli di integrità e trasparenza nella prevenzione della corruzione piuttosto che su un approccio strategico, stanno ora preparando piani nazionali anticorruzione.

#### *Rafforzare la capacità del sistema giudiziario penale di combattere la corruzione*

Alcuni Stati membri hanno inoltre introdotto riforme per allineare la loro legislazione penale alle norme internazionali anticorruzione. La [Lettonia](#), ad esempio, ha recentemente modificato la sua legislazione penale per quanto riguarda la definizione di vari reati di corruzione, eliminando alcune restrizioni dalla definizione della corruzione e del traffico d'influenza.

---

<sup>57</sup> Speciale Eurobarometro 502, "Corruption", giugno 2020, e Flash Eurobarometro 482, "Businesses' attitudes towards corruption in the EU", dicembre 2019.



È inoltre fondamentale che le istituzioni incaricate dell'applicazione del diritto penale operino in modo efficace e imparziale. La magistratura, le procure e le autorità di contrasto devono assolutamente disporre di finanziamenti, risorse umane, capacità tecniche e competenze specialistiche adeguati. In alcuni Stati membri sono state adottate misure volte a rafforzare la capacità del quadro istituzionale di combattere la corruzione e a ridurre gli ostacoli a un'azione penale efficace. Ad esempio, la legge anticorruzione adottata nel gennaio 2019 in [Italia](#) ha inasprito le sanzioni per i reati di corruzione e sospeso i termini di prescrizione dopo la sentenza di primo grado. Inoltre il Parlamento sta discutendo una riforma globale volta a snellire la procedura penale, in quanto l'impatto dissuasivo delle sanzioni è ostacolato dalla durata eccessiva dei procedimenti penali. Anche la [Spagna](#) ha cercato di aumentare la capacità di azione penale stanziando risorse aggiuntive e aggiornando il diritto penale per estendere lo statuto della prescrizione per i reati gravi e inasprire le sanzioni per i reati collegati alla corruzione. Analogamente, la [Francia](#) ha recentemente introdotto misure per riorganizzare la polizia finanziaria, e da una relazione del 2020 risulta che i casi legati alla corruzione sono notevolmente aumentati in proporzione a tutti gli altri casi.

È altresì importante trovare il giusto equilibrio tra i privilegi e le immunità dei funzionari pubblici e garantire che essi non siano utilizzati come ostacoli all'efficacia delle indagini e delle azioni penali in casi di corruzione. Con un controllo di costituzionalità del 2019 la [Grecia](#) ha preso provvedimenti per eliminare alcuni gravi ostacoli al perseguimento della corruzione ad alto livello connessi alle immunità e ai regimi speciali di prescrizione.

In altri Stati membri sono in corso azioni significative, spesso in risposta a problemi specifici o a pressioni sociali. A [Malta](#), per esempio, le indagini in corso e un'inchiesta pubblica separata sull'assassinio della giornalista d'inchiesta Daphne Caruana Galizia hanno portato alla luce pratiche radicate di corruzione e hanno suscitato nella cittadinanza una forte richiesta di potenziare in modo significativo la capacità di combattere la corruzione e di introdurre riforme più generali dello Stato di diritto. È stato ora avviato un ampio progetto di riforma per colmare le lacune e rafforzare il quadro istituzionale anticorruzione, anche per quanto riguarda le attività di contrasto e l'azione penale. Analogamente, in [Slovacchia](#) il governo ha annunciato una serie di riforme in risposta all'indignazione pubblica per le rivelazioni emerse nel quadro delle indagini sull'omicidio del giornalista Ján Kuciak e della fidanzata Martina Kušnírová. I procedimenti giudiziari sono tuttora in corso.

In alcuni casi, le riforme in corso rispondono anche a preoccupazioni specifiche in settori quali la corruzione o il riciclaggio. Ad esempio in [Austria](#), in seguito ad alcuni casi di corruzione ad alto livello, il governo prevede la possibilità di introdurre riforme per rafforzare il controllo del finanziamento pubblico dei partiti da parte della Corte dei conti. Anche nei [Paesi Bassi](#) sono in corso diverse iniziative volte a potenziare il quadro di accertamento, indagine e perseguimento della corruzione, specialmente nel settore finanziario. L'analisi congiunta dei casi da parte del centro anticorruzione e dell'unità di informazione finanziaria dei Paesi Bassi, che garantisce la condivisione del know-how e un'analisi più ampia ed efficiente delle operazioni insolite connesse alla corruzione, costituisce un buon esempio di individuazione delle carenze da colmare.

*Sussistono problemi nelle indagini penali e nell'applicazione di sanzioni per reati di corruzione*

La mancanza di statistiche uniformi, aggiornate e consolidate in tutti gli Stati membri rende difficile monitorare il successo comparativo delle indagini e del perseguimento dei reati di corruzione. Due raccolte pilota di dati della Commissione europea sulle statistiche ufficiali relative al trattamento penale dei casi di corruzione negli Stati membri hanno dimostrato che vi sono ancora ostacoli alla raccolta di dati comparativi in tutta l'UE sul trattamento dei reati

di corruzione in varie fasi del procedimento penale negli Stati membri. I dati raccolti dagli Stati membri partecipanti hanno mostrato che esistono notevoli differenze tra loro per quanto riguarda le definizioni dei reati, la disponibilità dei dati e la metodologia per la registrazione dei dati<sup>58</sup>.

Dal monitoraggio emergono preoccupazioni circa l'efficacia delle indagini, delle azioni penali e dell'accertamento nel merito dei casi di corruzione, compresi quelli ad alto livello, in diversi Stati membri. Ad esempio, in [Bulgaria](#) una riforma del quadro giuridico e istituzionale anticorruzione ha permesso di migliorare la cooperazione tra le autorità competenti, ma restano da superare notevoli ostacoli prima che le istituzioni possano conquistare una solida reputazione di imparzialità, obiettività e indipendenza. È ancora da stabilire una solida casistica di condanne definitive per reati di corruzione ad alto livello. In [Croazia](#), l'impegno profuso dai servizi specializzati anticorruzione per combattere questo reato è ostacolato dalla mancanza di investigatori specializzati e dall'inefficienza del sistema giudiziario, in cui la durata dei procedimenti e dei ricorsi impedisce spesso l'archiviazione dei casi, compresi quelli nei confronti di funzionari di alto livello. Analogamente, in [Slovacchia](#), negli ultimi anni sono stati indagati e perseguiti soltanto pochi casi di corruzione ad alto livello, e la scarsa protezione degli informatori e la limitata capacità di indagine e azione penale da parte delle autorità specializzate anticorruzione pongono gravi difficoltà.

Sussistono preoccupazioni sul mancato perseguimento sistematico dei casi di corruzione ad alto livello anche in [Cechia](#), dove sono attualmente in corso indagini e audit a livello sia nazionale che europeo su eventuali conflitti di interesse e sull'uso dei fondi dell'UE. In [Ungheria](#) la corruzione ad alto livello è talvolta perseguita, ma in casi molto limitati, e mancano costantemente azioni decise per avviare indagini penali e perseguire i casi di corruzione che coinvolgono funzionari di alto livello o la loro cerchia immediata in caso di accuse gravi. Il trattamento dei casi di corruzione ad alto livello presenta carenze anche a [Malta](#), dove si riferisce che i fascicoli penali relativi a titolari di funzioni esecutive di alto livello rimangono nelle prime fasi dei procedimenti penali, e recenti riforme cercano di affrontare le difficoltà in materia di indagini e azioni penali.

#### *Misure volte a raffrontare il quadro per la prevenzione della corruzione e per l'integrità*

Le politiche di prevenzione della corruzione riguardano molti settori, che comprendono generalmente le norme etiche, le misure di sensibilizzazione, le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale, le incompatibilità e i conflitti di interesse, i meccanismi di controllo interno, le norme sulle attività di lobbying e sulla pratica cosiddetta delle "porte girevoli" (per cui ex funzionari pubblici assumono incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione). La trasparenza, l'accesso alle informazioni pubbliche, la protezione di coloro che segnalano le violazioni e una cultura generale dell'integrità nella vita pubblica sono elementi fondamentali per la prevenzione e

---

<sup>58</sup> Tramite il gruppo di esperti nel campo delle esigenze politiche in materia di dati sulla criminalità, la Commissione ha collaborato con gli Stati membri per individuare gli indicatori per i quali le statistiche ufficiali relative ai reati e al processo di giustizia penale sono sufficientemente disponibili da giustificare una raccolta di dati a livello dell'UE. Sono pervenute risposte da 26 Stati membri per la raccolta relativa agli anni di riferimento 2011, 2012 e 2013. La versione definitiva della raccolta dei dati delle statistiche ufficiali sul trattamento dei casi di corruzione nel sistema di giustizia penale degli Stati membri, pubblicata nel gennaio 2016, si può consultare sul seguente sito: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). Nel giugno 2018 è stata avviata una seconda raccolta di dati, per aggiornare la raccolta relativa agli anni di riferimento 2014, 2015 e 2016, cui hanno risposto 22 Stati membri.

l'accertamento della corruzione. Molti Stati membri, come la [Bulgaria](#), l'[Irlanda](#), la [Grecia](#), [Malta](#), la [Cechia](#), la [Polonia](#) e il [Portogallo](#), hanno adottato o prevedono di adottare misure volte a rafforzare il quadro di prevenzione e integrità. Le leggi in corso di adozione riguardano settori quali gli obblighi in materia di dichiarazioni patrimoniali, le norme sul conflitto di interesse per tutti i funzionari pubblici (compresi i parlamentari), la trasparenza nelle cariche pubbliche o l'istituzione di organi e uffici per la trasparenza incaricati del monitoraggio e della verifica delle dichiarazioni patrimoniali e dei conflitti di interesse. In altri Stati membri, come la [Danimarca](#), la [Finlandia](#) e la [Svezia](#), la prevenzione della corruzione si basa principalmente su una solida cultura dell'integrità e sono poche le norme e i controlli formali.

Per essere efficaci, tali misure devono basarsi su un'attenta diagnosi dei rischi e delle vulnerabilità e contenere meccanismi che garantiscano un'adeguata azione di contrasto e un adeguato follow-up per i casi di violazione dell'integrità. Le misure di prevenzione apportano risultati visibili quando rientrano in un approccio globale e sono razionalizzate in tutti i settori politici pertinenti. In diversi paesi permangono difficoltà per quanto riguarda l'azione di contrasto o i meccanismi di controllo per verificare ed eventualmente sanzionare i problemi di integrità relativi alle dichiarazioni patrimoniali, alle attività di lobbying, ai conflitti di interesse e alle "porte girevoli".

### ***2.3 Pluralismo dei media e libertà dei media***

Tutti gli Stati membri dispongono di quadri giuridici per proteggere la libertà e il pluralismo dei media e i cittadini dell'UE possono contare in generale su standard elevati in questo settore. La libertà di espressione, la libertà e il pluralismo dei media e il diritto di accesso all'informazione sono generalmente sanciti dalla Costituzione o dal diritto derivato. Il pluralismo e la libertà dei media sono fattori chiave per lo Stato di diritto, la responsabilità democratica e la lotta contro la corruzione. Gli omicidi di giornalisti che indagavano su casi di corruzione ad alto livello e su presunti reati di criminalità organizzata sono stati il campanello d'allarme che ha ricordato agli Stati membri l'obbligo di garantire un contesto favorevole ai giornalisti, proteggere la loro sicurezza e promuovere proattivamente la libertà e il pluralismo dei media.

Gli eventi causati dalla pandemia di COVID-19 hanno ulteriormente confermato il ruolo fondamentale di media liberi e pluralisti e il servizio essenziale che offrono alla società fornendo informazioni verificate (contribuendo in tal modo alla lotta contro la disinformazione) e tutelando la responsabilità democratica. Hanno inoltre messo in evidenza i potenziali rischi derivanti dalle restrizioni alla libertà di espressione e all'accesso alle informazioni. La crisi ha rivelato che le misure destinate a combattere l'"infodemia" possono essere usate come pretesto per minare l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali o sfruttate a fini politici<sup>59</sup>. Ha inoltre amplificato la già difficile situazione economica del settore a causa della drastica riduzione degli introiti pubblicitari, nonostante l'aumento del pubblico. La situazione è particolarmente critica per i piccoli operatori vulnerabili e per i media locali e regionali. La forza e la diversità del settore dei media all'interno dell'UE rischiano pertanto di indebolirsi.

Il monitoraggio su cui si basa la prima relazione sullo Stato di diritto si concentra su alcuni elementi fondamentali della libertà e del pluralismo dei media che si riferiscono in modo particolare allo Stato di diritto, quali l'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media, la trasparenza della proprietà dei media, la pubblicità statale, la sicurezza dei

---

<sup>59</sup> JOIN(2020) 8 final.

giornalisti e l'accesso all'informazione. Esistono altri aspetti del panorama mediatico non ancora trattati in questa prima relazione, come ad esempio il ruolo e l'indipendenza dei media del servizio pubblico, che sono anch'essi cruciali per quanto riguarda lo Stato di diritto e saranno ulteriormente sviluppati nei prossimi anni. Il monitoraggio svolto ai fini della relazione sullo Stato di diritto sarà completato dalle azioni che saranno proposte nel futuro piano d'azione europeo per la democrazia e nel piano d'azione per i media e l'audiovisivo.

#### *L'Osservatorio del pluralismo dei media*<sup>60</sup>

L'Osservatorio del pluralismo dei media valuta i rischi per la libertà e il pluralismo dei media in tutti gli Stati membri dell'UE, concentrandosi su quattro ambiti: protezione di base della libertà dei media, pluralità del mercato, indipendenza politica e inclusione sociale dei media. Gli ultimi risultati dell'Osservatorio (MPM 2020) evidenziano, in particolare, che i giornalisti e altri operatori del settore dei media continuano a subire minacce e attacchi (sia fisici che online) in diversi Stati membri monitorati. I risultati mostrano inoltre che non tutte le autorità di regolamentazione dei media possono essere considerate scevre da influenze, sia a causa delle modalità di nomina dei loro consigli di amministrazione che del modo in cui attuano il loro mandato. Secondo la relazione, la trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione presenta in media un rischio moderato in tutti gli Stati membri, a causa della scarsa efficacia delle disposizioni giuridiche e/o del fatto che le informazioni sono fornite solo agli enti pubblici, ma non al pubblico. I risultati indicano inoltre che gli organi di stampa continuano a essere esposti a ingerenze politiche, soprattutto quando le loro condizioni economiche sono instabili.

#### *Indipendenza delle autorità di regolamentazione dei media*

Le autorità di regolamentazione dei media hanno un ruolo di primissimo piano per far rispettare il pluralismo dei media. Nell'attuare la regolamentazione specifica e le decisioni relative alla politica in materia di media, la loro indipendenza da interessi economici e politici e l'imparzialità delle loro decisioni hanno un impatto diretto sulla pluralità del mercato e sull'indipendenza politica dell'ambiente mediatico.

L'indipendenza e la competenza delle autorità di regolamentazione dei media sono stabilite per legge in tutti gli Stati membri. Sono sorte tuttavia preoccupazioni per quanto riguarda il rischio di politicizzazione di tali autorità, ad esempio in [Ungheria](#), a [Malta](#) e in [Polonia](#). Vi sono dubbi anche sull'efficienza di alcune autorità nazionali di regolamentazione dei media alla luce delle risorse di cui dispongono, ad esempio in [Bulgaria](#), [Grecia](#), [Lussemburgo](#), [Romania](#) e [Slovenia](#). In [Cechia](#) il governo sta valutando l'opportunità di adottare una riforma per rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione dei media.

La direttiva sui servizi di media audiovisivi, il cui recepimento dovrebbe essere completato quest'anno<sup>61</sup>, prevede requisiti specifici che contribuiranno a rafforzare l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione dei media.

---

<sup>60</sup> L'Osservatorio del pluralismo dei media 2020 ha costituito una fonte importante per la relazione sullo Stato di diritto del 2020. L'Osservatorio del pluralismo dei media è uno strumento scientifico e olistico per documentare lo stato di salute degli ecosistemi dei media, che analizza i fattori che potrebbero costituire un rischio per il pluralismo e la libertà dei media negli Stati membri e in alcuni paesi candidati ed è cofinanziato dall'Unione europea. Ad esso ricorre, su base regolare, il Centro per il pluralismo e la libertà dei media dal 2013-2014. La Commissione ha utilizzato anche altre fonti, come l'indice sulla libertà di stampa nel mondo, come indicato nei capitoli per paese.

<sup>61</sup> La direttiva (UE) 2018/1808 del 14 novembre 2018 prevede requisiti specifici per l'indipendenza delle autorità nazionali competenti in materia di media.

### *Trasparenza della proprietà dei media*

La trasparenza della proprietà dei media è un prerequisito essenziale per un'analisi affidabile della pluralità di un determinato mercato dei media; è necessaria non solo per agire con cognizione di causa sul piano normativo, concorrenziale e strategico, ma anche per permettere ai cittadini di valutare le informazioni e le opinioni diffuse dai media<sup>62</sup>. Alcuni Stati membri dispongono di sistemi ben sviluppati per garantire la trasparenza della proprietà dei media. In [Germania](#), ad esempio, vi sono obblighi specifici per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni relative alla proprietà dei media, che si applicano al settore dei mezzi di informazione, alle emittenti commerciali, ai media online e alla stampa. I partiti politici devono dichiarare il loro coinvolgimento nei mezzi di comunicazione. In [Francia](#), le imprese operanti nel settore dei media sono tenute a comunicare al pubblico i nomi dei loro tre principali proprietari e a notificare all'autorità di regolamentazione dei media ("Conseil Supérieur de l'Audiovisuel" - CSA) i casi in cui la proprietà o il controllo raggiungono o superano la soglia del 10 %. Informazioni sulla struttura patrimoniale degli editori sono disponibili sul sito web del CSA. Il [Portogallo](#) dispone di un quadro completo per garantire la trasparenza della proprietà dei media. L'obbligo di rendere note informazioni sulla proprietà e il finanziamento dei mezzi di comunicazione è stabilito dalla Costituzione e l'autorità di regolamentazione dei media è tenuta a verificarne l'osservanza.

In alcuni Stati membri vi sono ostacoli che si frappongono all'effettiva divulgazione ai cittadini delle informazioni relative alla proprietà o non esiste un sistema efficace per renderle note. In [Cechia](#) le società operanti nel settore dei media non sono obbligate a rivelare il loro assetto proprietario e le eventuali modifiche di quest'ultimo né a comunicare informazioni relative al titolare effettivo della società. A [Cipro](#) non vi è trasparenza per quanto riguarda la proprietà nella stampa scritta e digitale e ciò desta preoccupazioni in materia di proprietà incrociata. La mancanza di trasparenza per quanto riguarda la proprietà dei media è fonte di preoccupazione anche in [Bulgaria](#).

### *Distribuzione della pubblicità statale*

La pubblicità statale<sup>63</sup> può essere un'importante fonte di sostegno per i media. Il sostegno finanziario da parte dello Stato può essere fondamentale, soprattutto per i media senza scopo di lucro, i media comunitari e altre forme meno commerciali di giornalismo, in particolare in tempi di crisi economica, e norme trasparenti e criteri equi riducono il rischio di favoritismo. È pertanto particolarmente importante che esistano norme eque e trasparenti sulla distribuzione delle risorse statali e sul sostegno e che queste siano attuate in modo efficace. L'assenza di tali norme aumenta il rischio che i fondi pubblici siano assegnati in modo parziale a specifici organi di informazione.

In molti Stati membri non esiste una legislazione specifica che garantisca norme eque e trasparenti sulla distribuzione della pubblicità di Stato ai mezzi di informazione. La mancanza di norme chiare e trasparenti comporta il rischio di una scarsa trasparenza per quanto riguarda i criteri di ripartizione, gli importi assegnati e i beneficiari. In [Ungheria](#), in assenza di una legislazione in materia e di trasparenza nella distribuzione della pubblicità di Stato, il fatto di aver convogliato una quantità significativa di tale pubblicità verso organi di informazione filogovernativi ha dato al governo la possibilità di esercitare un'influenza

---

<sup>62</sup> Raccomandazione CM/Rec (2018)11 del comitato dei ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media.

<sup>63</sup> L'Osservatorio del pluralismo dei media definisce la pubblicità statale come qualsiasi pubblicità pagata dai governi (nazionali, regionali, locali) e dalle istituzioni e imprese statali ai media.

politica indiretta sui media. L'[Austria](#) assegna livelli relativamente elevati di pubblicità di Stato a imprese operanti nel settore dei media e sono state espresse preoccupazioni in merito alla potenziale influenza politica dovuta a tale distribuzione, in assenza di norme relative a un'equa distribuzione della pubblicità di Stato.

In alcuni casi questi rischi sono attenuati da norme generali in materia di appalti pubblici e/o da norme di buona governance in materia di spesa statale. In [Slovacchia](#), per esempio, non esiste alcun quadro di regolamentazione della pubblicità di Stato, ma nel registro centrale dei contratti accessibile al pubblico sono registrati i contratti stipulati tra lo Stato e il settore privato.

Recentemente la Commissione ha proposto che il pacchetto per la ripresa a carico del bilancio dell'UE possa contribuire a far fronte al fabbisogno immediato di liquidità e che gli investimenti digitali e la resilienza del settore siano rafforzati grazie ai programmi InvestEU, Europa creativa e Orizzonte Europa. La Commissione ha inoltre incoraggiato gli Stati membri e tutti gli attori dell'UE a sostenere i media, garantendo nel contempo il rispetto della loro indipendenza, della loro libertà e del loro pluralismo<sup>64</sup>.

### *Pressione politica sui media*

Le vulnerabilità e i rischi per il pluralismo dei media aumentano quando è compromessa l'indipendenza politica dei media, quando manca una regolamentazione contro le ingerenze politiche o a causa di norme che consentono ai dirigenti politici di possedere mezzi di comunicazione.

I capitoli sui singoli paesi illustrano una serie di casi in cui i portatori di interesse hanno rilevato gravi problemi. In [Bulgaria](#), ad esempio, si segnalano casi in cui la proprietà di diversi mezzi di informazione è strettamente collegata ai dirigenti politici, anche se non ne sono ufficialmente proprietari. Inoltre, un gran numero di giornalisti bulgari ha qualificato l'interferenza politica nei media come "comune" e "diffusa". In [Ungheria](#) la creazione del gruppo editoriale KESMA mediante la fusione di oltre 470 organi d'informazione filogovernativi, senza il controllo dell'autorità di regolamentazione dei media e dell'autorità garante della concorrenza, è stata considerata una minaccia per il pluralismo dei media. Ulteriori preoccupazioni sono state espresse riguardo al fatto che una recente acquisizione potrebbe trasformarsi in un'assunzione del controllo economico dei siti di informazione rimasti indipendenti. A [Malta](#) i due principali partiti politici rappresentati in seno al parlamento possiedono, controllano o gestiscono numerosi mezzi di informazione ed emittenti maltesi. In [Polonia](#), durante la campagna presidenziale del 2020, la coalizione di governo ha segnalato possibili progetti di modifiche legislative per quanto riguarda i mezzi di informazione di proprietà straniera, che potrebbero avere ripercussioni sul pluralismo dei media.

### *Diritto d'accesso alle informazioni*

Il diritto di accesso alle informazioni è un presupposto fondamentale per il dibattito democratico e il controllo delle istituzioni pubbliche; è di fondamentale importanza per i media ma anche, più in generale, per il rispetto dello Stato di diritto. Tale diritto di accesso, che si basa sulla trasparenza della pubblica amministrazione e del processo decisionale, è garantito dalla Costituzione o dal diritto derivato in tutti gli Stati membri, ma alcuni capitoli sui singoli paesi evidenziano ostacoli o ritardi nella trasmissione delle informazioni.

---

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8.

In [Cechia](#), a [Malta](#) e in [Romania](#), ad esempio, sono stati segnalati impedimenti e difficoltà nel reperimento delle informazioni.

### *Misure volte a difendere e proteggere i giornalisti da minacce e attacchi*

In diversi Stati membri, i giornalisti e altri operatori dei media sono sempre più esposti a minacce e aggressioni (fisiche e online) in relazione alle loro pubblicazioni e al loro lavoro, in diverse forme: la diffusione di azioni legali SLAPP<sup>65</sup> (azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica); minacce alla sicurezza fisica e aggressioni fisiche vere e proprie; molestie online, in particolare nei confronti di giornaliste; campagne diffamatorie, intimidazioni e minacce di natura politica. Tali minacce, attacchi e campagne diffamatorie sono segnalati, in una forma o in un'altra, in diversi Stati membri. In particolare, ne sono stati riportati esempi nei capitoli relativi a [Bulgaria](#), [Croazia](#), [Ungheria](#), [Slovenia](#) e [Spagna](#). Le minacce e le aggressioni hanno un effetto deterrente sui giornalisti e comportano il rischio di una contrazione del dibattito pubblico su questioni sociali controverse.

Per far fronte a questa situazione, alcuni Stati membri hanno elaborato buone pratiche e istituito strutture e misure che offrono sostegno e protezione. In [Belgio](#) l'associazione fiamminga dei giornalisti ha istituito una linea di assistenza telefonica specifica per le aggressioni fisiche o verbali contro i giornalisti. In [Italia](#) è stato istituito un Centro di coordinamento sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti. Nei [Paesi Bassi](#) la procura, la polizia, la società dei caporedattori e l'associazione dei giornalisti hanno stipulato il protocollo "*PersVeilig*", finalizzato a ridurre le minacce, gli atti di violenza e le aggressioni contro i giornalisti. La [Svezia](#) ha istituito punti di contatto nazionali e ha stanziato risorse umane e finanziarie supplementari per sostenere i giornalisti e indagare meglio sui reati generati dall'odio.

## **2.4 Altre questioni istituzionali connesse al bilanciamento dei poteri**

Il bilanciamento dei poteri a livello istituzionale è il fulcro vitale dello Stato di diritto. Garantisce il funzionamento, la cooperazione e il controllo reciproco degli organi statali in modo che il potere esercitato da un'autorità statale sia soggetto al controllo delle altre. Perché vi sia un bilanciamento dei poteri occorrono, oltre a un sistema giudiziario efficace, un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico, la separazione dei poteri, il controllo di costituzionalità e il controllo giurisdizionale delle leggi, un'amministrazione pubblica trasparente e di alta qualità nonché autorità indipendenti efficaci come le istituzioni dei difensori civici o le istituzioni nazionali per i diritti umani. Ogni Stato membro ha un bilanciamento dei poteri specifico e diverso dagli altri, in funzione dell'equilibrio tra le tradizioni politiche, giuridiche e costituzionali. Anche se il modello preciso per il quale opta ogni Stato membro può variare, ciò che conta è garantire il rispetto dello Stato di diritto e delle norme democratiche.

La prima relazione sullo Stato di diritto si concentra su alcuni elementi di particolare importanza per lo Stato di diritto, come il processo di preparazione e di adozione delle leggi, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento dei portatori di interessi, il ricorso a procedure accelerate e di emergenza e il sistema di controllo della costituzionalità delle leggi. Esamina inoltre le riforme costituzionali volte a rafforzare il sistema di bilanciamento dei poteri. La relazione comprende anche un esame delle misure eccezionali adottate per

---

<sup>65</sup> Un'azione legale strategica tesa a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP) è un'azione volta a censurare, intimidire e mettere a tacere gli oppositori, imponendo loro l'onere delle spese legali di difesa fino a quando non desistono dalle loro posizioni critiche o dalla loro opposizione.

combattere la pandemia di COVID-19. Analizza inoltre il ruolo delle autorità indipendenti, quali il difensore civico e altre istituzioni nazionali per i diritti umani, e il ruolo delle organizzazioni della società civile nella salvaguardia dello Stato di diritto.

Pressioni sul sistema di bilanciamento di poteri si riscontrano in tutti gli Stati membri e costituiscono spesso una componente normale del processo politico di una società democratica. Anche se la crisi economica, la pandemia di COVID-19 e i cambiamenti di natura sociale possono inasprire queste tensioni, il bilanciamento di poteri rimane quanto mai essenziale. Negli ultimi anni nell'Unione si sono verificate diverse crisi dello Stato di diritto, che sono state associate ad attacchi al bilanciamento di poteri a livello istituzionale. Per salvaguardare lo Stato di diritto è pertanto fondamentale rafforzare la resilienza dei sistemi istituzionali di bilanciamento dei poteri.

Un quadro favorevole per la società civile consente il dibattito e il controllo di coloro che sono al potere. Come nel caso dei giornalisti indipendenti e dei media critici, qualsiasi tentativo di repressione nei confronti di membri della società civile dovrebbe sempre essere considerato un campanello di allarme per quanto riguarda lo Stato di diritto.

*Dibattiti sullo Stato di diritto che contribuiscono a rafforzare la cultura dello Stato di diritto*

Le iniziative di riforma positive emergono spesso da dibattiti pubblici su questioni specifiche rilevanti per lo Stato di diritto. Pertanto, il dibattito e una maggiore sensibilizzazione sulla necessità di sistemi di bilanciamento dei poteri perché lo Stato di diritto funzioni in modo efficace rappresentano un primo passo importante. La crescente attenzione al dibattito sullo Stato di diritto in tutta l'Unione è testimoniata dall'impegno profuso per incoraggiare tale dibattito a livello nazionale mediante canali come le audizioni parlamentari, le campagne di sensibilizzazione del pubblico o iniziative promosse dal sistema giudiziario. In [Cechia](#) il Senato organizza conferenze e dibattiti su temi legati al sistema giudiziario. In [Danimarca](#), negli ultimi anni, l'amministrazione giudiziaria nazionale ha intrapreso una serie di iniziative per promuovere lo Stato di diritto e una migliore comprensione del sistema giudiziario in una serie di gruppi destinatari, e per accrescere l'attenzione del sistema giudiziario nei confronti degli utenti. In [Germania](#) dibattiti regolari, campagne di informazione e di pubblicità a livello nazionale e pubblicazioni su temi relativi allo Stato di diritto contribuiscono a promuovere una cultura dinamica dello Stato di diritto. Nei [Paesi Bassi](#) le due camere del parlamento organizzano regolarmente dibattiti sullo Stato di diritto.

*Riforme costituzionali per rafforzare i sistemi di bilanciamento dei poteri istituzionali, in particolare per quanto riguarda il controllo della costituzionalità*

In diversi Stati membri sono in corso processi di riforma che riguardano, in particolare, l'apertura di nuovi canali che consentano ai cittadini di opporsi all'esercizio del potere esecutivo o legislativo.

A [Cipro](#), ad esempio, un progetto di legge prevede la creazione di una Corte costituzionale che svolga il controllo di costituzionalità delle leggi, attualmente appannaggio della Corte suprema. A seguito di una revisione costituzionale in [Lituania](#), nel 2019 è stata introdotta la possibilità di controlli di costituzionalità individuali e un controllo *a posteriori* delle leggi emanate. In [Lussemburgo](#) una recente riforma costituzionale ha rafforzato gli effetti delle decisioni della Corte costituzionale che dichiarano incostituzionali disposizioni giuridiche, e una proposta di revisione della Costituzione attribuirebbe uno status costituzionale all'ufficio del difensore civico. In [Slovacchia](#) il governo sta esaminando la possibilità di rafforzare i poteri della Corte costituzionale, tra l'altro introducendo la possibilità di ricorsi costituzionali e di un controllo *ex ante* di conformità delle leggi alla Costituzione. Le riforme costituzionali riguardano anche altri aspetti del sistema di bilanciamento dei poteri. Per esempio, a [Malta](#),



una riforma costituzionale di recente adozione riguarda la procedura per l'elezione del presidente della Repubblica e il ruolo dell'istituzione del difensore civico ed è stata presentata al parlamento una riforma costituzionale sulla nomina di talune commissioni indipendenti. In [Svezia](#) è in corso una riflessione sul rafforzamento del sistema democratico che comprende una riforma delle modalità di adozione delle modifiche costituzionali, mentre un'indagine parlamentare sta esaminando lo status costituzionale, il mandato e le attività dei difensori civici parlamentari.

Alcune di queste iniziative si fondano sul parere di organismi internazionali di esperti, come la commissione di Venezia, e ciò costituisce in sé un riconoscimento del fatto che tenere conto delle diverse opinioni e competenze attraverso una consultazione ampia e approfondita contribuisce a sviluppare un sistema equilibrato.

*Migliorare l'inclusività e la qualità del processo legislativo è importante per le riforme strutturali*

Il processo di adozione delle leggi si avvale di strumenti sempre più inclusivi e basati su dati concreti. In particolare, molti Stati membri hanno messo a punto strategie sistematiche per coinvolgere i portatori di interessi e garantire che le riforme strutturali scaturiscano da un ampio dibattito all'interno della società, anche se tali strategie non sono sempre pienamente applicate nella pratica.

Alcuni Stati membri stanno migliorando l'inclusività del processo legislativo. [Cipro](#) e la [Cechia](#), ad esempio, si stanno adoperando per migliorare il processo di consultazione e aumentare la trasparenza. L'[Estonia](#) sta predisponendo un nuovo ambiente legislativo ed elaborando orientamenti in materia di politica legislativa per migliorare la facilità d'uso e l'inclusività. In [Grecia](#) è in corso una riforma globale delle procedure legislative. In [Francia](#) la recente iniziativa della convenzione dei cittadini sul clima è considerata un modo innovativo per coinvolgere i cittadini nel processo legislativo.

*Il ricorso eccessivo a un processo legislativo accelerato e di emergenza può destare preoccupazioni per quanto riguarda lo Stato di diritto*

In tutti gli Stati membri, il normale processo legislativo attribuisce al parlamento il ruolo di legislatore principale. Le procedure legislative accelerate e l'assenza di consultazione sono caratteristiche comuni delle crisi dello Stato di diritto. La commissione di Venezia e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) hanno sottolineato in diverse occasioni l'importanza della procedura parlamentare che prevede deliberazioni approfondite delle proposte legislative e degli emendamenti, con consultazioni significative dei portatori di interessi, degli esperti e della società civile, e un dialogo con l'opposizione politica<sup>66</sup>. Inoltre, scavalcare il parlamento nella procedura legislativa compromette la separazione dei poteri, un principio fondamentale dello Stato di diritto.

In alcuni Stati membri il reiterato ricorso alla legislazione accelerata in parlamento o a decreti di emergenza del governo ha sollevato preoccupazioni, soprattutto laddove ciò è avvenuto nel contesto di ampie riforme che comportavano ripercussioni sui diritti fondamentali o sul funzionamento di organi statali fondamentali come il sistema giudiziario o la Corte costituzionale. In tali casi aumenta il rischio di adottare leggi che mettono in pericolo il rispetto dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto o della democrazia, nonché degli

---

<sup>66</sup> Elenco dei criteri per la valutazione dello Stato di diritto - CDL-AD(2016)007:  
<https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

obblighi internazionali<sup>67</sup>. In [Polonia](#), nel periodo 2015-2019, l'adozione accelerata di leggi da parte del parlamento è stata ampiamente utilizzata per introdurre consistenti riforme strutturali del sistema giudiziario, che hanno aumentato l'influenza politica su quest'ultimo. In [Romania](#) il diffuso ricorso a decreti di emergenza del governo in settori chiave, anche per quanto riguarda le riforme giudiziarie, ha sollevato preoccupazioni in merito alla qualità della legislazione, alla certezza del diritto e al rispetto della separazione dei poteri<sup>68</sup>. Il frequente ricorso a procedure accelerate o all'adozione di atti legislativi sulla base di iniziative presentate direttamente dai membri del parlamento, senza passare per i normali processi preparatori e la consultazione dei portatori di interessi, rappresenta anch'esso un rischio dal punto di vista dello Stato di diritto.

*I parlamenti nazionali, le Corti costituzionali e le Corti supreme hanno svolto un ruolo chiave nel controllo delle misure adottate per far fronte alla pandemia di COVID-19*

Le reazioni alla crisi hanno generalmente evidenziato una forte resilienza da parte dei sistemi nazionali, con intensi dibattiti politici e giuridici sulle misure adottate. In molti Stati membri, il controllo parlamentare e i dibattiti parlamentari hanno contribuito all'elaborazione di proposte per uno stato di emergenza o, in alternativa, un regime di emergenza sanitaria, nonché alla verifica ex post delle ordinanze adottate dal governo. Inoltre, tali misure sono state spesso esaminate dalla Corte costituzionale, dalla Corte suprema o dagli organi giurisdizionali ordinari. I meccanismi ex ante per il controllo di costituzionalità prima dell'adozione delle leggi sono stati particolarmente importanti in un contesto come questo, in cui la risposta rapida e il rispetto dei diritti fondamentali devono procedere di pari passo.

*Il difensore civico e le istituzioni nazionali per i diritti umani svolgono un ruolo importante*

Le istituzioni nazionali per i diritti umani svolgono un ruolo importante per la salvaguardia dello Stato di diritto e possono provvedere a un controllo indipendente del sistema in una crisi dello Stato di diritto. Alcuni Stati membri, (la [Cechia](#), l'[Italia](#) e [Malta](#)) non hanno ancora creato un'istituzione di questo tipo, anche se in essi operano altre autorità nel settore dei diritti fondamentali<sup>69</sup>. In [Italia](#) sono attualmente all'esame del Parlamento due progetti di legge che propongono la creazione di un'autorità nazionale indipendente per i diritti umani. A [Malta](#) la proposta di istituire un organismo per i diritti umani è attualmente all'esame del Parlamento. Il ruolo del difensore civico nel sistema di bilanciamento dei poteri varia da uno Stato all'altro. In alcuni Stati membri il difensore civico può impugnare le leggi dinanzi alla Corte costituzionale o chiederne la revisione in parlamento.

*Le organizzazioni della società civile operano in un contesto instabile, ma continuano a svolgere un ruolo di primo piano nella difesa dello Stato di diritto.*

In una recente sentenza, la Corte di giustizia europea<sup>70</sup> ha chiarito che le organizzazioni della società civile devono poter "proseguire le proprie attività e funzionare senza ingerenza statale ingiustificata". Ha riconosciuto che il diritto alla libertà di associazione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai

---

<sup>67</sup> Inoltre, molti emendamenti legislativi adottati dal parlamento, anche attraverso procedure accelerate, mancano di prevedibilità e trasparenza e suscitano preoccupazioni per quanto riguarda l'interesse pubblico.

<sup>68</sup> In un referendum consultivo del maggio 2019 la maggioranza dei cittadini si è espressa a favore del divieto di adottare ordinanze governative di emergenza nel settore della giustizia.

<sup>69</sup> Un difensore civico indipendente è presente sia in Cechia che a Malta; in Italia il comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) interagisce con la società civile, il mondo accademico e tutti i portatori di interessi per promuovere e tutelare i diritti umani e vari difensori civici regionali sono responsabili della salvaguardia delle libertà e dei diritti delle persone.

<sup>70</sup> Sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione/Ungheria*, C-78/18, EU:C:2020:476, punti 112 e 113.

cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica.

Nella maggior parte degli Stati membri esiste un ambiente favorevole e propizio alla società civile. Recentemente alcuni Stati membri hanno rafforzato o intendono adottare iniziative a favore dell'ambiente in cui opera la società civile. In [Croazia](#), ad esempio, il governo è pronto ad adottare un piano nazionale per migliorare il sistema di sostegno giuridico, finanziario e istituzionale alle attività delle organizzazioni della società civile. In [Slovenia](#) la strategia nazionale per lo sviluppo del settore non governativo e del volontariato mira a migliorare entro il 2023 il sostegno alle organizzazioni non governative, in particolare quando contribuiscono ai principi del pluralismo e della democrazia nella società. In molti Stati membri la società civile si è dimostrata resiliente in circostanze difficili e ha continuato a svolgere un ruolo attivo nel dibattito sullo Stato di diritto a livello nazionale ed europeo nell'ambito del sistema di bilanciamento dei poteri. In [Slovacchia](#) la società civile ha reagito vigorosamente all'assassinio di Ján Kuciak e della sua fidanzata Martina Kušnírová nel 2018 e nel periodo successivo. In [Romania](#) il forte coinvolgimento della società civile è stato cruciale per incoraggiare le riforme anticorruzione e difendere lo Stato di diritto nel paese. In [Italia](#) la società civile è vivace, anche se alcune ONG sono oggetto di campagne denigratorie, specialmente su questioni come la migrazione. In [Grecia](#) alcune organizzazioni della società civile attive nel settore della migrazione hanno espresso preoccupazioni in quanto ritengono che lo spazio civico per operare sul campo si sia ristretto.

In alcuni Stati membri, tuttavia, vi sono stati casi in cui la società civile ha dovuto far fronte a gravi problemi a causa di nuove leggi che limitano l'accesso ai finanziamenti esteri o di campagne diffamatorie. In [Bulgaria](#), ad esempio, nuovi progetti di norme sulla trasparenza dei finanziamenti esteri per le ONG sono stati criticati per il loro possibile impatto negativo sulla società civile. Nel giugno 2020 la Corte di giustizia europea ha stabilito che una legge del 2017 dell'[Ungheria](#) sulla trasparenza delle organizzazioni della società civile finanziate da fondi esteri è incompatibile con la libera circolazione dei capitali e con il diritto alla libertà di associazione e il diritto alla protezione della vita privata e dei dati personali. In [Polonia](#) i rappresentanti delle autorità pubbliche hanno rilasciato dichiarazioni sfavorevoli nei confronti delle ONG, che incidono negativamente sullo spazio della società civile. Le azioni del governo nei confronti dei gruppi LGBTI+, tra cui l'arresto e la detenzione di alcuni dei leader dei gruppi, e le campagne diffamatorie condotte contro tali gruppi, hanno destato ulteriori preoccupazioni.

### **3. Sviluppi e iniziative a livello dell'UE in materia di Stato di diritto**

Nell'ultimo anno lo Stato di diritto ha continuato a figurare tra le priorità dell'Unione europea. Il rispetto dello Stato di diritto è una priorità fondamentale per questa Commissione, come indicano gli orientamenti politici della presidente Ursula von der Leyen, che lo identificano specificamente come portafoglio prioritario, affidato alla vicepresidente e commissaria responsabile per lo Stato di diritto. La Commissione ha dato una risposta immediata agli sviluppi per quanto riguarda lo Stato di diritto negli Stati membri e a livello dell'UE e ha istituito il nuovo meccanismo europeo per lo Stato di diritto. Oltre a effettuare un monitoraggio costante, ha stimolato il dialogo e la cooperazione, utilizzando processi quali il semestre europeo per evidenziare i problemi per quanto riguarda l'efficacia del sistema giudiziario o del quadro anticorruzione negli Stati membri.

La pandemia di COVID-19 ha sollevato importanti interrogativi per quanto riguarda lo Stato di diritto ancora presenti nel dibattito europeo. Dalla metà di marzo la Commissione ha monitorato le misure adottate negli Stati membri che hanno un impatto sullo Stato di diritto,

sulla democrazia e sui diritti fondamentali. Nell'ambito del semestre europeo, le raccomandazioni specifiche per paese dell'agosto 2020 hanno ricordato che tali misure eccezionali dovrebbero essere necessarie, proporzionate, limitate nel tempo e soggette a controllo<sup>71</sup>.

Il Parlamento europeo svolge un ruolo sempre più importante nel condurre il dibattito sullo Stato di diritto a livello europeo. Nell'ultimo anno il Parlamento europeo ha reagito agli sviluppi relativi al rispetto dei nostri valori comuni, compreso lo Stato di diritto, man mano che essi si manifestavano. Il Parlamento europeo ha approvato diverse risoluzioni<sup>72</sup> e la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) ha approvato relazioni e organizzato visite in loco in diversi paesi<sup>73</sup>. Questi dibattiti politici sono stati un elemento chiave per dare risalto alle questioni relative allo Stato di diritto. La Commissione è consapevole del nesso che esse inevitabilmente hanno con la democrazia e i diritti fondamentali e affronterà la questione in specifici filoni di lavoro: il piano d'azione per la democrazia europea e la nuova strategia per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali, che saranno entrambi adottati nel corso del 2020. La Commissione ritiene che la prima relazione sullo Stato di diritto e il dialogo preparatorio con gli Stati membri costituiscano una solida base per i futuri lavori del Parlamento europeo.

Il meccanismo per lo Stato di diritto risponde anche all'intensificarsi delle iniziative del Consiglio in materia di Stato di diritto. Nell'autunno 2019 vi è stato un dibattito in sede di Consiglio sulla possibilità di rafforzare ulteriormente il dialogo annuale del Consiglio sullo Stato di diritto attraverso un esercizio annuale di valutazione, che utilizzerebbe la discussione e lo scambio delle migliori pratiche per contribuire alla prevenzione dei problemi legati allo Stato di diritto in modo inclusivo e costruttivo. La presidenza del Consiglio ha espresso l'intenzione di organizzare un dialogo politico sullo Stato di diritto, sulla base della relazione della Commissione sullo Stato di diritto, che comprenda anche un dibattito incentrato su specifici Stati membri<sup>74</sup>.

In tal modo la prima relazione sullo Stato di diritto contribuirà a stimolare il dibattito nelle istituzioni europee e nazionali. Si terranno inoltre riunioni periodiche della rete dei punti di contatto per lo Stato di diritto e con i portatori di interessi. Gli Stati membri saranno invitati a contribuire all'inizio del 2021 e in primavera avranno luogo visite negli Stati membri in previsione della prossima relazione. Parallelamente, ci si adopererà anche per promuovere riforme conformi allo Stato di diritto con il ricorso ai finanziamenti e alle competenze dell'UE. Dal 2017 la Commissione dispone di un programma specifico di sostegno tecnico

---

<sup>71</sup> Adottate dal Consiglio (GU C 282 del 26.8.2020).

<sup>72</sup> Segnatamente, la risoluzione del 28 marzo 2019 sulla situazione dello Stato di diritto e la lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia, P8\_TA(2019)0328; la risoluzione del 18 dicembre 2019 sullo Stato di diritto a Malta a seguito delle recenti rivelazioni sull'omicidio di Daphne Caruana Galizia, P9\_TA(2019)0103; la risoluzione del 16 gennaio 2020 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE relative alla Polonia e all'Ungheria, P9\_TA(2020)0014; la risoluzione del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per combattere la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, P9\_TA(2020)0054.

<sup>73</sup> Gruppo di monitoraggio della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali della commissione LIBE. Il gruppo si concentra sulle minacce alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali, nonché sulla lotta contro la corruzione all'interno dell'UE, in tutti gli Stati membri. È incaricato di raccomandare azioni specifiche alla commissione LIBE, quali riunioni con i portatori di interessi, audizioni e missioni, nonché di formulare proposte di risoluzione e relazioni.

<sup>74</sup> Programma della presidenza tedesca, pag. 20.

alle riforme negli Stati membri, che comprende le riforme relative allo Stato di diritto<sup>75</sup>. Il sostegno fornito può assumere la forma di missioni di esperti e accertamento dei fatti sul terreno, condivisione delle migliori pratiche in materia, analisi diagnostiche e sviluppo e attuazione di soluzioni mirate per affrontare la situazione. Potranno inoltre contribuire altri programmi della Commissione, come il programma per la giustizia, il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori e il Fondo sicurezza interna (Polizia), anche attraverso inviti a presentare proposte aperti alla società civile e ad altri portatori di interessi. Le riforme giudiziarie e anticorruzione possono avere un impatto importante sul contesto imprenditoriale, come è stato già spesso evidenziato nelle relazioni del semestre europeo, e dovrebbero pertanto essere attentamente prese in considerazione dagli Stati membri all'atto della preparazione dei rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza.

In aggiunta al meccanismo europeo per lo Stato di diritto, il pacchetto di strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto offre una serie di possibilità per far fronte a diverse situazioni. L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, molto spesso al centro del dibattito pubblico, stabilisce una procedura basata sul trattato per affrontare le situazioni in cui vengono messi a repentaglio i valori fondanti dell'UE negli Stati membri, che prevede in ultima analisi la sanzione politica più grave che l'UE possa imporre a uno Stato membro, vale a dire la sospensione dei diritti di voto in seno al Consiglio. Fino al 2017 non si era mai ricorsi a tale procedura, che è stata avviata, nel dicembre 2017, dalla Commissione per la Polonia e, nel settembre 2018, dal Parlamento europeo per l'Ungheria. L'iter di tali procedure prosegue in seno al Consiglio con audizioni e aggiornamenti sulla situazione nei due Stati membri interessati<sup>76</sup>, ma la maggior parte dei problemi individuati rimane irrisolta. La Commissione esorta gli Stati membri interessati e il Consiglio ad adoperarsi per una tempestiva risoluzione dei problemi sollevati nell'ambito di tali procedure, trovando soluzioni che tutelino lo Stato di diritto e i valori comuni a tutti gli Stati membri. Fino a quando non sarà trovata una soluzione, la Commissione continuerà a sostenere il Consiglio nel proseguimento delle procedure di cui all'articolo 7 al fine di risolvere i problemi emersi.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea svolge un ruolo cruciale nel difendere lo Stato di diritto mediante l'evoluzione della sua giurisprudenza in materia. Laddove le carenze in materia di Stato di diritto costituiscono una violazione del diritto dell'UE, la Commissione segue un approccio strategico alle procedure di infrazione, basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tali procedure mirano a risolvere specifici problemi di non conformità al diritto dell'UE. La Commissione si impegna a esercitare appieno i suoi poteri e a continuare a svolgere il suo ruolo di custode dei trattati per garantire il rispetto delle prescrizioni del diritto dell'UE in materia di Stato di diritto. Ha più volte adito la Corte di giustizia dell'Unione europea su questioni attinenti allo Stato di diritto e la Corte è stata anche chiamata dai giudici nazionali a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'UE in una serie di cause. Nel 2019 e nel 2020 la Corte ha sviluppato un'importante giurisprudenza sullo Stato di diritto. In particolare, ha confermato e chiarito ulteriormente il principio della tutela giurisdizionale effettiva e il diritto a un ricorso

---

<sup>75</sup> Il programma di sostegno alle riforme strutturali, che sarà sostituito, a partire dal 2021, dallo strumento di assistenza tecnica, non necessita di cofinanziamenti.

<sup>76</sup> Nel 2019 si sono svolte due audizioni a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE e vi sono stati due aggiornamenti sullo stato di avanzamento della situazione in Ungheria e cinque aggiornamenti sullo stato di avanzamento della situazione in Polonia. Nel 2020 vi è stato un aggiornamento sullo stato di avanzamento della situazione in Ungheria e Polonia mentre non si sono svolte audizioni a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del TUE.

giurisdizionale effettivo<sup>77</sup>. Si prevede che tale giurisprudenza evolva ulteriormente nei prossimi mesi e anni in considerazione del numero di importanti procedure di infrazione pendenti e di rinvii pregiudiziali su questioni relative allo Stato di diritto.

Infine, nelle conclusioni della riunione del 17-21 luglio, il Consiglio europeo ha ribadito l'importanza del rispetto dello Stato di diritto e dei valori fondanti dell'UE in relazione al bilancio dell'Unione. Nel ricordare l'importanza di proteggere il bilancio dell'Unione conformemente ai valori dell'articolo 2 del TUE, il Consiglio europeo ha sostenuto l'introduzione di un regime di condizionalità e di misure in caso di violazioni. L'impegno del Consiglio europeo dovrebbe accelerare l'adozione della proposta della Commissione *sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, attualmente in discussione in sede di Parlamento europeo e di Consiglio<sup>78</sup>. L'obiettivo è proteggere il bilancio dell'UE nelle situazioni in cui gli interessi finanziari dell'Unione potrebbero essere messi a repentaglio a causa di carenze generalizzate dello Stato di diritto in uno Stato membro.

#### **4. Conclusioni e prossime tappe**

Nel luglio 2019 la presidente von der Leyen ha invitato il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri ad avviare un processo di cooperazione in materia di Stato di diritto con un nuovo meccanismo europeo per lo Stato di diritto che coinvolga tutti gli Stati membri e le istituzioni dell'UE in un esercizio preventivo.

La prima relazione sullo Stato di diritto è il risultato di un nuovo dialogo tra la Commissione e gli Stati membri che alimenta le analisi specifiche relative ai singoli Stati membri. La presente relazione costituisce un importante passo avanti verso il rafforzamento di una visione comune dello Stato di diritto nell'UE e il potenziamento della fiducia reciproca. La Commissione si compiace di aver potuto intrattenere un dialogo aperto con tutti gli Stati membri e dell'impegno che questi hanno profuso nella preparazione delle analisi specifiche sui singoli paesi: è un segno dell'importanza dello Stato di diritto per tutti gli Stati membri e della loro determinazione a favore di un processo europeo. La Commissione ritiene che questo processo contribuirà a prevenire l'insorgere o l'aggravarsi di problemi relativi allo Stato di diritto e a promuovere ulteriormente una solida cultura politica e giuridica dello Stato di diritto in tutta l'UE. Il meccanismo per lo Stato di diritto può ora fungere da elemento centrale degli strumenti dell'UE relativi allo Stato di diritto.

La relazione fa il punto sull'evoluzione dello Stato di diritto negli Stati membri. Sottolinea che molti Stati membri hanno standard elevati in materia di Stato di diritto e sono riconosciuti, anche a livello mondiale, per le loro buone pratiche nell'applicazione dei principi fondamentali dello Stato di diritto. Tuttavia, la relazione riscontra anche situazioni problematiche in cui l'indipendenza della magistratura è sotto pressione, i sistemi non si sono dimostrati sufficientemente resilienti alla corruzione, le minacce alla libertà e al pluralismo dei media mettono a repentaglio la responsabilità democratica o è stato compromesso il bilanciamento dei poteri, che è fondamentale per un sistema efficace. La Commissione è incoraggiata dalla cooperazione di cui hanno dato prova tutti gli Stati membri nella preparazione della relazione e li invita a proseguire su questa strada per quanto riguarda il seguito da darvi.

---

<sup>77</sup> Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>78</sup> COM(2018) 324.

La Commissione attende fiduciosa il futuro impegno del Parlamento europeo e del Consiglio sulle questioni relative allo Stato di diritto e ritiene che la presente relazione fornisca una solida base per ulteriori attività interistituzionali. Invita inoltre i parlamenti e le autorità nazionali a discutere la presente relazione, compresi i capitoli sui singoli paesi, e a prestarsi reciprocamente aiuto, come segno di incoraggiamento a proseguire le riforme e adesione al principio di solidarietà europea. L'ampia cerchia di attori nazionali che, oltre alle autorità governative, ha partecipato e contribuito a questo esercizio dimostra che si sente l'esigenza di un dibattito su questo tema a livello nazionale.

Questa prima relazione sullo Stato di diritto è la pietra angolare di un processo nuovo e dinamico, che comporta un dialogo costante con gli Stati membri, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, nonché con altri portatori di interessi a livello nazionale e dell'UE. La Commissione inizierà ora a preparare la relazione sullo Stato di diritto del 2021, basandosi sulle esperienze acquisite nel primo anno di funzionamento del meccanismo europeo per lo Stato di diritto e proseguendo nell'intento di rendere lo Stato di diritto più resiliente nelle nostre democrazie. Disporre di strumenti migliori aiuterà tutti gli europei ad affrontare i problemi determinati dalla crisi economica, climatica e sanitaria senza precedenti che li ha colpiti, nel pieno rispetto dei principi e dei valori comuni.